

جامعة- باتنة 01 - الحاج لخضر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه طور ثالث LMD في العلوم القانونية

تخصص: الحكامة وبناء دولة المؤسسات

إشراف الأستاذة الدكتور:

عواش رقية

إعداد الطالب:

أكحل محمد

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
مباركي دليلة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
عواش رقية	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مشرفا
بلفراق فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	عضوا ومناقشا
بوغفالة بوعيشة	أستاذ محاضر أ	جامعة الأغواط	عضوا ومناقشا
العقون ساعد	أستاذ محاضر أ	جامعة الجلفة	عضوا ومناقشا

السنة الجامعية 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي جَعَلَ الْمَوْتَ
وَالْحَيَاةَ وَالَّذِي
يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالنَّخْلَ
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالنَّخْلَ
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالنَّخْلَ

قال تعالى:

﴿ ﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمُ ۗ ﴿ ﴿ ٥٥ ﴾﴾

﴿ ﴿ حَفِيظٌ عَلَيْمُ ۗ ﴿ ﴿ ٥٥ ﴾﴾ الآية 55 من سورة يوسف

Liste des abréviations

<u>AIFP</u>	Agence Informatique Des Finances Publiques.
<u>BAR</u>	Budgétisation Axée Sur Les Résultats.
<u>BIRD</u>	Banque Internationale De Reconstruction Et DE Développement.
<u>CDMT</u>	Cadre De Dépenses A Moyen Terme.
<u>CNES</u>	Conseil National Economique Et Social.
<u>DGB</u>	Direction Générale Du Budget.
<u>FMI</u>	Fonds Monétaire International
<u>FONDAFIP</u>	Association Pour La Fondation Internationale De FINANCES Publiques
<u>GAR</u>	Gestion Axée Sur Les Résultats.
<u>IBP</u>	International Budget Partnership.
<u>IGF</u>	Inspection Générale Des Finances.
<u>INTOSAI</u>	International Organisation of Supreme Audit Institutions.
<u>IPSAS</u>	International Public Sector Accounting Standards.
<u>IPSASB</u>	International Public Sector Accounting Standards Board.
<u>ISC</u>	Institution Supérieure De Contrôle.
<u>JORA</u>	Journal Officiel De La République Algérienne.
<u>LGDJ</u>	Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence
<u>LOLF</u>	Loi Organique Relative Aux Lois De Finances.
<u>MENA (ANMO)</u>	Middle East and North Africa. Moyen-Orient Et Afrique Du Nord
<u>MSB</u>	Modernisation Des Systèmes Budgétaires.
<u>NEPAD</u>	Le Nouveau Partenariat Pour Le Développement De L'Afrique
<u>NPM</u>	New Public Management.
<u>OCDE</u>	Organisation De Coopération Et De Développement Economique.
<u>OMC</u>	Organisation Mondiale Du Commerce
<u>PAP</u>	Projet Annuel De Performance.
<u>PEFA</u>	Programme « Dépenses Publiques Et Responsabilité Financière
<u>PNUD</u>	Programme Des Nations Unis Pour Le Développement.
<u>RAP</u>	Rapport Annuel De Performance
<u>RCB</u>	Rationalisation Des Choix Budgétaires.
<u>RFFP</u>	Revue Française De Finances Publique
<u>RONC</u>	Rapport Sur L'observation Des Normes et Codes.
<u>SIBE</u>	Système D'information Budgétaire De L'état.
<u>SIGB</u>	Système Intègre De Gestion Budgétaire.
<u>SIGBUD</u>	Système Intègre Gouvernemental De Budgétisation.
<u>TI</u>	Transparence International
<u>WGI (IGM)</u>	Worldwide Governance Indicators (L'indice De Gouvernance Mondiale)

شكر وعرفان

الحمد لله عمداً بليس بجلال وجهه وعظيم سلطانه

علمي منه وتوفيقه للإنجاز هذا العمل المتواضع وبعد:

أشكر الاستاذة الدكتورة رقية حوالة شريفة علمي ما قدمته لي من توجيهات

ونصائح نفع الله بها، وجعلها في ميزان حسنات والديها.

والشكر موصول للأعضاء لجنة التكوين المتفرقة علمي فأطير رفعة الحكامة

وبناء دولة المؤسسات وعلمي رأسهم الاستاذة: خليفة فادية، والأعضاء لجنة

المناقشة لموافقهم علمي تقييم هذا العمل المتواضع.

كما للأستاذة الأخص بالسكر أختي رضوانة بروسي وكل من ساعد أو ساهم

من قريب أو بعيد علمي لإنجاز هذه الرسالة وجزاهم الله خيراً الجزاء.

مقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة

عرف النصف الثاني من القرن الماضي تحولات عميقة أثرت على مفاهيم المالية العامة، تشكلت في سياق التحولات التي عرفتها الدولة، والمذاهب الاقتصادية والسياسية، وتأثير البيئة الدولية والتقدم التكنولوجي وطرح مفهوم الحكامة، كلها عوامل دفعت الدول إلى إعادة النظر في تسيير المالية العامة من حيث إعادة تكوين وتنظيم مؤسساتها، ومن حيث قواعد عملها وأنشطة موظفيها على الصعيد السياسي، وتعرف الأنظمة المالية العامة في العالم منذ ثلاثة عقود تحولا مهما كالصدمة التي تمتد آثارها تدريجيا.

تمثل المالية العامة إطارا مرجعيا ثريا لقراءة العلاقات التي يتم تأسيسها في المجتمعات، أين يمكن أن تكشف حقائقها الأكثر عمقا بالنظر لأهمية المالية العامة في حياة المجتمعات والدول، فتصبح مسألة تسييرها محور اهتمام جميع التخصصات وملتقى تقاطعها، وبهذا تُشكل جودة الحكامة العامة وعلى نحو أدق الحكامة المالية العامة محور اهتمام السياسيين والمسيرين وعلى نحو أكثر تفصيل القانون والمناجمت، حيث البحث عن تحقيق ترشيد الإنفاق العام بين مقتضيات الشرعية وحتميات الفعالية يعكس التفاعلات المستمرة بين الدولة والسوق والمجتمع. شرعت عدد من البلدان في العالم على مدى أكثر من نصف قرن في إحداث تغييرات عميقة في المؤسسات وكذا في إجراءات التسيير المالي العام، حيث ترجمت هذا عبر إجراءات إعداد وتنفيذ ورقابة الميزانية العامة التي تشكل عقداً يربط بين الدولة والمواطن، في هذا السياق خضع القانون المالي العام إلى تحولات عميقة سواء في مبادئه أو قواعده وإجراءاته.

ترجع أصول هذه التحولات إلى محاولة البحث عن الكيفية التي تجعل المؤسسات والمنظمات العامة تعمل بفعالية وكفاءة، وهو ما عبّر عنه بالاهتمام بالأداء العام، الذي يعد قياسه وتحسينه مصدر قلق أكبر للسلطات العامة، وبدأت الحركة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، التي شرعت في إصلاح نُظُمها المالية العامة لغرض تحسين أدائها، كان الحال بالنسبة لها أن تحول إلى الدولة مفهوم وأدوات الشركة بهدف قياس الأداء،

وأن تتقلها من مقارنة فيبرية بيروقراطية* قانونية تعتمد إطارا فلسفيا مرجعيا يقوم على السلطة العامة والمصلحة العامة لمقاربة مناخيرية* تستند لمفهوم الأداء الفعالية والكفاءة، أين تشكل هذه الأخيرة جوهر الحكامة المالية العامة الجديدة.

في هذا الإطار شرعت الدول الصناعية في مسار إصلاح تسيير المالية العامة الذي ينبع من المنطق القائم على تفكيك وبناء الدولة، ولكن هذه المرة يُستلهم الإصلاح من منطق تسيير القطاع الخاص الذي تستند أفكاره إلى المناجمنت العمومي الجديد، الذي بموجبه لا يجب اعتبار الدولة في وضع متميز بل ككيان عادي، وعلى هذا النحو يجب أن تُسيّر الدولة كمؤسسة (كالشركة، الأعمال التجارية) عن طريق التعزيز التدريجي للقطاع الخاص في العمومي.

أصبحت المالية العامة حقيقة عالمية بفعل العولمة والتطور التكنولوجي الهائل، وهذه الثقافة الجديدة للنتائج المستمدة من تعاليم وآليات المناجمنت العمومي الجديد، التي يتم إدراجها عبر قانون المالية والميزانية العامة للدولة، تعتبر أكثر من مجرد تقنية تسييرية، فهي أداة تدخل

*-المنطق البيروقراطي الفيبري نسبة الى ماكس فيبر (1864- 1920) رائد هذا النموذج الذي حدد خصائصه بكونه تنظيميا قائما على: التخصص الوظيفي -احتراف الوظيفة -التدرج الهرمي للسلطة -أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية-وجود قواعد ولوائح عامة ومجردة تعبر عن علاقات وظيفية بين مراكز قانونية وليس بين أفراد. أنظر في هذا: التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، العدد الثاني، سنة 2008، ص ص 5، 6.

* وترتكز المقاربة المناخيرية (نموذج ما بعد البيروقراطية) على نقاط مستوحاة كلها من أساليب التسيير المنتهجة في القطاع الخاص ومنطق السوق، وتعكس عقلانية اقتصادية تهدف إلى تحويل المنظمات الحكومية إلى مؤسسات تجارية ترضي المواطن- الزبون من خلال العمل على تحسين الأداء، وتحقيق النتائج من خلال توظيف مفردات تسييرية تأتي في مقدمتها الفعالية والكفاءة والاقتصادية، تدعو إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام. أنظر في هذا:

Binod Atreya, the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal ,thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002, p.28.

وأيضاً: طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 2011/01-2012، ص 111.

فلسفة اجتماعية وسياسية متجددة وتأثر بعمق في مفاهيم الدولة والسيادة والديمقراطية في الواقع المعاصر ولها تداعياتها على مستقبل الأجيال القادمة، وفي هذا الصدد يعكس هذا التحول شكلا من أشكال التعبير عن الرأسمالية الجديدة بمرجعية نيوليبرالية تغزو العالم من خلال المؤسسات المالية الدولية عبر سياسات وبرامج الحكامة المالية الجيدة.

لقد عملت المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية على طرح مفهوم الحكامة كأسلوب للتسيير الفعال القائم على رؤية تشاركية تشكل الدولة ومؤسساتها الرسمية أحد فواعلها بين آخرين هم المجتمع المدني والقطاع الخاص، ترجع سرعة انتشار المصطلح الغامض تعريفا ونموذجا وترجمة إلى المؤسسات المالية الدولية التي تستعمله كمعيار لتصنيف أنظمة الحكم في البلدان النامية أو الفقيرة، حيث تضاف إليها صفة "الجيدة" "الرشيدة"، وتعني الاهتمام بالبعد المعياري المرتبط بنوعية الحكامة، والتي وضعتها المؤسسات سالفة الذكر للدول المستفيدة من مساعداتها، وعليه سنستعمل هذه الصفة في هذا السياق لكون المصطلح يعد مكتفيا بذاته، الحكامة التي تهتمنا هنا هي الحكامة العامة (العمومية) في مجال المالية العامة (العمومية) أي مالية الدولة، والتي تختلف عن حكامه الشركات التي تمارس في إطار الهياكل المختلف مصادر شرعيتها وأساليب تنظيمها وتشغيلها وغاياتها، على الرغم من التداخل الذي يعرفه الفضاء العام والخاص في مجال التسيير المالي العام (العمومي) في سياق التغييرات المؤسساتية بحثا عن الفعالية والأداء بهدف ترشيد الإنفاق العام من خلال الحكامة المالية العامة كمنهجية لتسيير أنظمة المالية العامة واتخاذ القرار المالي العام.

تتميز الحكامة المالية العامة عن الحكامة المالية الخاصة بالرغم من كون الأولى صارت مستوحاة من الثانية وتطبق مناهجها، وهو ما يعكس جوهر الصراع أو التحالف بين القانون والمناجمت بين الديمقراطية والتسيير بحسب السياق، حيث تحاول الحكامة دمج معايير المناجمت مع المعايير الديمقراطية لتحقيق الحكامة المالية العامة الجديدة.

وفي هذا السياق تحيل الحكامة المالية العامة إلى إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع والسوق، وتعكس الدلالات والأبعاد المعيارية للمفهوم على ثلاث مستويات، للحكامه كمقولة أخلاقية فهي تبقى ذات دلالات معيارية تأسس عليها التفكير حول السياسة في السياق

الأوروبي ذي الأصول الأخلاقية الأفلاطونية رغم الانتقادات الموجهة للتناقض الجوهرى بين الخطاب الليبرالى والممارسة السياسية، للحكمة باعتبارها تجاوزا للسياسة مقابل التركيز على مسألة التوافق في تسيير الشأن العام، للحكمة باعتبارها أداة لتكريس التبعية من خلال مشروطة مساعدات التنمية، وهنا تعتبر معايير الحكمة المالية العامة الجيدة نتيجة عمل واجتهاد المؤسسات المالية المانحة طيلة ربع قرن من الزمن، والتي يتم تعميمها من خلال المواثيق والمدونات وتبناها الدول عبر اتفاقيات الشراكة وتُفرض من خلال شروط مساعدات التنمية للدول النامية.

يتم طرح الحكمة المالية العامة المستلهمة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد كفسفة لتفعيل دور الدولة من خلال تجاوز المقاربة الفيبرية القانونية للتسيير المالي العمومي، واعتماد مقاربة مناخيريةالية تقوم على آليات المشاركة والشفافية والأداء والفعالية وترشيد الفعل العمومي، حيث يتم تجسيد هذا من خلال التسيير بالأداء المرتكز على النتائج عبر ميزانية أداء موجهة بالنتائج لغرض التحكم في الإنفاق العام، في ظل عولمة هذا النموذج نتساءل عن إمكانية نجاح عملية تصديره للدول النامية والفقيرة.

تماشيا مع هذا المد الإصلاحى شرعت الجزائر في عملية إصلاح تسيير المالية العامة بداية من سنة 2001 والتي فرضتها معطيات داخلية وأملتها أخرى خارجية، وهنا شرعت في مجموعة من الإصلاحات الإدارية والمالية والاقتصادية، وشكل التوجه نحو تبني مفهوم الحكمة الجيدة أحد أولوياتها، وكانت الورشات المتعلقة بتكييف طرق تسيير المالية العامة مع المعايير الدولية إحداها من خلال مشروع تحديث أنظمة الميزانية الهادف إلى إحداث نقلة نوعية في أداء الميزانية العامة للدولة وفعاليتها بغية الوصول إلى ترشيد الإنفاق العام، عَرَفَ هذا المسار تباطؤا عكس تقلبات الإرادة السياسية ومقاومة الجهاز البيروقراطي، لكنه شهد مؤخرا تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ودخوله حيز التجربة بداية من سنة 2019 على أن يتم تطبيقه بداية من السنة المالية 2023، يعكس هذا القانون طموح التحول نحو تبني مفهوم الحكمة المالية وتجسيد حكمة الإنفاق العام.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلى عوامل موضوعية وأخرى ذاتية يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

الأسباب الذاتية والتي تتعلق بـ:

- انتشار الفساد وغياب الرشادة في التسيير خاصة في السنوات الأخيرة.
- محاولة المساهمة في إثراء هذا الموضوع بفتح النقاش والبحث حول التطورات المعاصرة والتحديات التي يشكلها رهان التحكم في تسيير المالية العامة.

الأسباب الموضوعية وأهمها ما يلي:

- الأزمة التي تعرفها الجزائر وباقي دول العالم الثالث في مجال تسيير المالية العامة، وتنامي النقاش حول موضوع الحكامة المالية ومسألة ترشيد الإنفاق العام التي تطفو إلى السطح كلما انخفضت أسعار البترول، ويطويها النسيان كلما ارتفعت أسعاره، في ظل غياب تصور واضح ودراسة علمية مؤسساتية وفق مقاربة متعددة الأبعاد للموضوع تراعي السياق، وتستفيد من التجارب الدولية الناجحة في مجال تسيير المالية العامة تجنباً لتكريس منطق التبعية الفكرية التي ترهن الأفكار بعد سلب الموارد.

- اعتبار مفهوم الحكامة المالية العامة من المواضيع القديمة المستجدة التي لا يتوقف النقاش حول أهميتها وأبعادها، بالنظر لأهمية المالية العامة في حياة الدول والشعوب فلقد شكلت ترجمانا صادقا لتطورات الدولة والمجتمع على مر العقود، وإذا كانت دراسة مفهوم الحكامة قد عرفت تناولا واسعا في أدبيات التنمية الدولية وعقدت من أجله مؤتمرات الدول المانحة وبرامج الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية ووكالات التنمية الدولية، حيث تم ربط المساعدات بضرورة تبني إصلاحات صارت تعرف لاحقا بالمشروطة في أدبيات التنمية، فموضوع الحكامة المالية العامة تحديدا يشكل جوهر هذه الإصلاحات التي تتجاذبها تخصصات مختلفة وفق مقاربات تعكس مرجعيات فكرية تلعب من خلالها المؤسسات المالية دورا حاسما، ورغم هذه الأهمية التي تحتلها المادة ويعرفها الموضوع فإن هنالك حالة من العجز في النقاش أو الخطاب الفكري تحول دون تناول المالية العامة كحقيقة اجتماعية شاملة بحسب Marcel Mauss

ووفق مقارنة متعددة الاختصاصات تتجاوز الإقتصار على حدود التخصص الواحد وهي الحالة التي سجلها "Robert Hertzog".*

ثالثا: أهداف البحث

- يهدف هذا البحث إلى تحديد البنية الفكرية التي يقوم عليها تصور الحكامة المالية ومعرفة حدود هذا التصور في تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق ترشيد الإنفاق العام.
- معرفة الآثار المترتبة على تبني مفهوم الحكامة المالية من منظور المؤسسات المالية ومدى توافق هذا النهج مع واقع تسيير المالية العامة في الجزائر.
- تشخيص حالة تسيير المالية العامة في الجزائر ومدى استجابة مسار الإصلاح الميزانياتي لأسس ومتطلبات الحكامة المالية.
- تقديم رؤية نقدية للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد مقارنة بالتجربة المغربية والفرنسية ومدى مساهمته في تحقيق ترشيد الإنفاق العام.

رابعا: الدراسات السابقة

ومن أبرز الدراسات التي تناولت الموضوع:

1- **démocratie et bonne gouvernance Réformes des finance**

publicques كتاب جماعي تحت إشراف Michel Bouvier نشر سنة 2004 تناول إعادة بناء وإصلاح المالية العامة للغد من خلال التطرق لمالية الدولة، التحكم في الإنفاق العام، تطور التسيير العمومي والوظيفة العمومية، شرعية الضريبة في العالم المعاصر، جوانب الحكامة المالية العامة الجديدة، المالية المحلية ورهاناتها، وتطرق لإصلاح تمويل الضمان الاجتماعي، يعرض الكتاب لدراسة تحولات المالية العامة وإعادة بنائها في ظل رهانات الحكامة المالية الجديدة. وتوصل الباحثون إلى نتائج مفادها ضرورة إعادة النظر في مقارنة تسيير المالية العامة من وجهة نظر شاملة ومعاصرة تراعي جميع الحقول العلمية التي تتجاذبها والفاعلين في سياقها، حيث تعني استعادة التحكم في المالية العامة اليوم جعلها أكثر ديمقراطية

* وهو ما يراه "Marcel Mauss" ويؤكده "Robert hertzog" أنظر في هذا :

Michel Bouvier, sciences des finances publiques : le quiproquo, RFFP, n°133, 2016,p39

Robert hertzog, le droit public financier : un conquérant en attente de reconnaissance, RFFP, n 133, 2016.p 83-95.

من خلال تفعيل الرقابة وإنفاق عمومي أفضل واقتطاع وضرائب أقل يعني حكمة جيدة، تركز دراستنا مقارنة بهذه الدراسة بالتطرق لحالة إصلاح المالية العامة في الجزائر والتركيز على مسألة ترشيد الانفاق العام.

2- Réforme des finances publiques: la conduite du changement

مؤلف جماعي تحت إشراف Michel Bouvier نشر سنة 2007 تناول عدد من الأكاديميين المتخصصين كيفية قيادة التغيير اللازم لإصلاح المالية العامة، من خلال تحليل أحدث تطورات قيادة التغيير في مجال مالية الدولة، بفرنسا والخارج من ثلاثة فصول: قيادة وتماسك إصلاح الشؤون المالية للدولة، تماسك وحكمة البرامج، تجربة وتماسك الإصلاحات في الخارج، كما يتطرق إلى قيادة التغيير في المالية المحلية والتمويل الاجتماعي في ثلاثة فصول: كيفية قيادة الإصلاح من قبل صناع القرار المحليين، وكذا إصلاح المالية المحلية، يهدف المؤلف الوقوف على التطور الحاصل في مجال إصلاح المالية العامة مع البدء في تنفيذ القانون المتعلق بقوانين المالية الفرنسي بداية من سنة 2006 الذي يعتبر "الدستور المالي للدولة" ومقارنة ذلك ببعض التجارب في الدول الأخرى، خلص الباحثون في الكتاب أن الدولة مريضة اليوم بالنظر لعدم كفاءتها وتراجع ثقة المواطن فيها بشكل كبير، في هذا السياق يعد LOLF فرصة فريدة من نوعها لتجديد تسييرها وجعلها أكثر شرعية من خلال إلزامية تحقيق النتائج، والتأكيد على أن الرهان الحقيقية للإصلاح المالية العامة يتجاوز الاستعمال الأمثل للموارد إلى جعل معركة فعالية النفقات العامة عنصر رئيسيا في الفعل الإداري، تناول الكتاب تجارب قيادة التغيير وإصلاح المالية العامة في بعض الدول المتقدمة والدول النامية، في حين تركز دراستنا على مقارنة إصلاح المالية العامة في الجزائر مع مقارنتها بالتجربة الفرنسية والمغربية .

3- Les réformes des finances publiques : Enjeux politiques et gestionnaires

كتاب جماعي تحت إشراف كل من Mohamed Djouldem و Cenevive Telleier و Christian de Visscher صدر سنة 2011 تناولت فصوله الأربعة على التوالي سياق واستراتيجيات وشرعية إصلاح المالية العامة، معايير وأدوات قيادة هذه الإصلاح، الإصلاح على مستوى المنظمات، مناقشة النظريات المفسرة للديون والعجز والنفقات، يعتقد مؤلفو الكتاب أن الوضعية الحرجة للمالية العامة تدفع إلى تعميق التفكير النظري والتجريبي، فيتم طرح

التسيير العمومي الجديد في سياق التشكيك في الدولة والإدارات العامة من ناحية، والترويج لنموذج جديد لتسيير الشؤون العامة، حيث المنهج المناجيريالي الجديد يغذي الإصلاحات وله تأثير على السياسات الميزانية التي تنتهجها الدول الديمقراطية بهدف تحقيق الحكامة المالية الجيدة، أي إنشاء إدارات تعمل بشكل أفضل وتكلفة أقل، خلص مؤلفو الكتاب إلى أن إصلاحات المالية العامة هي ردود مناسبة على عدم الثقة في الدولة بشكل عام والبيروقراطيات العامة بشكل خاص والتركيز على مزيد من الشفافية والأداء، الأمر الذي يضع بعض المبادئ العامة مثل استمرارية الخدمة العامة والمساواة والحياد على المحك، وعليه فإن ما يميز دراستنا أنها تحاول تحليل وضعية التسيير المالي العمومي في الجزائر، ومدى قدرتها على استيعاب التحولات التي تفرضها العوامل الخارجية ممثلة في العولمة وأدواتها بين رهانات ترشيد الإنفاق العام وأولويات العدالة الاجتماعية في إطار البحث عن تسيير فعال للمالية العامة يضمن توافقا بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية.

Michel من لكل La nouvelle gouvernance financière de l'état 4

Bouvier, André Barilari

صدر الكتاب سنة 2004 و يتناول بالدراسة والتحليل القانون العضوي المتعلق بقانون العصوي للمالية العامة الفرنسي المتبنى سنة 2001 هذا القانون يشكل تحديا للإدارة الفرنسية باعتباره يجسد تحولا عميقا يتجاوز مسألة إصلاح تسيير المالية العامة، ويمثل ثورة ثقافية حقيقية لا تقتصر على تبني تصور مناجيريالي للتسيير العمومي، ولكنه يندرج في منظور أكثر شمولية يتعلق بمفهوم الحكامة المالية العامة الجديدة، تسعى دراستنا إلى محاولة مقارنة مدى نجاح التجربة الجزائرية في إصلاح الإطار القانوني المنظم للمالية العامة مع نظيرتها في فرنسا على اعتبار أن القانون 15/18 تم استلامه جل مبادئه من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي LOLF وإبراز مزايا وعيوب هذه التجربة في تحقيق رهان الحكامة المالية العامة

La nouvelle gouvernance des finances publiques au Maro eten -5

France : quelles perspectives

عدد خاص للمجلة الفرنسية للمالية العامة صدر سنة 2010 وهو نتاج ندوة دولية تم التطرق فيها للحكامة الجديدة للمالية العامة بالمغرب وفرنسا حيث خلصت الندوة إلى أنّ إشكالية تسيير المالية العامة لا تقتصر على الرفع من الموارد وإنما التحكم في الإنفاق والحرص على أنّ الإنفاق الرشيد ليس هو الإنفاق الأقل، وإنما الإنفاق الأحسن، كما تعرضت إلى مزايا ومخاطر

الخيار الجهوي والمحلي في تسيير المال العام، وتم طرح السؤال عمّ إذا كان من المفيد تسيير الدولة بنفس المنطق الذي تسيير به كبريات الشركات العالمية؟، وتم التأكيد على أهمية الشفافية وإشراك المواطن في عملية اتخاذ القرار وفي تعديل المشاريع الحكومية ومراقبة تنفيذها، تحاول دراستنا مقارنة هذا التجربة في السياق الجزائري والإجابة عن إمكانية استيراد التقنيات وتجارب إصلاح تسيير المالية العامة ونجاحها في تحقيق رشادة الإنفاق العام.

6- La réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modè

لـ **Abdelhak CHEURFA** وهي أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تمت مناقشتها بجامعة السربون سنة 2016 تناولت بالدراسة والتحليل مسار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال التطرق للمبادئ التوجيهية لمشروع تحديث أنظمة الميزانية تماشيا مع الإصلاحات المؤسسية التي تميل إلى رفع مستوى الميزانية القائمة على الأداء إلى المستوى الدولي للحكامة الجيدة، وخلص الباحث إلى أنّ السياق الجزائري الحالي الذي يتسم بالطابع الريعي بشكل أساسي لمالية الدولة يتناقض مع منطق الأداء، وأن عملية الإصلاح وتبني ميزانية الأداء تسيير بوتيرة متقطعة ولكنها تشكل ضرورة اقتصادية وسياسية لابد من تحقيقها، في حين تهتم دراستنا بتناول الإطار العام للحكامة والحكامة المالية العامة، وتركز على دورها في ترشيد الإنفاق العام، وتعرض إلى مسار إصلاح تسيير المالية العامة من خلال التطرق للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد باعتباره أحد الآليات القانونية المهمة في تجسيد الحكامة المالية العامة .

7- "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام" لـ "شعبان فرج " هي أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تمت مناقشتها خلال الموسم الدراسي 2011/2012 بجامعة الجزائر تناول الباحث فيها دراسة وتحليل الإطار المفاهيمي للحكم الراشد وترشيد الإنفاق العام كما تناول بالتحليل دور آليات الشفافية والمشاركة ومحاربة الفساد والرقابة في تحقيق رشادة تسيير المال العام، وخلص الباحث إلى أهمية مبادئ الحكامة الجيدة القائمة على الإدارة الجيدة لموارد الدولة في تحقيق ترشيد الإنفاق العام معتبرا أنّ الإشكالية تتعلق بسوء التسيير وإدارة المال العام، مقارنة بهذه الدراسة التي اهتمت بالجانب الاقتصادي لمفهوم الحكامة الجيدة تركز دراستنا على اعتبار الحكامة المالية العامة محور اهتمام وملتقى تخصصات متقاطعة تعكس ثراء أنظمة المالية العامة كما تفصل في مسار إصلاح الإطار القانوني لتسيير المالية العامة ومقارنته مع التجربة في فرنسا والمغرب.

8- "عصرنة تسيير الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة" لـ "بوجطو حكيم" أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تمت مناقشتها بجامعة البليدة خلال الموسم الدراسي 2013/2014، تناول الباحث فيها مختلف توجهات العصرنة نحو اعتماد منطق النتائج في تسيير الميزانية العامة، ومدى مساهمة عناصرها في ترشيد الإنفاق العام، عبر تحليل مدى توفر آليات وشروط تحقيق الكفاءة في تنفيذ الميزانية العامة، والفعالية في تخصيص الموارد ومدى إمكانية قياس الأداء في ظل تطبيق الميزانية المرتكزة على النتائج، خلص الباحث إلى أن تجربة عصرنة نظام الميزانياتي بتطبيق الميزانية المرتكزة على النتائج يعد أداة أساسية في ترشيد الإنفاق العام إذا ما تم الانتقال إليه بشكل تدريجي من التسيير بمنطق الوسائل إلى منطق النتائج، في حين- بالإضافة إلى تناول مسار الإصلاح الميزانياتي- تتناول دارستنا مفهوم الحكامة والحكمة المالية العامة تحديدا وتبين أهميتها في تحديث تسيير المالية العامة وتحقيق ترشيد الإنفاق العام.

خامسا: إشكالية الموضوع

يشكل البحث عن تحقيق الرشادة في تسيير المال العام غاية يطلبها الأفراد، وتعمل المؤسسات لبلوغها، وتهدف السياسات لترجمتها في الواقع، وتسعى الدول لتجسيدها، لكونها تلبى تطلعات مواطنيها في التنمية المستدامة، لذلك يتم تقديم الحكامة والحكمة المالية العامة تحديدا باعتبارها نموذجا فعالا للتسيير يمكنه تحقيق ذلك، وبالنظر لما يثيره مفهوم الحكامة والمالية العامة تحديدا من إشكاليات تتقاطع فيها تخصصات علمية عدة فإن تحقيق الرشادة في كيفية إنفاق المال العام تترجم ذلك إلى صراع أو توافق بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية التي تطرح كذلك في إطار من تفاعل وشراكة أو هيمنة بين العوامل الداخلية والخارجية، في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة تتمثل في:

إلى أي مدى يمكن أن تشكل الحكامة المالية العامة - كما تدعو إليها المنظمات الدولية - نموذجا عالميا ناجحا لترشيد الإنفاق العام يمكن نقله إلى السياق الجزائري؟

تثير هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات سواء على المستوى النظري أو التطبيقي أهمها:

* ما مضمون الحكامة المالية من منظور المؤسسات المالية الدولية؟

* هل تعتبر الحكامة المالية العامة نموذجا عالميا يمكن نقله وتطبيقه في كل الدول؟

* ما مدى مساهمة آليات الحكامة المالية في ترشيد الإنفاق العام وتحقيق العدالة الاجتماعية؟

* هل يعكس مسار إصلاح تسيير المالية العامة في الجزائر تبني الحكامة المالية العامة؟

- * إلى أي مدى يستجيب الإصلاح الميزانياتي في الجزائر لمقتضيات ترشيد الإنفاق العام؟
* ماهي تحديات وآفاق حكمة الإنفاق العام في الجزائر؟

سادسا: صعوبات البحث

تتعلق الصعوبات التي اعترضت عملية إعداد هذا البحث بطبيعة الموضوع الذي يكاد يجمع الباحثون على اعتبار جزئيته " الحكامة " و " المالية العامة " تتواجدان "بمفترق طرق العلوم"، حيث يتميز كلاهما بتداخل عدد من الاختصاصات التي تتطلب القيام بمراجعة أدبيات متعددة التخصصات والإلمام بالعديد من المصطلحات والنظريات المرتبطة بها، خاصة في ظل الصعوبات المرتبطة بترجمة المصطلح القانوني والمالي خصوصا، باعتبار أن الدراسات المتخصصة في المجال كلها باللغة الأجنبية وما تطرحها من إشكاليات الحرفية وتكييف المعنى، إضافة إلى الصعوبات المرتبطة بمشكلة الحصول على المراجع والمصادر والوثائق، التي رغم توفر بعض منها على شبكة الأنترنت، فإن العديد منها غير متاح للجميع، مع وجوب الإشارة إلى عدم توفر الكتب المتخصصة في مجال البحث على مستوى مكتبات الجامعات والمكاتب العمومية أو الخاصة.

سابعا: مناهج البحث

تشكل دراسة الحكامة المالية العامة محور اهتمام وملتقى عدة تخصصات علمية لارتباطها بجوانب قانونية واقتصادية وسياسية واجتماعية، تفرض على الباحث تناولها من خلال الاستعانة بعدد من المقاربات ومناهج البحث العلمي التي من شأنها أن تساعد في تحليل مختلف المظاهر التي تميز الحكامة المالية، وتقييم مدى تحقيقها لفعالية وكفاءة الإنفاق العام، لذلك كان لابد من الاعتماد على مقارنة منهجية متعددة استندت إلى:

- المنهج البنوي الوظيفي الذي يحدد بنية مختلف فواعل الحكامة المالية ويرصد أهم الوظائف الموكلة لها بناء على ما تم تحديده من اختصاصات وضمانات لممارسة مهامها.

- منهج تحليل المضمون لدراسة فحوى الوثائق الصادرة عن المؤسسات والهيئات المتعلقة بالحكامة المالية، وكذا دراسة النصوص القانونية التي تحكم تسيير المالية العامة في الجزائر.
- المنهج التاريخي لدراسة التطور الذي عرفته مفاهيم البحث: المالية العامة للحكامة، الدولة، الإنفاق العام، عبر المراحل التاريخية خاصة المعاصرة منها.
- المنهج المقارن بهدف الاستفادة من بعض التجارب في مجال تسيير المالية العامة وترشيد الإنفاق العام في دول أخرى خاصة فرنسا والمغرب.

ثامنا: خطة البحث

تتوزع هذه الدراسة على مدخل وبابين وخاتمة، فضم الفصل التمهيدي مدخلا لدراسة الإطار المفاهيمي للحكامة والتطرق للإشكاليات التي طرحها المفهوم ثم المقاربات التحليلية له من المقاربة المؤسساتية إلى المقاربة الأكاديمية، وضم الباب الأول ثلاثة فصول تناول الفصل الأول تطور مفهوم المالية العامة وتحولات سياسة الإنفاق العام وارتباطها بتحولات مفهوم الدولة، وعالج الفصل الثاني لتحليل الإطار النظري لمفهوم الحكامة المالية العامة ومبررات ظهورها وكذا معاييرها ومؤشرات قياسها، وفواعلها، وعرض الفصل الثالث لحكامة الإنفاق العام بين رهانات الفعالية وتحقيق العدالة الاجتماعية، ليختص الباب الثاني المتكون من ثلاث فصول بسياسة الإنفاق العام بين توجهات الإصلاح المالي وآفاق الحكامة المالية فتعرض الفصل الأول لاستجلاء تجارب ترشيد الإنفاق العام في القانون المقارن وعرضه للتجربة الفرنسية كنموذج للمقاربة المناجيرية في تسيير المالية العامة ومحاولة التحكم في الإنفاق العام، وكذا التجربة المغربية القريبة سياقيا من التجربة الجزائرية لتسيير المالية العامة، ليأتي الفصل الثاني على تشخيص وضعية تسيير المالية العامة في الجزائر، ومدى استجابتها للمعايير الدولية للحكامة المالية العامة.

وفي الفصل الثالث استشراف للتحويل المأمول من تبني القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية كإطار لتسيير المالية العامة لتحقيق حكمة الإنفاق العام. لتنتهي الدراسة بخاتمة عرضت أهم النتائج المتوصل إليها والاقتراحات الكفيلة بتجسيد التسيير الأمثل للمال العام.

الفصل التمهيدي

المقاربة المفاهيمية

للحكومة

شهد النصف الثاني من القرن العشرين تحولات مهمة أدت إلى تراجع مفاهيم وظهور أخرى، فواجهت أدبيات التنظير للدولة-التي تستمد مرجعيتها من المقاربة الفيبيرية-عدة إشكاليات في ظل العولمة، أدت لإعادة تعريف الدولة سواء من ناحية مبدأ السيادة، أو من ناحية طرق وآليات ممارسة السلطة في المجتمعات المعاصرة¹، وفي هذا السياق ظهرت عدة مفاهيم ومصطلحات غزت الحقل المعرفي، منها: "المجتمع المدني" و"الحكمة"².

يعتبر مفهوم الحكمة من بين المفاهيم التي أثارت جدلاً واسعاً رغم الاتفاق على أهميته وضرورة تناوله سواء على الصعيد السياسي الاقتصادي أو الإعلامي والمؤسساتي، ومرد ذلك إلى سعة تداوله وارتباطه بعدة مفاهيم وتطورات سياسية، واقتصادية، واجتماعية، شهدها العالم في تسعينيات القرن الماضي كالعولمة، التحول الديمقراطي، الخصخصة، أزمة دولة الرفاهية، المجتمع المدني، مما أثار نقاشاً واسعاً حول تعريف دور الدولة، والعلاقة بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، ليفرز اجتهادات مختلفة تراوحت من النقيض إلى النقيض. يكتسي المفهوم أهميته من خلال علاقته بمشكلات وآفاق التنمية حيث يعتبره البعض عاملاً أساسياً في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة لترشيد وتسيير الموارد المالية والبشرية، ومدخلاً لتحقيق التنمية، وفي المقابل يضيف البعض الآخر الطابع الإيديولوجي والسياسي على المفهوم بطرحه كبديل عن الدولة ذاتها في ظل سيادة العولمة والليبرالية الجديدة في سياق المشروطية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية على الدول النامية مقابل حصولها على مساعدتها المادية³.

¹ رضوان بروسى، من الدولة الفيبيرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، المجلة العربية للعلوم السياسية، تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 38، 06/2013، ص59.

² للتفصيل أكثر أنظر في هذا: سمير بلمليح، "الحكمة الجيدة" أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 25/26، 2104، ص 162. وأيضاً: Bernard Cassen, "Le piège de la gouvernance". "Le Monde diplomatique", juin 2001, p28.

³ رشيد السعيد، كريم لحرش، الحكمة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، طوب بريس، المغرب، الطبعة الأولى 2009، الرباط، ص 12.

يطرح المفهوم عدة إشكالات لكونه يحمل عدة معاني ويتم استخدامه في عدة حقول معرفية ومجالات عمل مختلفة، وفي فضاءات إقليمية واجتماعية متنوعة¹. كما يثير عدة تساؤلات في علاقته بمفاهيم أخرى مثل: الدولة والسيادة والديمقراطية، فالانتشار الواسع لمفهوم الحكامة يطرح جملة من التناقضات والتوترات التي يعرفها عالمنا اليوم، فهو يتسم بالغموض ولا يوجد تعريف موحد له، وهي إحدى الإشكالات التي تواجه العلوم الاجتماعية حيث تجد صعوبة في تقديم تعريف محدد للمفاهيم المستخدمة، وغالبا ما يتم استعارتها من الحديث اليومي، وهو ما يطرح إشكالية معرفية للعلوم الإنسانية والاجتماعية التي يتطلب تطويرها، إذ يستعمله فاعلون مختلفون ويصفونه بجميع أنواع المعاني والدلالات مما زاد في غموضه²، يطرح مفهوم الحكامة إشكاليات على ثلاث مستويات: المستوى اللغوي أو الاصطلاحي³، وإيجاد تعريف موحد ومضبوط لجميع عناصره ومكوناته⁴، وكذا على مستوى

¹françois-castaing, " la gouvernance : défis d'une approche non normative", revue idara (numero spécial), actes du colloque international sur la gouvernance, Alger 20 – 21 novembre 2005, vol 15, n° 2, 2005, p 9.

²Ali Cazancigil, la gouvernance – pour ou contre Le Politique ?, armand colin, paris, 25 aout 2010, p17.

³دراسة الاشتقاق اللغوي لمصطلح الحكامة في عديد القواميس العربية لم تقدم لنا أي نتيجة عدا "حكمه في أموره: جعل إليه الحكم فيها والتصرف" أنظر في هذا: ابن منظور أبو الفضل جمال الدين مكرم الإفريقي المصري، لسان العرب، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2005، ج 5، ص 173. وتبقى الكلمة دخيلة على الاستعمال في العربية فهي ترجمة حرفية للكلمة الفرنسية "GOUVERNANCE" والانجليزية "GOVERNANCE" والعديد من المفاهيم قد لا يكون لها ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس المعنى أو الدلالات التي تعكسها باللغة الفرنسية أو الإنجليزية، ومصطلح الحكامة مثال يجسد هذه المسألة، فقد تمت ترجمته إلى عدة مصطلحات: الحكم وأسلوب الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحاكمة، الحوكمة، الحكمانية...، وهي ترجمة لا تعكس دلالة المفهوم ومحتواه والهدف المقصود منه أنظرا في هذا: سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001 ص 8.

⁴من الأسباب التي ساهمت في الغموض الذي يحيط بمفهوم الحكامة -إضافة إلى مشكلة الترجمة -تعدد التعريفات حول طبيعة ومحتوى هذا المصطلح إلى حد اعتبار بعض الباحثين أن الحديث عنه مثل الحديث عن الدين حيث المعتقدات قوية للغاية، ولكن الأدلة والبراهين القابلة للقياس معقدة للغاية، أنظر في هذا: سلوى شعراوي جمعة وآخرون، مرجع سابق، ص 8.

النموذج المراد تقديمه بالنظر لوجود نماذج عديدة للحكمة¹. وهي الأسباب التي دعت إلى تخصيص فصل تمهيدي لتحليل الإطار النظري لمفهوم الحكمة وتقديم تصور حوله انطلاقاً من قاعدة أن الحكم عن الشيء فرع عن تصوره، وبالنظر لغموض المفهوم وعدم الاتفاق حوله يعد طرح مختلف المقاربات المختلفة التي تتناوله أمراً مفيداً من الناحية المنهجية وهو ما سنتناوله كالاتي:

المبحث الأول: الحكمة بين المقاربة المؤسساتية والمقاربة الأكاديمية

يعتبر مفهوم الحكمة من المفاهيم القديمة المتجددة التي تثير نقاشاً وتداولاً مستمراً فقد عرفت الحضارات القديمة دون تسميته، والبابليون والصينيون والمصريون من خلال تسيير السلطات والاستقلالية المحلية للإمبراطورية الرومانية، في محاولة لإيجاد أسس فلسفية أخلاقية ودينية من أجل تحسين نوعية الحياة عبر ضبط السلطات كضمان العدالة، وتحديد شروط الحكومة الرشيدة، وتعد الحكمة من المفاهيم المتجددة التي أحدثت ثورة على المستوى البيداغوجي لعلاقتها بتخصصات عدة، فقد عرفت فرنسا في العصر الوسيط وظهرت في بريطانيا عند تمويل الحكومة برنامجاً يتعلق بإعادة تكوين السلطة المحلية.²

وارتبط "المفهوم في بداية استعماله في اللغتين الفرنسية والإنجليزية بالمجال السياسي فلم يكن يحيد عن مدلول الحكم COUVERNEMENT أو تدبير الشأن العام، غير أن التطور الذي شهده لاحقاً في اللغة الأنجلوساكسونية لاسيما بالولايات المتحدة الأمريكية نقله من المجال السياسي إلى المجال الاقتصادي حيث أصبح مرتبطاً بأسلوب تسيير المقاولات الصناعية والتجارية³ في النصف الأول من القرن التاسع عشر على يد الاقتصاديين الأمريكيين، ثم بُعث في نهاية عقد ثمانينيات القرن الماضي على يد المنظمات المالية الدولية

¹ يعرف نموذج الحكمة بأنها " مجموعة مميزة أو تجمع لهياكل إدارية ومسؤوليات (وظائف) وعمليات (ممارسات) منسجمة منطقياً مع بعضها البعض، فالهيكل يعبر عن المعايير التي يتم بموجبها اختيار وتحديد عمليات مجالس الإدارة التي يتم إنشاؤها وفقاً للتشريعات والأنظمة السياسية، بينما تعبر المسؤوليات (المهام والوظائف) عن ماهية الحكمانية، أما العمليات فتعبر عن كيفية ممارسة وظائف الحكمانية. لمزيد من التفاصيل أنظر في هذا: زهير الكايد، مرجع سابق، ص 29، 30.

² نجيب جيري، الحكمة وسؤال المدلول: مقارنة إبستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي: قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، مج 02، العدد 04، المغرب، ص 145.

³ سمير بمليح، " الحكمة الجيدة " أو نهاية زمن السياسة، مرجع سابق، ص 161.

وفي مقدمتها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتعريف معايير الإدارة الرشيدة العمومية في الدول التي خضعت لبرامج التعديل الهيكلي، كما تم تقديمه بعدها في إطار البرنامج الأممي عند تشخيصه للأزمة التي عرفت إفريقيا بعد فشل سياسيات التعديل الهيكلي، وطرحه كوصفة تمكن من تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق الربط بين الكفاءة في التسيير والفعالية الاقتصادية، وفي هذا السياق أصبح المفهوم مطروحا كنموذج للتنمية فرضته المؤسسات المالية الدولية كشرط لتقديم المساعدات للدول النامية.

يتناول الإطار المفاهيمي للحكامة "مقاربة إشكاليات توزيع السلطات والمسؤوليات، وأنساق اتخاذ القرار، أدوار مؤسسات النظام الاجتماعي والسياسي، كما يمتد إلى إشكالات ديمقراطية تسيير الدولة والتعبئة المدنية والمبادرات المحلية والمواطنة، ومن ثم فإن المقاربة المفاهيمية للحكامة تتعدد بين تيارات مؤسساتية وفكرية"¹.

المطلب الأول: الحكامة من منظور المؤسسات الدولية والجهوية والإقليمية

-المقاربة المؤسساتية-

عرف مفهوم الحكامة انتشارا واسعا في أدبيات المؤسسات الدولية المالية والاقتصادية خاصة بعد أن أعاد البنك الدولي إحيائه بشكله المعاصر في تقريره حول التنمية جنوب الصحراء سنة 1989. * وقدم مقارنته لحل هذه الأزمة التي أرجعها إلى "أزمة حكامة" والتي تمثلت في تقديم مجموعة من المبادئ التي تؤسس لمفهوم الحكامة الجيدة مثل: الشفافية، المساءلة، مكافحة الفساد، تقليص دور الدولة وخفض النفقات العامة، اللامركزية، وتلك المبادئ التي أصبحت محتوى وعناصر المشروطة في إطار "توافق أو إجماع واشنطن" consensus de Washington، هذه المقاربة تبنتها جل مؤسسات التنمية الدولية الأخرى

¹نجيب جيري، الحكامة وسؤال المدلول، مرجع سابق، ص 146.

* تظهر الخطابات الأولى عن مصطلح الحكامة في المؤسسات المالية الدولية في كتابات البنك الدولي، في كتاب نشر في عام 1986، بعنوان: استراتيجيات للتنمية الإفريقية. دراسة لجنة التنمية الإفريقية. مقال للكاتب: Benno J. Ndulu حول موضوع "الحكامة والإدارة الاقتصادية".

مثل: صندوق النقد الدولي (FMI)، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (PNUD)، ولجنة المساعدة من أجل التنمية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)¹.
تطرح هذه المقاربة المؤسساتية التي تعتبر المفهوم كمعيار لتقييم الأنظمة الحاكمة في الدول النامية وتقديم المساعدات لها، وكآلية من أجل تحقيق التنمية، فيما يلي عرض لأهم المؤسسات الدولية التي تناولت مفهوم الحكامة.

الفرع الأول: الحكامة في أدبيات المؤسسات الدولية

بادرت عدد من المنظمات الدولية لاستخدام مضامين الحكامة بشكل واسع كآلية لتحقيق التنمية من خلال إبراز أهميتها في تحقيق التنمية، وتناولتها بحسب طبيعتها، وعرفتها من منظورها الخاص، ومن خلال الأهداف التي تسعى إليها.

أولاً: البنك الدولي

طرح البنك الدولي عند دراسته للأزمة الاقتصادية جنوب الصحراء في تقرير سنة 1992 حول "الحكامة الجيدة والتنمية" تعريفا للحكامة بأنها "الطريقة التي بواسطتها تتم ممارسة السلطة في مجال تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما من أجل التنمية"².
يحصّر هذا التعريف الأول تصور البنك الدولي للحكامة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي فرغم اعترافه بطبيعة النظام السياسي كأول مظهر للحكامة إلا أنه يستبعد العوامل السياسية من طرحه لقيام تصور خبرائه للمفهوم على أنه غير سياسي في ظل تركيزهم على الجانب الاقتصادي³، من خلال التأكيد على كيفية تسيير القطاع العام، المساءلة، الإطار

¹ رضوان بروسي: الديمقراطية والحكم الراشد في افريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات نوعية الحكم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009/2008، ص 128.

²World Bank, Report On Governance And Development, Washington, D.C– 1992, p1

³ ويميز التقرير بين ثلاثة إبعاد للحكامة وهي: "طبيعة النظام السياسي، العملية التي من خلالها تمارس السلطة تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما، قدرة الحكومة على تصور وصياغة وتنفيذ السياسات، والطريقة العامة لإدارة الوظائف الحكومية أنظر في هذا:

Bonnie Campbell, Djifa abada, " la gouvernance : entre l'etat et le marché, qui gouverne l'ordre social ? ", les cahiers de la chaire c – a puissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au developpementn°1, uqam, 2006, p 1 .Sur le site suivant http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Cahier_2006-: Consulter le12/01/2014.

القانوني للتنمية، الشفافية والمعلومات.¹ معتمدا تعريفا ضيقا يتجنب تناول طبيعة النظام السياسي لكونه خارج دائرة ولايته.²

تطور تعريف البنك الدولي للحكمة لاحقا من سنة 1994 إلى حين صدور تقريره حول التنمية سنة 1997 المعنون بـ " تقرير حول التنمية في العالم: الدولة في عالم متغير"، حيث قدم التقرير مقترحا عاما لتناول مسألة فعالية الدولة وإعادة التفكير في دورها، والنظر للتنمية على أنها ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتقنية الصحيحة، وإنما أيضا البيئة المؤسسية الداعمة لها. أي القواعد والأعراف التي تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات، وبالتالي بداية الانتقال للحديث عن العوامل السياسية للحكمة.³

¹ Bonnie Campbell, "gouvernance : un concept apolitique Communication pour la table ronde " Quel modèle politique sous-jacent au concept apolitique de gouvernance ?", séminaire d'été de haut conseil de la coopération internationale : " le développement : pour un débat politique", Dourdan (France), Mardi 29 Août 2000. p 4.

²Oliver Kask (membre, estonie), bilan-sur les notions de " bonne gouvernance et de bonne administration", commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), étude n 470 / 2008, Strasbourg, 9 mars 2011, p3. Sur le site suivant : <http://www.venice.coe.int> Consulter le15/02/2015.

³البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم -الدولة في عالم متغير -01/09/1997، ص03 وعلى الرابط: <http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta>

ثم شهد تحولا مهما بتناوله للجانب السياسي بصدر تقريره حول التنمية لسنة 1999 وظهر مفهوم الحكامة الفعالة¹، وعرفها بأنها "العمليات والمؤسسات التي بواسطتها تمارس السلطة في بلد ما"².

- جدول بمواضيع الحكامة وفق البنك الدولي³

تنظيم الأسواق	الحرية في عمل الأسواق	المؤسسات السياسية والحرية المدنية
الانفتاح على الخارج	الابتكار، الأحكام للمستقبل	أمن الأشخاص والممتلكات
التماسك الاجتماعي	أمن المعلومات	الحكامة العمومية

ويشير تقرير البنك الدولي لسنة 2017 المعنون " الحوكمة والقانون " لضرورة إعادة النظر في نظام الحكامة بسبب فشل السياسات المنتهجة لتحقيق التنمية مقدما تصورا يقوم على ضرورة التركيز على فاعلية السياسات التي تُبنى على الالتزام ، والتنسيق، والتعاون، ويجسد هذا النهج من خلال الجدول التالي⁴:

- جدول يبين المبادئ الثلاثة لإعادة النظر في نظام الحكامة لتحقيق التنمية

¹Bonnie Campbell, "gouvernance: un concept apolitique Communication pour la table ronde

"Quel modèle politique sous-jacent au concept apolitique de gouvernance?" op.cit. p12.

" ويتضمن هذا التعريف ما يلي

-العملية التي من خلالها يتم اختيار الحكومات ومساءلتها، ومراقبتها وتغييرها.

-قدرات الحكومة لإدارة الموارد وتمويل الخدمات بفعالية، وصياغة ووضع سياسات وتشريعات جيدة.

-احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية أنظر في هذا:

Daniel Kaufman, Repenser la bonne gouvernance : dialogue sur la gouvernance et développement au Moyen-Orient et en Afrique du nord, Paris, Beyrouth, Rabat et Washington : 2003.p3

² البنك الدولي، تقرير عن التنمية 1999/2000: دخول القرن الواحد والعشرون، الفصل الخامس: تحقيق اللامركزية: إعادة التفكير في شكل الحكومة، ص 121.

³Jacques Ould Aoudia, "gouvernance et pauvreté dans les pays MENA : Analyse à partir d'une approche Multidimensionnelle", colloque sur la gouvernance et le développement au Moyen Orient et en Afrique Nord, banque mondiale, Paris, 21 Novembre, 2003, p2.

⁴- تقرير البنك الدولي لسنة 2017 المعنون " الحوكمة والقانون "، الرسائل الرئيسية، ص04.

مبادئ إعادة النظر في نظام الحوكمة لتحقيق التنمية	النهج التقليدي
التفكير ليس فقط في شكل المؤسسات، بل في وظائفها أيضا	الاستثمار في تصميم الشكل المناسب للمؤسسات
التفكير ليس فقط في القدرات بل أيضا في تفاوت القوى	بناء قدرات المؤسسات لتنفيذ السياسات
التفكير ليس فقط في سيادة القانون، بل أيضا في دور القانون	التركيز على تدعيم سيادة القانون لضمان تطبيق السياسات والقواعد بنزاهة

وهنا يمكن القول: أن مفهوم الحكامة لدى البنك الدولي انتقل من مقاربة تقنية تكنوقراطية في فهم عملية صنع السياسات تستبعد الطرح السياسي معتمدة على المنطق الوظيفي إلى التركيز على البعد السياسي، من خلال تناول قيمتين أساسيتين هما: التضمينية والمساءلة، وتعكس الأولى التركيز على المساواة في عملية الحكامة بين الأطراف المشاركة، وتتصرف الثانية إلى التركيز على مفهوم التمثيل ومساءلة كل من يتم اختيارهم من خلال آليات المراقبة الداخلية والخارجية، وإعطاء أهمية للديمقراطية في توفير بيئة مساعدة على تحقيق التنمية الاقتصادية، ليصل أخيرا إلى ضرورة إعادة النظر في نظام الحكامة بالدمج بين المقاربتين والتركيز على فعالية السياسات في آليات الالتزام والتعاون والتنسيق والبحث في إشكاليات التفكير، ووظائف المؤسسات وتفاوت القوى المشاركة في صناعة السياسات، و بدور القانون بدل التركيز على مفهوم سيادة القانون.

ثانيا: صندوق النقد الدولي

يعرف صندوق النقد الدولي الحكامة الجيدة بأنها " هي التي تغطي جميع جوانب إدارة الشؤون العامة، القابلة للتطبيق في البلدان المستفيدة من المساعدات التقنية، وترتبط ارتباطا وثيقا ببرامج مكافحة الفساد، فقانون الحكامة الجيدة له صلة بالإدارة العمومية وموجه لجعل

القرارات السياسية والاقتصادية أكثر شفافية للوصول إلى الحد الأقصى من المعلومات حول المالية العامة، وتوحيد ممارسات التدقيق والمراقبة¹.

يربط تعريف صندوق النقد الدولي بين الحكامة الجيدة ومكافحة الفساد، وهو ما ظهر في دليل صندوق النقد الدولي لسنة 1997 حول الحكامة الجيدة، ومحاربة الفساد، ويعطي للمصطلح بعده الاقتصادي من خلال التركيز على الشفافية والمسؤولية في تسيير الموارد العمومية وتطبيق ذلك في القطاع المالي، كما قدم تعريفاً آخر للمصطلح بأنه "مفهوم واسع يشمل جميع الجوانب في كيفية حكم أي بلد، بما في ذلك سياساته الاقتصادية وإطاره التنظيمي، بالإضافة إلى الالتزام بسيادة القانون"².

لا يختلف تعريف صندوق النقد الدولي في طرحه عن البنك الدولي فيركز على البعد التقني والجوانب الاقتصادية للمصطلح، كما أن الصندوق يحاول مراجعة نظام الحكامة داخل الصندوق ذاته بسبب غياب المساواة بين أعضائه والفعالية في مواجهة الأزمات المالية خاصة أزمة 2008، وهو ما تناوله مراجعة لنظام الحكامة داخل الصندوق بطرح مسألة حصص العضوية والقوة التصويتية التي مست بمسألة شرعية الصندوق ودوره في المجال المالي³.

ثالثاً: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD

عرف البرنامج الحكامة في وثيقة صدرت سنة 1997 بعنوان الحكامة من أجل التنمية البشرية المستدامة بأنها "عبارة عن ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون بلد ما على كافة المستويات، فهو يشمل الآليات* والعمليات والمؤسسات التي من

¹The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note, Approved by the IMF Executive Board, 25 July 1997, pp1,2.

وأيضاً: أحمد صادق زاوي، الحكم الرشيد، المؤسسات والنمو الاقتصادي. العوامل المؤسسية والنمو الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2016/2017، تلمسان ص ص 30، 3.

² صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع على الرابط: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.h> تاريخ الاطلاع: 3/04/2018.

³ صندوق النقد الدولي، مكتب التقييم المستقل، الحوكمة في صندوق النقد الدولي: تقييم، ماي 2008، ص 06.
* مستلهما تصوره من أطروحة "امارتيا سن" حول دور الديمقراطية في تحقيق التنمية الذي يرى في مفهوم الفقر معرفاً بالقدرة عوض ارتباطها بالأموال.

خلالها يعبر الأفراد عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويسون خلافاتهم¹.

كما وضع التقرير نفسه تعريفا للحكامة الجيدة من خلال تحديد خصائصها ممثلة في المشاركة، حكم القانون، الاستجابة، بناء التوافق، المساءلة، الفاعلية والكفاءة، الرؤية الاستراتيجية، ويتبين لنا من هذا التعريف أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD يقدم مقاربة جديدة تأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاقتصادية والسياسية والإدارية، مع إعطاء أهمية واضحة للبعد السياسي في عملية التنمية، وهو ما ظهر جليا في تعديلات البرنامج لمفهوم الحكامة خاصة في تقريره العالمي حول التنمية البشرية لسنة 2002 الذي جاء بعنوان : " تعميق الديمقراطية في عالم مبعثر، في الفصل الثاني منه المعنون بـ " الحكامة الديمقراطية في خدمة التنمية البشرية "أين ربط نجاح التنمية بوجود حكامة ديمقراطية راسخة في كل مستويات المجتمع " الحكامة الجيدة" من وجهة نظر التنمية البشرية تعني الحكامة الديمقراطية على وجه التحديد"².

ويعتبر البرنامج الحكامة الديمقراطية عنصرا جوهريا من عناصر النظام الديمقراطي، دون أن تكون مرادفا بالضرورة للديمقراطية في حد ذاتها، ويصفها على أنها " قيمة ومفهوم يستند إلى حقوق الإنسان ويتطلب تحقيق تقدم مستدام في التنمية البشرية"³.

وقد وضع البرنامج مفهوم الحكامة الديمقراطية موضع التطبيق في خطته الاستراتيجية لفترة 2008-2011"بوصفها عملية تهدف إلى إيجاد بيئة مستدامة للإجراءات السياسية الجامعة والمتجاوبة مع المتغيرات من خلال تشجيع المشاركة الشاملة، وتدعيم المؤسسات المتجاوبة بغية ضمان المسائلة من أجل تحقيق نتائج هادفة، وترسيخ القواعد والمبادئ الدولية

¹UNDP, " governance for sustainable human development: A UNDP policy document

وأیضا: رضوان , <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#c> , (1997).p3

بروسي: مرجع سابق، ص 134.

²PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. New York : De Boeck, p 51.

³الأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة السادسة والخمسون، القرار 64/2000.

المتفق عليها عن طريق تدعيم الروابط التي تصل بين العمل المعياري لمنظومة الأمم المتحدة ونشاطاتها العملية".¹

الفرع الثاني: الحكامة في أدبيات المنظمات القارية والإقليمية

اهتمت عديد المؤسسات والمنظمات القارية والإقليمية بمفهوم الحكامة بالنظر لأهميتها وارتباطها باختصاصات متعددة، وقضايا رئيسية تحتل صدارة اهتمامات هذه المؤسسات مثل: التنمية، التحول الديمقراطي، فعالية التسيير العمومي، تسيير المالية العامة، ومن بين هذه المؤسسات التي اشتغلت بمفهوم الحكامة والحكامة الجيدة:

أولاً: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE

عرفت الحكامة الجيدة في اجتماع اللجنة الوزارية المنعقد في باريس مارس 1996 " بأنها تشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد، أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، مع تركيز على فعالية المؤسسات والقيم التي تحتويها هذه المؤسسات مثل: المساءلة، الرقابة، النزاهة".²

وتركز لجنة مساعدة التنمية المنبثقة عن المنظمة على أربعة مجالات للحكامة الجيدة هي: أولوية القانون، تسيير القطاع العام، مكافحة الفساد، خفض النفقات العسكرية، كما تهتم بمسألة حقوق الإنسان وترتبط عملية التنمية بمدى احترامها خاصة ما تعلق منها بحقوق المرأة.³

تعتمد مقارنة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمفهوم الحكامة الجيدة على بعد تقني يرتبط بمفهوم التسيير الجيد للشأن العام ومفهوم التنمية التشاركية، ولكنها حينما تتعامل مع الدول النامية تربطها بمفاهيم الديمقراطية ومراعاة حقوق الإنسان، وهو ما تجسده اتفاقيات الشراكة التي قام به الاتحاد الأوروبي خاصة مع الدول الإفريقية.

¹ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إدماج مكافحة الفساد في التنمية، مذكرة تطبيقية، ديسمبر 2008، ص 5.

²OCDE, Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, lignes directrices sur la coopération pour le développement, France : service des publications OCDE 1995, P 2.

³ Ibid, PP 16 ,33.

ثانياً: الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء مبادرة النيباد NEPAD

تناولت المبادرة مفهوم الحكامة الجيدة في الوثيقة الأساسية للنيباد¹ باعتباره أحد شروط التنمية المستدامة من خلال طرحها لمبادرة الديمقراطية والحكامة الجيدة التي تهدف " إلى دعم أطر سياسية وإدارية تقوم على مبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة والنزاهة واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون"²، كما طرحت الوثيقة³ "مبادرة للحكامة الاقتصادية والمؤسسية تهدف لضرورة تحقيق الانتقال إلى تسيير اقتصادي يركز على الفعالية وتحكم أفضل في تسيير المالية العامة"⁴، وما يميز هذه المبادرة عن باقي المبادرات هو وضع آلية للتقييم ومراقبة الحكامة الجيدة في إفريقيا من خلال تأسيس الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء التي جاءت استكمالاً لتعهدات قادة النيباد والاتحاد الإفريقي بنشر الحكامة الجيدة والديمقراطية في إفريقيا⁵.

1 شهد تعريف المنظمة للحكامة الجيدة تطوراً فبعد أن كان يركز على تحسين أداء الإدارة العامة عن طريق الإصلاحات القانونية والإدارية والهيكلية التي تدعم مبدأ المساءلة والنزاهة والشفافية في بداية التسعينات وانتقل في نهايتها إلى التركيز على مبدأ المشاركة الذي يضع مبدأ المساءلة وحكم القانون في إطار عام من احترام الحريات والمشاركة.

2 لم تكن النيباد هي المبادرة الأولى التي تناولت مفهوم الحكامة الجيدة بل يرجع الاهتمام بالموضوع إلى بداية التسعينات، ففي وثيقة كامبالا لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية في إفريقيا عام 1991 تمت الإشارة للمصطلح باعتباره أساساً لتحقيق الاستقرار مشيراً إلى ضرورة الالتزام بحكم القانون والمشاركة الشعبية في الحكم والشفافية وتداول السلطة، أنظر في هذا: - رضوان بروسي، مرجع سابق ص 200 وما يليها.

- توفيق راوية، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، 2005، ص 106 وما يليها.

3 وثيقة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (نيباد)، أبوجا، أكتوبر 2001، المادة 79 والمادة 80.

4 وثيقة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (نيباد)، أبوجا، أكتوبر 2001، المادة 80.

5 حيث تم توجيه قادة الدول الإفريقية الأساسية في المبادرة (الجزائر، نيجيريا، جنوب إفريقيا) لعرض المبادرة في أوكيناوا سنة 2000، ثم قمة جنوة للدول الثمانية في سنة 2001، ليتم طرحها للمناقشة والتصديق عليها خلال قمة الثماني في كندا في جويلية 2002، ولقيت ترحيباً وتأييداً لدى الدول الكبرى الصناعية ولكنه لم ينعكس في تلبية مطالب الدول الإفريقية، كما وجه الاتحاد الأوروبي الدعوة للدول الرئيسية الداعمة للمبادرة، وتم الاجتماع في بلجيكا عام 2001، أين رحب بالمبادرة من الناحية الإعلامية والمعنوية مع ربط المساعدات بضرورة الالتزام بمبادئ الحكامة الجيدة، كما عبرت فرنسا في قمة فرنسا- إفريقيا لسنة 2002 عن دعمها للتوجه الجديد للتنمية في إفريقيا، نفس الموقف قامت به بريطانيا ممثلة في رئيس وزرائها خلال زيارته لأربع دول إفريقية خلال سنة 2002 بتأييد المبادرة واعتبارها فرصة للوصول للنهضة الاقتصادية المنشودة... أنظر نظر في هذا: نيفين حلمي صبري مصطفى، أوروبا ودعم التنمية في إفريقيا، دراسة في الموقف الأوروبي تجاه الأبعاد السياسية للتنمية الإفريقية - في استراتيجية التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، تحرير مصطفى كامل السيد، مايكل لانج، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2003، ص 199 وما يليها.

وتم طرح تسعة معايير كمقياس للحكامة الجيدة في إفريقيا ركزت المعايير الثمانية الأولى منها على الحكامة المالية. بينما تناول المعيار التاسع مناقشة تصريح حول الديمقراطية والحكامة السياسية متضمنا مقترحات خاصة بمبادئ الترسخ الديمقراطي.

قام تصور مفهوم الحكامة الجيدة لدى مبادرة النيباد على رؤية مستوحاة من برامج صندوق النقد والبنك الدوليين، وفي مقاربة تتبنى تصور "توافق واشنطن" المتأثر بالأفكار النيوليبرالية من منطلق تسليمها بالدور الإيجابي الذي يمكن أن تلعبه العولمة في توفير الظروف والإمكانيات الملائمة للتنمية من خلال إقامة شراكات عالمية جديدة¹. ومن جهة أخرى تحت المشروطة التي فرضتها المؤسسات المالية ووكالات التنمية من أجل تقديم المساعدات للدول الإفريقية تحت مسمى الحكامة الجيدة، وهو ما يجسده الترحيب الدولي الذي لقيه اعتماد مبادرة النيباد لآلية التقييم من قبل النظراء لقياس نوعية الحكامة من قبل مجموعة الدول الثمانية الصناعية والاتحاد الأوروبي.

ثالثا: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

جاء في تقرير التنمية الإنسانية لسنة 2002 المعنون "خلق فرص للأجيال القادمة" في الفصل السابع منه "الحكم والتنمية الإنسانية" ترجمة مصطلح "COVERNANCE" بالحكم وعرفه بأنه "ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات، ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون فيها حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم، ويحلون خلافاتهم عن طريق الوساطة"².

¹ Charles Moumouni, Carlos Nkoa, "le double langage du nepad des flux de capitaux étrangers pour un développement endogene", perspective Afrique, Vol 1, n2, 2005, p174.

sur le site suivant:

www.perspaf.org/fileadmin/Articles/Volume1/Numero2/PA_Vol1_No2_pp.171-186.pdf

Consulter le : 3/07/2017.

² البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002 "خلق فرص للأجيال القادمة"، ص 101. على الرابط: www.undp.org/rbas/abychapter.htm

يعتبر الصندوق أن الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية هو " الحكم الذي يعزز ويدعم صون ورفاه الإنسان، ويقوم بتوسيع قدرات البشر، وخياراتهم وفرص حياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع"¹.

نلاحظ أن مفهوم الحكامة الذي اعتمده الصندوق العربي جاء مطابقا لما يتبناه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تركيزه على جميع الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمفهوم، وربطه بمسألة توسيع قدرات وخيارات الناس التي تشكل صلب عملية التنمية.

المطلب الثاني: الحكامة من منظور مراكز البحث وإسهامات الأكاديميين المقاربة الأكاديمية
يختلف تناول مفهوم الحكامة في أدبيات مراكز الدراسات باختلاف زوايا النظر له، وبالغايات الكامنة وراء استخدامه، وهناك عدد من المراكز البحثية التي تهتم بالموضوع.

الفرع الأول: الحكامة من منظور مراكز البحث

تطرق مراكز البحث المختلفة لمفهوم الحكامة واستفاضت في تحديد مضامينه، ونذكر منها ما يلي:

أولا: الحكامة من منظور مركز دراسات الحكامة بجامعة أوتاوا

يعرف المعهد الحكامة بأنها " القيادة والتوجيه، فهي تعني العملية التي بواسطتها يتم أخذ زمام الحكم في المنظمات الإنسانية سواء كانت عامة أو خاصة أو مدنية"².
فهي تعني أنماط معقدة من التفاعل في المنظمات العامة والخاصة والاجتماعية، يشارك فيها المواطنون من خلال الأجهزة والقواعد والعمليات التي تعرف قواعد اللعبة. ويركز هذا التعريف على دور الفاعلين وخلق تواصل وترابط بينهم، كما يبرز دور القطاع العام في تمكين المواطنين من المشاركة في هذه العملية.

ثانيا: الحكامة من منظور المعهد الدولي للعلوم الإدارية

¹ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، مرجع سابق، ص 101 على الرابط: www.undp.org/rbas/abychapter.htm

²Paul Prevost et autres, " projet sur les collectivités apprenantes démocratie, e-démocratie et gouvernance : " esquisse de définitions ", rapport de cefrio, quibec, janvier 2003, p 22.

Sur le site suivant :

http://www.cefr.io.qc.ca/rapports/E-democratie_Esquisses%20de%20d%E9finitions.pdf

Consulter le : 20/02/2018.

يعرفها على أنها " العملية التي بواسطتها يمارس جميع أعضاء المجتمع، السلطة، الحكم، وقدرة التأثير السياسي على السياسات والقرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، والحكامة مفهوم أوسع من الحكومة لكونها تشمل التفاعل بين المؤسسات الرسمية، وتلك الخاصة بالمجتمع المدني"¹.

يتميز التعريف بالتركيز على الجانب التقني والمجال الاقتصادي والتنمية الاجتماعية للمصطلح، ولكنه لا يبين نوعية الحكم والفاعلين فيه، وطبيعة العلاقات بينهم، ويحمل العديد من التضمينات لاتساعه².

ثالثا: الحكامة من منظور المركز البرلماني الكندي

يطرح المركز تعريفا في إطار " بيئة الحكامة الجيدة" بحيث يرى أنه " يتضمن شبكة معقدة من المنظمات المتفاعلة والمتراصة حول المواطنين النشطين والفاعلين"، كما يوضح مختلف العلاقات بين المنظمات وبيئتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ظل مفهوم العولمة، وأثرها في البيئة الوطنية بتبين دورها في خلق توازن بين بيئة الحكم المحلي والعالمي وبين فعالية الدولة والمجتمع المدني وفعالية السوق والعدالة الاجتماعية"³.

رابعا-الحكامة من منظور مركز دراسات وبحوث الدول النامية

يعتبره من المفاهيم المراوغة حتى بين الذين يتفقون على جدية القضية التي يشير إليها بدليل استخدام عدة مصطلحات له، ولا يحيل في لغته الأصلية إلى الحكم بل إلى أسلوبه أو طريقته، وهو " الأسلوب الذي تتوافر فيه عناصر معينة في مقدمتها الالتزام بحكم القانون، والرشادة في صنع القرار على كل المستويات، وخصوصا مستويات الحكم العليا، والابتعاد عن تركيز السلطة في أيدي محدودة أو في مؤسسة واحدة، وتوفير الشفافية في أسباب ما يتخذ من

¹ Thomas, G. Wiss, Governance, good governance and global governance: conceptual an Conceptual challenger" Third world quarterly vol. 21 N°05, 2000 .p79.

² رضوان بروسي: الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا، مرجع سابق، ص133، وأيضا: مايجا بوبكري، إشكالية الحكم الرشيد في المسار الديمقراطي لبوركينا فاسو، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، ص 27.

³Robert Miller, the ecology of governance and parliamentary accountability", in parliamentary center World Bank institute, parliamentary accountability and good governance, p10. on site:

<http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf> Consulter le :06/01/2019

قرارات، ومساءلة كافة المسؤولين عما يقومون به، والالتزام بالتكافؤ في توزيع الخدمات والأعباء العامة، والقابلية للاستجابة لمطالب المواطنين وتوسيع دائرة المشاركة في صنع القرار، واندراج ما يتخذ من قرارات في إطار رؤية استراتيجية واضحة للمواطنين¹.

يركز هذا التعريف -الذي جاء واسعا- للحكامة على حصر آلياتها في البعد السياسي للمفهوم، واعتباره قضية سياسية بالدرجة الأولى تتعلق باتخاذ القرار في أعلى المستويات، وأسبابه ومدى المسؤولية عنه، دون الإشارة إلى فواعلها ونطاق تفاعلاتهم.

خامسا: الحكامة من منظور لجنة الحكامة العالمية

ورد في تقريرها عن الحكامة أنها تعني في جوهرها " حاصل (مجموعة) الطرائق المختلفة للأفراد والمؤسسات العمومية والخاصة التي تسير قضاياها المشتركة، وهي عملية مستمرة للتعاون والتحكم بين مصالح مختلفة ومتداخلة تتضمن المؤسسات الرسمية والأنظمة التي تتميز بالسلطات التنفيذية، إضافة إلى الترتيبات غير الرسمية التي تتوافق عليها الشعوب والمؤسسات أو التي يعتقدون أنها في صالحهم"².

هذا التعريف يركز على جانب الشراكة، ويعطي للمجتمع المدني دورا مركزيا في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكنه يتسم بالغموض ومصاغ بنمط الأسلوب البيروقراطي للمنظمات الدولية، فمن الصعب تمييز الحكامة عن الأشكال الأخرى من العمل العام التي تشمل الجهات الفاعلة العامة والخاصة.

الفرع الثاني: الحكامة من منظور إسهامات الباحثين

يعود الانتشار الواسع لمفهوم الحكامة إلى استعماله من قبل المؤسسات المالية الدولية في سياق البرامج الموجهة إلى الدول النامية المسماة ببرامج التعديل الهيكلي، ولكن أصول المفهوم ترجع لتراكمات نظرية ومعرفية سابقة لهذا التوظيف، كما أن إعادة طرح المفهوم أدت إلى ظهور محاولات لتقديم تعريف أكثر دقة وشمول، في محاولة لتفكيك المفهوم، وتحديد

¹ مصطفى كامل السيد وآخرون، أعمال مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، يومي 30-31 مارس 2003 مقدمة، ص ح، ط.

²Commission on Global Governance (1995) Our Global Neighborhood. Op.Cit, pp. 2, 3.

وكذلك على الرابط <http://informations-et-commentaires.nursit.com/spip.php?article281>

دلالاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإظهار المبادئ الأساسية والإجراءات التي يقوم عليها، وفيما يلي عرض لعدد من إسهامات الباحثين وتصوراتهم لمفهوم الحكامة.

أولاً: الحكامة في الأدبيات الاقتصادية

يُرجع جل الباحثين جذور تصور مفهوم الحكامة إلى إدارة الأعمال وتسيير المؤسسات والشركات في ثلاثينيات القرن الماضي، مثل أعمال رونالد كوس Ronald GOAS الذي قدم مقالا بعنوان طبيعة الشركة «The nature of the firm» سنة 1937 حيث وضع إشكالية افتراض أن تنظيم التبادلات لا يتم حسب أسعار السوق فقط، وأدخل في الاقتصاد الفكرة التي تشير لوجود أنماط مختلفة من التنظيم والإدارة، والنظام المشكل من خلال هذه الأنماط المختلفة من التنظيم المحدد لشركة ما، وهو ما تم تسميته لاحقاً "حكمة الشركات"¹. والتي تعني "الأجهزة المكونة من طرف الشركة للوصول إلى تنسيق داخلي فعال يمكن الشركة من تنمية وتطوير شبكاتها، وإعادة النظر في الهيراركيات الداخلية وتطبيق معايير العمل بالتعاقد"².

في ذات السياق بنى Oliver Williamson دراساته في سنوات السبعينيات من القرن الماضي على دراسات وأعمال Ronald Coase حيث أصبح مفهوم حكمة الشركات محور الاقتصاد المؤسساتي الجديد من خلال بنية المؤسسات، ويعرفها بأنها "مجموعة ميكانيزمات التنسيق التي تحكم التنظيم الداخلي للمؤسسة بهدف تحقيق فعالية أكبر"³.

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن الحكامة ظهرت في القرن العشرين داخل الشركة أو المؤسسة الرأسمالية في سياق الأسئلة المرتبطة بتكييف القرار الاستراتيجي، واختيار القادة،

¹ Lorrain Dominique. administrer, gouverner, réguler. In : les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998. gouvernances. p 85. Sur le site suivant

https://www.persee.fr/docAsPDF/aru_0180-930x_1998_num_80_1_2200.pd. Consulter le : 09/01/2017.

² رضوان بروسى، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، المجلة العربية للعلوم السياسية، تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 38، 2013/06، ص 64.

³ Tournier, Charles le concept de gouvernance en science politique papel politico, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2007, p 68. Sur le site suivant :

www.redalyc.org/pdf/777/77716564004.pdf. Consulter le :04/12/2018

والدور الذي يجب أن يلعبه أصحاب المصلحة في الشركة، وهم المالكون والمساهمون والقادة وتفاعلهم، ويتجسد هذا من الناحية النظرية في ما سمي حكامة الشركات أو حكامة المؤسسات في نظرية الخيار العقلاني، ونظرية تكلفة المعاملات، والمقاربة التعاقدية للشركة، والاقتصاد المؤسسي الجديد، فوضع المفهوم لتحليلات وفق منهجية العلوم الاقتصادية، وتشكل نظرية تكلفة المعاملات لرونالد كوس المصنوفة المفاهيمية للحكامة المعاصرة¹.

لقد وجهت عدة انتقادات لهذه المقاربة المستندة إلى نظرية تكلفة المعاملات والاقتصاد المؤسسي الجديد، والمنتبئية لتوجه نيوليبرالي يقوم على عدم جدوى تدخل الدولة، وتبرير التدخل لدعم القطاع الخاص، وتسليح المعرفة والتربية والتكوين وخصخصة المرافق والأموال العامة، خاصة وأن هذه المقاربة تبنتها المؤسسات المالية الدولية ووضعتها كشرط مقابل المساعدات والقروض الموجهة للدول النامية².

هذه الأفكار المتأثرة بالتوجه النيوليبرالي الذي تمثل مدرسة شيكاغو أهم روافده الفكرية الداعية إلى بقاء الدولة في حدود ضمان التنظيم الذاتي للسوق، فالمؤسسات السياسية مهمتها السماح فقط بحرية القوى الاقتصادية واحترام قواعد المنافسة. وهكذا، فإن تطور النظريات الاقتصادية فضل ظهور فكرة الحكامة وعناصر القوة الناعمة المرتبطة بها، مقارنة بالقوة الصلبة لمفهوم الحكومة³.

هناك عدد من الأفكار أكثر راديكالية تدعو لوضع حد لهيمنة الدولة على الفعل العمومي، وعدم تسييس هذا الأخير من خلال أسلوب الحكامة من بينها JAMES Buchanan الذي يرى أن السوق أفضل ضمان للمصلحة العامة من السياسة، وهذه النظريات تهيمن على البحوث حول حكامة الشركات وتأثر على المجالات الأخرى⁴.

¹ Ali Cazancigil, la gouvernance – pour ou contre le politique ?, Op.cit., p 17.

² هذه الأفكار التي يروجون لها قد اكتسحت بلا شك مجال السياسة، على هذا النحو، فمشروع الليبرالية المتشددة، لم يكن، والحالة هذه، موجها حتى الآن إلا لدول الجنوب، خاصة وأنه لا يعني الدولة الموجودة على رأس المجموعة الأخرى، أي الولايات المتحدة الأمريكية، ففي دول الأطراف، وفي هذه الأخيرة وحدها، تمكن رأس المال من الهجوم على مقومات الدولة بكاملها هذا هو مضمون الحكم الصالح Good Governance " أنظر في هذا: ريمي هيريرا، الأدوار السياسية للفكر الاقتصادي المهيمن، ترجمة أحمد زوبدي، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 407، 2013، ص 138.

³Tournier, Charles, Op.cit., p 68.

⁴Ali Cazancigil, la gouvernance – pour ou contre le politique ?, op.cit., p 21.

ثانيا: الحكامة في الأدبيات السياسية -القانونية - الاجتماعية

الملاحظ من التطرق للحكمة في الأدبيات الاقتصادية أن المفهوم تم طرحه في صيغته المعاصرة كمعيار لنموذج اقتصادي جديد، أثر على المجال السياسي وأحدث جدلا كبيرا في البلدان الغربية جعل من إصلاح الدولة والمناجمنت العمومي الجديد قضية مركزية، في سياق البحث عن حل للإشكالات التي عرفتها المجتمعات الغربية بعد أزمة دولة الرفاه والأزمة المالية التي عرفتها في ظل العولمة وتأثيراتها، و إفرازاتها المتعلقة بتحولات الدولة ، أزمة الشرعية والقابلية للحكم، أزمة التسيير العمومي ...الخ، تم تداول مفهوم الحكامة في الدراسات الاجتماعية والسياسية والقانونية، ومن بين الدراسات التي تناولت الحكامة في محاولة للإجابة عن إشكالية القابلية للحكم كتاب في علم الاجتماع السياسي بعنوان " Les démocraties sont-elles gouvernables " لكل من Jean Leca et Roberto Papini يطرح الحكامة كأحد الحلول الممكنة لتجاوز (عدم القابلية للحكم) في الديمقراطيات. Jean Leca et Roberto Papini, Les démocraties sont-elles gouvernables ? Economica, Paris, 1985

في نفس الاتجاه نجد كتاب آخر تناول مفهوم الحكامة وتطبيقاته في دراسة نقدية للمفهوم وخصائصه الأساسية من وجهة نظر علم الاجتماع السياسي والسياسة المقارنة، و علاقة الحكامة بالسلطة السيادية والثاني بديمقراطية الحكامة في مختلف القطاعات ومستويات التدخل خاصة السياسات العمومية، المدن، الاتحاد الأوربي، والعولمة، لمؤلفيه Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme¹

في سياق متصل مع طرح أزمة القابلية للحكم طرح Patrick Le Gales تصورا لمفهوم الحكامة الحضرية في محاولة لتقديم حل للأزمة التي تعرفها حكومة المدن في فرنسا بالانتقال من حكومة المدن إلى الحكامة الحضرية التي تعني تجاوز مفهوم حكومة المدينة القائم على الدولة والجماعات المحلية كفاعلين أساسيين إلى نظام شبكي متعدد الفاعلين والمراكز قائم على التنسيق والشراكة والتفاوض والتسوية².

¹ Guy Hermet, Ali Cazancigil Et Jean-François Prud'homme, La gouvernance, un concept et ses applications. Paris, Éditions Karthala, 2005.

² في مقال نشر له أنظر:

كما انتقل المفهوم أيضا إلى حقل تحليل السياسات العامة من خلال طرح مفهوم شبكات السياسات الذي يعكس التغيير في مقاربات اتخاذ القرار وصنع السياسات العامة في مجتمعات تتسم بالتعقد والتمايز وكثافة شبكات المصالح المستقلة، والانتقال إلى أنماط التنسيق الأفقي بين مختلف الشركاء، وفي هذا يرى Yannis Papadopoulos بأن تطوير الحكامة أمر لا مفر منه في المجتمعات المتميزة والمعقدة ويعرفها بأنها "اتخاذ القرارات وتطبيقها بطريقة أفقية أكبر، داخل "شبكات السياسات". تشمل هذه الشبكات جهات فاعلة عامة وحكومية وقبل كل شيء الجهات الفاعلة الإدارية، التي يمكن أن تمثل عدة مستويات إقليمية، فضلا عن الخبراء وممثلي المصالح (أصحاب المصلحة) (les stakeholders)، الذين يختلفون وفقاً للقضايا المعنية"¹.

يقوم هذا التصور لمفهوم الحكامة على تعدد الفاعلين وتفاعلهم في شكل شبكات مستقلة بغية تجاوز معوقات التسيير الفعال الذي سببته المركزية وأنماط التسيير البيروقراطي²،

Le Gales Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In : Revue française de science politique, 45^e année, n°1, 1995. pp. 57-95. Sur le site suivant : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502 Consulter le : 20/03/20140

¹Yannis Rapadopoulos, démocratie, gouvernance et management de l'interdépendance : des rapports complexes. In: javier santiso, op.cit, pp 134, 135.

² كما قدم جيرري ستوكر Gerry Stoker من جانبه خمسة مقترحات حول مفهوم الحكامة - يفهم على أنه أسلوب معين للحكومة -، ويلخص عدداً قليلاً من تحليلات المفاهيم الموجودة في الأدبيات:

1- تشير الحكامة إلى مجموعة من المؤسسات والجهات الفاعلة في المجال الحكومي وخارجه،

2- الحكامة تميل إلى محو الحدود والمسؤوليات بين القطاعات العامة والخاصة في البحث عن حلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية.

3- الحكامة تفترض وتعكس درجة عالية من الترابط بين المشاركين في جميع المواقف التي تمثل مشكلة في العمل الجماعي.

4- تقوم الحكامة على شبكات من الجهات الفاعلة المستقلة، الشبكات التي تشكلت تتمتع بذاتية والاستقلالية.

5- تعتمد الحكامة على مبدأ أنه من الممكن التصرف دون الاعتماد على الحكومة أو سلطة الدولة، عن طريق التقنيات الجديدة التي تحل محل السيطرة من خلال التنسيق والتوجيه. أنظر في هذا: Gerry Stoker, governance, Vol. 50, No. 1: pp 18-19, international social science journal, as theory: five propositions

مركزا على قدرة هؤلاء الفاعلين على حل المشاكل والاعتماد على قدراتهم في ذلك، لكنه لا يقدم في المقابل تصورا شاملا لجميع أبعاده¹.

وإذا كان التصور السابق للحكامة يركز على تعدد الفاعلين، فإن المطالبة بإصلاح دور الحكومة وجعلها تعمل بطريقة مشابهة لعمل الشركات والمقاولات يمثل تصور كل من Osborne et Gaebler لمفهوم الحكامة من خلال طرح نظرية " إعادة اختراع الحكومة " بالدعوة لضرورة إدارة الدولة وفق النموذج الريادي الذي تسير به المشاريع التجارية، والاعتماد على آليات السوق الحرة (مبدأ تغطية التكلفة، رسوم الانتفاع، وتسعير الخدمات).

بحيث لا يتعلق الأمر بحجم الحكومة أقل أو أكثر، ويعتبران أن المشكلة تتعلق بعدم وجود الحكامة الجيدة " فالحكامة بالإدارة الحسنة هي العملية التي نحل بها مشاكلنا بصورة جماعية، ونلبي حاجات مجتمعنا، والحكومة هي الأداة التي نستخدمها، والأداة عتيقة الطراز فات أوانها، وقد بدأت عملية إعادة الاختراع فنحن لسنا بحاجة إلى " برنامج جديد " ... نحن بحاجة إلى إعادة تركيب هيكلية أمريكية².

يعرف حركات محمد أستاذ المالية العامة بجامعة محمد الخامس بالرباط الحكامة بأنها: " شتى الآليات والميكانزمات التي تضبط ممارسة الحكم في كل أبعاده السياسية الاقتصادية والإدارية والثقافية، وفق مقارنة متجددة قوامها المشاركة في اتخاذ القرار والتقييم المستمر

¹ومن المحاولات التي قدمت لإعطاء تصور شامل حول مفهوم الحكامة المقاربة كإطار تحليلي التصور قدمه كل من Lynn و Heinrich و HILL ويركز على المخرجات والمدخلات في حكم وإدارة المنظمات باعتبارها " نتاج تفاعل المنظمات مع البيئة الخارجية وأساليب تعاملها مع الزبائن، إضافة إلى العوامل التنظيمية داخلها بتحديد الأهداف وإدارة الموارد البشرية وطبيعة الهيكل التنظيمي، فضلا عن أنماط التسيير والقيادة والتوجيه ومناهج اتخاذ القرار وعليه فهذا التصور يركز على جانب التسيير والتنظيم دون مراعاة الجوانب السياسية والاقتصادية. أنظر في هذا:

George Rederickson, public administration? governance, governance everywhere p

8.on site

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.537.8624&rep=rep1&type=pdf>

cons

2 ديفيد اوزربون وتيد غابلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، ترجمة محمد توفيق الجبريمي، مكتبة العبيكان، ص 46. وأيضاً رضوان بروسي: الديمقراطية والحكم الراشد في أفريقيا، مرجع سابق، ص 128.

للإنجازات من أجل تهيئة المجتمع للتحديث، وذلك بالعمل على توفير الشروط اللازمة للإنجاز والإبداع¹.

التصور المقدم يرى في الحكامة تبلور سيرورة للمجتمع من خلال عدة عوامل مؤسسانية وبيداغوجية وتنظيمية وتشريعية وثقافية جد معقدة، وتشمل الميكانزمات والمؤسسات التي تمكن الأفراد ومجموع شرائح المجتمع من تضبيب مصالحهم، وممارسة حقوقهم، ونطاقها يتجاوز الدولة إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني.

أما "جاك شوفالبيه" فيرى أنه في ظل التطور الحاصل في المجتمعات المعاصرة، وعدم قدرة تقنيات الحكومة المتسمة بمنطق الهيمنة من جانب واحد على فرض سلطتها بفعل تآكل مفهوم السيادة تحت تأثيرات العولمة تطرح الحكامة كنموذج دولتي جديد قائم على ثلاث محاور².

في كتابه حول الحكامة القانون والدولة : يطرح Daniel Mockle أسئلة القانون في الحكامة العامة ويرى بأن " الحكامة تمثل ابتكار نهاية القرن العشرين الذي يعكس ريادة علوم التسيير وبالتحديد المناجمنت العمومي الجديد في تصوره للمنظمات العامة القائم على تصور إيديولوجي نيوليبرالي، فهي تعكس ظهور نموذج جديد شامل لتنظيم الدولة وأدوارها وآليات

¹ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكمة الشاملة، مرجع سابق، ص 138.

² تتمثل المحاور الثلاث في: "الجمع بين العام والخاص بإشراك فاعلين متعددين في عملية أخذ القرار، فلم تعد الدولة الفاعل الوحيد سواء داخليا أو خارجيا، وعليها إشراك باقي الفاعلين على جميع المستويات في عملية صناعة القرارات.

- أولوية الحلول التوافقية (التشاركية)، بحيث تكون الخيارات نتيجة للمفاوضات والحلول الوسط، مع مراعاة وجهات نظر الأطراف المعنية، وتقف الدولة على قدم المساواة مع الشركاء، في إطار عملية الإعداد الجماعي لهذه الحلول، في مقاربة تعددية تفاعلية للعمل الجماعي.

- الأشكال الأفقية للتعاون والتنسيق بين الجهات الفاعلة التي لها مصالح متضاربة ولكنها مستقلة بشكل كافٍ

عن بعضها البعض بحيث لا يستطيع أي منها فرض حل واحد، بينما تكون مترابطة بما فيه الكفاية ليكون الجميع خاسرين إذا لم يتم العثور على حل" أنظر في هذا: Jacques Chevallier, la gouvernance, un nouveau

paradigme étatique ?, revue française d'administration publique 2003/1 (no105-106), p207.

Sur le site suivant : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration> .Consulter

.le :13/08/2016

«3E» Economie, Efficacité Efficience .VOIR.- Yvan Pesqueux, Le nouveau management public, ou New Public Management, LE 15/10/2017 à 15 :25, Sur le site suivant :

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878> 2006, p3.

تسيير المؤسسات العامة والخاصة ، ليتراجع في ظل النموذج التقليدي للإدارة العامة القائم على القانون العام والقانون الإداري تحديدا لفائدة آليات التسيير المستعارة من القطاع الخاص ، حيث البحث عن * (الفعالية، الاقتصاد ، الكفاءة) هو جوهر هذا النموذج الجديد¹. في سياق المقاربات الساعية إلى إصلاح الدولة بالنظر للأزمة التي عاشتها عقب نهاية حقبة دولة الرفاهية، والتي كانت الأزمة المالية تشكل أكبر تجلياتها تم طرح الحكامة العامة كنموذج يسعى لتجاوزها، فشكلت الحكامة المالية المدخل الرئيسي لإصلاحها في عديد من دول العالم.

يرى Michel Bouvier أن الحكامة المالية الجيدة " تتصرف بعمق من خلال العمل على إعادة تشكيل الدولة الديمقراطية البرلمانية، فهي تشير إلى تنظيم وتوزيع السلطات بين السياسيين والمسيرين، وفي قلب إصلاح المالية العامة وصميم إصلاح الدولة ...، وفي هذا السياق يظهر عقد اجتماعي جديد وعلاقة أخرى بين الدولة والمواطن يتم تصميمها"². ويعتقد محمد حركات "أن الحكامة المالية الجيدة تمثل حقا الدعامة الأساسية والمدخل الرئيسي في البلدان النامية للحكامة الشاملة المنشودة في شتى تجلياتها وتداعياتها، باعتبار أن التدبير الأمثل للمال العام والخاص على السواء هو الأداة الأساسية التي تقوم عليها كل استراتيجية طموحة تستهدف محاربة الرشوة وهدر الأموال والتبذير والفساد بكل أشكاله"³.

من خلال ما سبق يتضح أن مفهوم الحكامة يؤسس لمنظور دولتي جديد يستمد جذوره الإيتيمولوجية من الحضارة الغربية و الإيستمولوجية من المقاربات المؤسسية الجديدة التي تطورت ضمن العلوم الاقتصادية وعالم الأعمال، هذا المنظور " يستخدم كإطار تحليلي من جهة (تحليل الفعل العمومي وممارسة السلطة) ، وكإطار معياري (إصلاح الدولة كسياسات وبرامج) من جهة ثانية، جاء لإعادة النظر في هيكل الدولة وأدوارها وآليات تسيير الشؤون

¹Daniel Mockle, la gouvernance le droit et l'état, les questions du droit dans la gouvernance publique, bruylante, bruxelle,2007. p180.

²Michel Bouvier, Innovations, créations et transformations en Finances publiques, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP – Sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ, Paris, 2004. pp3 ,4.

³محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مرجع سابق، ص 283.

العامة وصنع السياسات¹. هذا التصور الذي يجد مرجعيته الفكرية في التيار النيوليبرالي، وتروج له المؤسسات المالية الدولية كنموذج للإصلاح يمكن تعميمه على بلدان العالم الثالث، يطرح عدة تساؤلات عن إمكانية نجاحه بالنظر للسياق المختلف الذي تكون فيه، وارتباطه بتحولات اجتماعية وسياسية واقتصادية عرفتھا الدول الغربية في الثلث الأخير للقرن الماضي. وإذا كان مفهوم الحكامة تتجاوزه عدة اختصاصات، ويتم طرحه وفق عدة مقاربات، فإن المالية العامة لا تختلف كثيرا عنه في هذا الشأن، بسبب استعمالها في أكثر من تخصص أكاديمي، وتحليلها وفق عدة مقاربات، وبالتالي تشكل دراستها حقا خصبا لمعرفة التحولات التي يعرفها أي مجتمع، وأي دولة، يرى Schumpeter شومبيتر بأن "المالية العامة تمثل واحدة من أفضل المقاربات لفهم المجتمع، وعلى وجه الخصوص الحياة السياسية"².

المبحث الثاني: فواعل الحكامة ومعايير ومؤشرات قياسها

لقد أدت التطورات التي عرفتھا المجتمعات المعاصرة على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية إلى الوصول للقناعة بضرورة مساندة الشعوب لما تتخذه من قرارات ومشاركتها في ذلك، يأتي هذا بعد الأزمات التي عرفتھا الدولة وفقدانها للكثير من سلطاتها في ظل العولمة والشركات العابرة للقارات وشبكة المعلومات العالمية، وأزمة السوق التي أدت إلى انهيارات الأسواق المالية بسبب تفشي الفساد ففقد كثيرا من الدعم الذي كان يلقاه، وأزمة العلم بسبب انغلاقه وعدم قدرته المحافظة على التنوع الحضاري. أفرزت الأزمات الثلاث محاولة البحث عن نموذج جديد تتم فيه إعادة النظر في دور الدولة كصانع وحيد للسياسة العامة، وممارس للسلطة السياسية، يتيح مشاركة أفضل للمواطن والمجتمع من جهة، ويسمح للقطاع الخاص بممارسة دوره في التنمية من جهة أخرى، هذه المقاربة التشاركية تشكل مفهوم الحكامة الذي يقوم على نهج تشاركي في ممارسة السلطة يهدف إلى تحقيق تنمية مستدامة تقوم على تحقيق الرشادة في تسيير المال العام معتمدة على مبادئ المشاركة، الشفافية، المساءلة. فما هي هذه المقاربة التشاركية، ومن هم الفاعلون في مجالها؟

¹ رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحكمة كمنظور دولتي جديد، مرجع سابق ص 59.

²Mohamed Djouldem, Les réformes des finances publiques : Enjeux politiques et gestionnaires, Bruylant Edition, 9 avril 2014, Paris, p7.

المطلب الأول: فواعل الحكامة

يقوم مفهوم الحكامة على نهج تشاركي في ممارسة السلطة يهدف لتحقيق تنمية مستدامة تقوم على تحقيق الرشادة في تسيير المال العام، وتعتمد على مبادئ المشاركة، الشفافية، المسائلة، وتمثل الدولة ومؤسساتها أحد فواعلها إلى جانب القطاع الخاص، والمجتمع المدني اللذين أصبحا لهما دور مهم في صناعة القرار وتنفيذه ورقابته في ظل مفهوم المقاربة التشاركية.

الفرع الأول: الدولة والمؤسسات الرسمية

يعتبر الحديث عن الدولة ومؤسساتها باعتبارها فاعلا أساسيا من منظور الحكامة من أهم المواضيع، حيث تشكل الدولة ومؤسساتها المجال الرسمي للحكمة، والتي بفعل تبنيها للمقاربة التشاركية في سياق تأثيرات العولمة والأزمات المتتالية التي عرفتھا الدولة ومؤسساتها سيعرف جهازها تحولا مهما في دوره ووظيفته في أكثر من مجال، تختلف طرق ممارسة السلطة في الأنظمة السياسية من حيث تشكيلها وطرق عملها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض، كما تتباين في تحديد أولوياتها بحسب طبيعتها، وموازن القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فيها، وفي الغالب تتشكل المؤسسات الرسمية للدولة في العالم المعاصر من السلطات الدستورية الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) ولكل واحدة منها وظائفها الخاصة بحسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، حيث تخضع العلاقات بينها لمبدأ الفصل بين السلطات في النظم الديمقراطية.

تشمل السلطة التنفيذية كل الموظفين الذين يشاركون في تنفيذ القوانين بدءا من رئيس الدولة حتى آخر موظف في السلم الإداري للدولة والاختصاص المعقود له، وتختلف الحكومات في كيفية تشكيلها بحيث لا يوجد نمط واحد سواء من حيث التشكيل أو الاختصاص أو طبيعتها القانونية ومدى استقلاليتها¹.

السلطة التشريعية أو البرلمان مؤسسة سياسية تقوم بمهمة وضع القوانين والتشريعات، حيث يرى "Maurice Dufarge" أن البرلمانات الغربية تمارس سلطة ثلاثية: سلطة تحديد من خلال تحديدها للأطر التي تمارس فيها الحكومة سلطتها، وسلطة رقابة على أعمال

¹ السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2004، ص 11.

الحكومة، وسلطة الاعتراض والمطالبة حيث يمثل البرلمان ساحة نقاش بين المواطنين عبر ممثليهم والحكومة، وبين المعارضة والأغلبية¹.

ويرى "السعيد بو الشعير" أن السلطة التشريعية تمارس وظيفتين رئيسيتين هما التشريع والرقابة إلى جانب الوظيفة المالية، والاقتصادية وشبه القضائية².

وإذا كانت السلطة التشريعية تختص بسن القوانين والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذها فإن السلطة القضائية تتكفل بتطبيقها على ما يعرض عليها من منازعات، كما تقوم بمراقبة عمل المؤسساتين السابقين، ومدى احترامهما للدستور إعمالاً لمبدأ الشرعية الذي يشكل أحد أهم المبادئ الديمقراطية³.

ويختصرها موريس دوفرليه في قوله " أنها قول الحق، حيث جميع المواطنين يمكنهم رفع قضاياهم أمام المحاكم بهدف توضيح معنى القواعد القانونية المعمول بها، ولل قضاء سلطة تفسير النصوص"⁴ وتقوم بمهامها إعمالاً لمبدأ الشرعية، وتمارس الرقابة على دستورية القوانين. تقوم الدولة في نظر المشرع الجزائري على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، وتشجع الديمقراطية التشاركية⁵ حيث تم النص في الدستور الجزائري على تنظيم السلطات الثلاث في الباب الثالث منه*، وهي السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين

¹ موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1992، ص ص 116-119.

² السعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص ص 26.23.

³ المرجع نفسه، ص 31.

⁴ موريس دوفرليه، مرجع سابق، ص 144.

⁵ القانون 06-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 الصادرة بتاريخ 2016/03/07، المادة 15، ص 08.

* نظم المشرع الجزائري السلطات الثلاث في الباب الثاني من التعديل الدستوري تحت مسمى تنظيم السلطات: السلطة التنفيذية من المادة 84 إلى المادة 111، السلطة التشريعية من المادة 112 إلى المادة 155، السلطة القضائية من إلى مادة 156 إلى المادة 177.

وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، والسلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون على أساس مبادئ الشرعية والمساواة. لقد أدت الأزمة التي عرفتتها الدولة في نهاية سبعينيات القرن الماضي إلى التشكيك في عدة مفاهيم كانت تبدو مستقرة مثل السيادة، الشرعية، التمثيل، وفي سياق البحث عن حلول لهذه الإشكاليات تم طرح الحكامة التي تتبني مقاربة تشاركية تعتبر الدولة أحد فواعلها بين آخرين، ترمي لإعادة النظر في تعريف الدولة وأنماط نفوذها الاجتماعي وعمل مؤسساتها، وهو ما يطرح سؤالاً مضمونه: ما هو دور الدولة في ظل الحكامة وكيفية عمل مؤسساتها؟

أولاً: تحولات دور الدولة في ظل الحكامة

لقد أدت تأثيرات العولمة والأزمات التي عرفتتها الدولة في نهاية سبعينيات القرن الماضي إلى التشكيك في أساليب الحكم التقليدية المتمسمة بفرض الهيمنة من جهة واحدة، والتي لم تعد تتوافق مع التوازنات الجديدة للمجتمعات المعاصرة، وبدأت سيادة الدول تتآكل تحت وطأة السعي المستمر للمنظمات في شتى المجالات والمستويات لإيجاد تقنيات جديدة للسلطة، مثل مفهوم الحكامة تقنية تسمح بتجاوز فشل أساليب الحكومة التقليدية وهيمنتها نحو مقاربة تشاركية في ممارسة السلطة وصنع القرارات تقوم على:"

1- الحكامة باعتبارها تجازوا للدولة: من الحكومة إلى الحكامة

الدولة لم تعد تحتكر ممارسة السلطة لوحدها وشرعية قراراتها رهينة بمشاركة فاعلين آخرين، وهو ما يعني أن مختلف الجهات الفاعلة سوف تشارك في عملية صنع القرار، فأصبحت الدولة مضطرة إلى مراعاة وجود جهات فاعلة أخرى سواء من الداخل أو الخارج، يتعين عليها المشاركة، بطريقة أو بأخرى، في إطار رسمي أو غير رسمي عند اتخاذ القرارات، لذلك فإن الحكامة تعني إزالة الفصل أي وجود الترابط بين القطاعين العام والخاص، وكذلك بين المستويات المختلفة (الدولية، الإقليمية، الوطنية، المحلية).

يتعين على الدولة المشاركة في مناقشة القرارات على قدم المساواة مع باقي الفاعلين، وهذا يعني فقدانها لدورها المتفوق والمهمين على صناعة القرارات، وبالتالي هي مدعوة للتفاوض لإيجاد الحلول التوافقية وفق منطق الشراكة في إطار تعددي وتفاعلي للعمل الجماعي".¹

¹Jacques, la gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, op.cit., p. 207.

لم يعد القرار بيد السلطة سواء كانت ممثلة في شخص أو مجموعة بل صار نتاجا عن مفاوضات دائمة بين الجهات الفاعلة اجتماعيا "تشكل كشركاء في لعبة واسعة"، يمكن أن يكون مجال اللعبة شركة أو دولة أو منظمة أو مشكلة يجب حلها.¹

يتضح لنا مما سبق بأن الدولة قد تم تجاوزها من منظور الحكامة كفاعل وحيد في ممارسة السلطة وفقا لأنماط التقليدية، وبفعل العولمة لم تعد السلطة قادرة فيها على ممارسة الهيمنة أحادية الجانب في شتى التفاعلات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، فالحكمة تساهم في إعادة تشكيل الدولة بتحديد مهامها وتعزيز نظامها وتكييفها، من خلال إعادة تصميم تنظيمها وتعزيز نمط جديد من الحكم تصبح فيه شريكا لفاعلين آخرين في ممارسة السلطة وصناعة القرارات.²

أحدثت العولمة تأثيرات متعددة الأبعاد خاصة على الدولة القومية وفكرة السيادة كمفهوم محوري فيها، بحيث أدت إلى إعادة تعريفها فبعد أن كان مفهوما مطلقا صار نسبيا ومحدودا بسبب دور فواعل أخرى من المنظمات الحكومية، وغير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات ودوائر البحث والتفكير في صناعة السياسة الدولية، وبهذا فقدت الدولة تبعا لذلك الكثير من وظائفها ونفوذها لصالح فواعل أخرى وأدى ذلك لتراجع المفهوم المطلق للسيادة تحت تأثير العولمة.³

¹Jonas Zadi. La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire. Droit. Université Paris-Est, 2001, p17.

² لقد أدى تطبيق مفهوم الحكامة إلى تآكل مفهوم السيادة في مفهومه التقليدي، فلم تعد الدولة تتمتع بهذه السلطة العليا، غير المقسمة، التي كان من المفترض أن تكون لها وحدها، وصارت ملزمة بالتعامل مع الجهات الفاعلة الأخرى والامتثال لقيود إطار التعاون الذي يتجاوزها، وفي هذا الصدد يبدو أن الحكامة هي الناقل للنظام عبر الوطني الجديد الموضوع فوق الدول الأعضاء، بظهور فئات جديدة من الجهات الفاعلة في الحياة الدولية، مما يكسر الاحتكار الذي تمارسه الدول على العلاقات الدولية، فالآليات التقليدية بين الدول التي يعتمد عليها النظام الدولي وفقا (نظام ويستفاليا) لم تعد كافية أنظر في هذا :

Jacques Chevallier, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique, op.cit., p. 208

³ يعتبر مفهوم الحكامة العالمية مفهوما يتجاوز المفهوم التقليدي لسيادة الدولة ويدعو إلى الانتقال لما يسمى " بنظام الحكامة ما بعد السيادة"، في هذا الإطار يطرح مفهوم الحكامة العالمية التي يرى أنصارها أن المجال السياسي العالمي لا تشكل الدولة وحدها مركز السياسة فيه، وليست مسؤولة مسؤولية كاملة عن أفرادها وأمنها وبيئتها وحتى مصيرها ومستقبلها، حيث أنها في الواقع لم تعد قادرة على ذلك الآن ولن يمكنها القيام بذلك مستقبلا، فحتى أوروبا التي كانت مسرحا للدولة القومية بمظاهرها السيادية دخلت دولها مرحلة التخلي الطوعي عن بعض مظاهر سيادتها بحثا عن تحقيق أهدافها.

2- الحكامة باعتبارها تقليصاً لدور الدولة

أدى تطبيق مفهوم الحكامة إلى إعادة النظر في دور الدولة، وطُرحت عدة مداخل لإعادة إصلاحها كان للمؤسسات المالية الدولية الدور الأكبر في فرضها في الدول النامية تحت مسمى " الحكامة الجيدة " المستوحاة من الأفكار النيوليبرالية، التي تعتبر أن أزمة التي عرفتها دولة الرفاه تعود إلى شح الموارد، وهي أزمة الشرعية التي يعكسها إخفاق الديمقراطية التمثيلية، ولتجاوزها طرح مفهوم الديمقراطية التشاركية التي تعمل في إطار شبكي يمكن مختلف الفاعلين الاجتماعيين و المنتخبين من الاتصال الدائم والنقاش لإيجاد الحلول التوافقية، هذه الصيغة تعني تحولاً في دور ووظيفة الدولة الذي كان يتسم بالهيمنة والهرمية في النظام الفيبري. من بين أهم المداخل لإصلاح الجهاز الحكومي من منظور الحكامة التسيير العمومي الجديد الذي يقوم على تطبيق آليات القطاع الخاص ومفاهيم السوق، بدأت هذه الحركة الإصلاحية في نيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وانتشرت بعدها في عدد من الدول الأوروبية، ليتم طرحها من قبل المؤسسات المالية الدولية كشرط للمعونة الاقتصادية للدول النامية، ويرى أنصار هذا النمط من التسيير أن الدولة تشكل مشكلة بسبب ضخامة حجمها وإجراءاتها المعقدة المكلفة التي تتسم بعدم الفعالية¹.

في سياق الإجابة عن تساؤلات الباحثين والسياسيين والاقتصاديين في الطرق والآليات التي تجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية، تم طرح المناجمنت العمومي كاستجابة للتغير الحاصل في طبيعة دور الدولة والمهام المطلوبة منها في ظل التحول والمطالب المتزايدة على الحكامة الجيدة على المستوى العالمي كنموذج لتسيير عمومي فعال لغرض إصلاح الإدارة العمومية التقليدية القائمة على العقلانية القانونية الفيبرية، حيث برزت دراسات أكاديمية في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي تناولت طرق تحسين التسيير العمومي، لتعزيز قدرات الحكومات وأدائها "وظهر في هذا السياق تياران رئيسيان: الأول قاده الاقتصاديون ممن يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، و نادوا باعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، وتقليص تدخلها، والاحتكام إلى آليات السوق، التي يمكنها تحسين الكفاءة الاقتصادية، والثاني عُرف

¹ رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد، مرجع سابق، ص 64.

بالتيار التسييري managerialisme ودعا إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام¹.

لقد ركزت جل هذه البرامج الإصلاحية للقطاع العام وطرق تسييره على ضرورة تقليص الدولة لتدخلها في القطاع الاقتصادي، ووفق هذا الطرح يمكن النظر للحكامة " باعتبارها تصورا خاصا بإعادة تعريف الدولة - على أنها " عملية تقليص الدولة " - وهو ما يعني - كما لاحظ ميك مور أن الحكامة هي " نتاج إيديولوجي يعكس المبدأ الاجتماعي -السياسي الأنجلو - أمريكي الليبرالي /التعددي الذي يسيطر حاليا، واكتسح تقاليد غربية حتى تلك الأكثر دولتية وتدخلية في أوروبا "².

وإذا كان هذا هو الحال في الدول الأوروبية التي لها تقاليد راسخة في الممارسة الديمقراطية، وتعرف دولها استقرار مؤسساتها، فإن طرح الحكامة وفق التصور المشار إليه أعلاه في الدول النامية وفق المقاربة التي اعتمدها المؤسسات الدولية " توافق واشنطن " كانت له تداعيات خطيرة على كيان الدولة ككل وعلى المستوى الاجتماعي والاقتصادي بوجه الخصوص، وقد عبر عن هذه المعضلة أحد كبار خبراء البنك الدولي في كتابه خيبات العولمة أن هذه السياسات قد أدت إلى " الفقر، وبالنسبة لكثير من البلدان كانت الفوضى الاجتماعية والسياسية... وأدى النقش المفرد إلى خنق النمو " ويعطي أمثلة بدول طبقت توصيات البنك الدول بحذافيرها مثل بوليفيا.³

لقد جاءت توصيات المؤسسات المالية الدولية بضرورة تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، ولكنها أقرت بعد نصف قرن من التفكير وإعادة التفكير في دور الدولة بأن عدم تدخلها قد أدى إلى فشل التنمية، والانهيار الفعلي للدولة في بعض الحالات، فالتنمية بدون دولة فعالة مهمة مستحيلة.⁴

¹Binod Atreya, the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal ,thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002, p.28.

²رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد، مرجع سابق، ص 68.

³ جوزيف ستيغلز، خيبات العولمة، ترجمة ميشال كرم، دار الفارابي، لبنان، 2003، ص 39.

⁴البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1997: التنمية في عالم متغير، ص 26

يرى bernard Cubertafond "أن الإدارة العامة تحت السيطرة الليبرالية تفقد مصداقيتها بحيث سيتم خصخصة كل الخدمات، وما تبقى منها لم يعد لديه الوسائل لإنجاز مهمته، مهما كانت ضرورية مثل: الضمان الاجتماعي، باعتبار أنه غير مرجح وفقاً للمعايير المالية الليبرالية " الحكامة الجيدة " ستؤدي بالتالي إلى كارثة إنسانية مكلفة وغير قابلة للجدل من الناحية السياسية"¹.

2-الأدوار والوظائف الجديدة لمؤسسات الدولة في ظل الحكامة:

بعد تحليلنا للتحويلات التي عرفتها الدولة في علاقتها بمفهوم الحكامة سنعرض إلى أثر هذه التحويلات على مؤسساتها وما تحمله في مكوناتها، على اعتبار أن دور الدولة كفاعل في الحكامة يجب أن ينظر إليه في سياقه التنفيذي والتشريعي والقضائي.

أ-من الحكومة إلى الحكامة

لقد أدت الأزمات التي عرفها التسيير العمومي إلى المطالبة بإصلاح الحكومة وجهازها الإداري، وإعادة النظر في أدوارها ووظائفها في سياق البحث عن حلول لجعلها تعمل بفعالية أكبر وتكلفة أقل، لتجاوز هذه الاختلالات تم الدعوة لتبني مقاربة تشاركية لتسيير الشؤون العامة تقوم على الديمقراطية التشاركية تسمح بمشاركة الفاعلين الاجتماعيين والقطاع الخاص في صناعة السياسات العامة والمساهمة في تنفيذها، كما تتيح لهم العمل على مراقبتها وتقييمها باعتبارهم شركاء.

أصبحت الحكومة كفاعل مطالبة بتوفير المعلومات للمواطن، والاستجابة لاحتياجاته للمشاركة في صناعة السياسات العمومية التي تتعلق بحياته، وملزمة بتهيئة البيئة المساعدة لأنشطته الخاصة، والشراكة معها في خدمة التنمية، ويلخص التقرير الاقتصادي العالمي الذي يحمل عنوان " مستقبل الحكومة: دروس مستفادة عبر أنحاء العالم" أن ما يحتاجه العالم في الوقت الراهن هو حكومة: مسطحة أكثر، ذكية رشيقة، مبسطة، ممكنة تكنولوجياً².

¹Bernard Cubertafond, critique de l'administration sous emprise liberale, dans : administration, gouvernance et décision publique, , L'harmattan gret, 2004, pp 45-46.

² World Economic Forum, the future of government lessons learned from around the world, geneva world economic, 2001, pp 12, 13. On site :

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan047022.pdf>

كما أوصت به لجنة الأمم المتحدة للخبراء في الإدارة العامة في تقريرها حول القطاع العام في العالم في عام 2005 تحت عنوان " إطلاق طاقات الإنسان للأداء في القطاع العام". بالتركيز بشكل خاص على موضوع إدارة الموارد البشرية. وبشكل أكثر تحديدا على نوعية الإدارة العامة بحيث حددت عدة معايير لنجاح الحكومة وتحولها إلى حكامة مستجيبة:¹

• جدول معايير نجاح الحكومة

المعيار	الحكامة المستجيبة
العلاقة بين المواطن والدولة	التمكين
مساءلة الوظائف القيادية	المواطنين واصحاب المصلحة
المبادئ الإرشادية	الشفافية والمساءلة والمشاركة
معيار النجاح	العمليات
السمة الرئيسية	الاستجابة

كما جاء في تقرير لجنة الخبراء للأمم المتحدة حول القطاع العام في العالم لعام 2015 بعنوان " استجابة ومساءلة في الحكامة العمومية " الحاجة إلى الإدارة العامة لتصبح أكثر استجابة ومساءلة من أجل قيادة تنفيذ رؤية جماعية للتنمية المستدامة في عام 2030.²

ثانيا: تفعيل دور البرلمان نحو الحكامة البرلمانية

¹ المصدر United Nations, world public sector report, responsive and accountable public governance, department of economic and social affairs, new York, 2005,p7

² إذ تقدم الابتكارات الاجتماعية والتقنية فرصة للحصول على العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين للتحويل نحو مزيد من الحكامة التعاونية، بدعم من مؤسسات حكومية فعالة وكفاءة وشفافة وخاضعة للمساءلة وشاملة ومنصفة وسريعة الاستجابة، أدى هذا بنهاية القرن الماضي لدمج المفاهيم الثلاث: الإدارة العامة، المناجمنت العمومي، الحكامة العامة لتحقيق التنمية في إطار الشراكات بين الفاعلين، " لقد أصبح من الضروري، إذن أن تدمج الحكومات أطر وآليات من شأنها تسهيل مشاركة أكبر في صياغة السياسات من قبل جميع الجهات الفاعلة في الحكامة لتعزيز الاستجابة والمساءلة في إدارة الشؤون العامة" لمزيد من التفاصيل أنظر في هذا :

United Nations, world public sector report, responsive and accountable public governance, department of economic and social affairs, New York, 2015, p7. On site :

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

عرفت نهاية القرن الماضي مفارقة بحيث تزامن انتصار الديمقراطية مع ظهور أزمة الشرعية لدى الهيئات البرلمانية، تتجلى هذه الأزمة في هيمنة السلطة التنفيذية على الأجندة البرلمانية، وضعف الأداء البرلماني وافتقاره للابتكار والشفافية في عمله¹.

طرحت الأزمة التي عرفت الديمقراطية التمثيلية بسبب تراجع ثقة المواطنين في القيادات المنتخبة والأحزاب السياسية والموظفين الحكوميين سؤالاً مهماً عن الدور المأمول من الهيئة التشريعية، والبحث عن صيغة لتفعيل دوره ليستجيب لتطلعات المواطنين، فكانت الديمقراطية التشاركية بديلاً من منظور الحكامة باعتبارها وسيلة للتسيير التشاركي تحتكم إلى قيم الشفافية والمحاسبة وسيادة القانون والفعالية.

بالنظر لكون الحكامة كمنهج تشاركي يقوم على استعارة مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العام، تهدف إلى إحداث قطيعة مع الثقافة السلبية واستبدالها بنظام متكامل قائم على الإنتاجية والأداء والفعالية، فقد شكلت محاولات تنزيل هذا المفهوم على المؤسسة البرلمانية أهمية باعتبارها تشكل فضاءاً للديمقراطية وتمثيل المواطنين، حيث أن تطبيق الحكامة من شأنه العمل على إعطاء صورة جديدة للعلاقة بين البرلمان كمؤسسة مختصة بالتشريع ورقابة العمل الحكومي، والمواطنين كطرف خاضع للقوانين التي يصدرها وهيئة ناخبة تسعى إلى إيجاد حلول لمشاكلها².

تلعب الحكامة البرلمانية دوراً حاسماً في المقاربة التشاركية من منظور الحكامة لأنها تعتبر الركيزة الأساسية للديمقراطية، وتتدرج في محاولات إصلاح الدولة بشكل عام، ووفق هذه المقاربة فإن البرلمان مطالب:

- أن تكون له رؤية للمستقبل من حيث الإمكانيات والتهديدات والمخاطر (وضع مخطط عمل)، تجعله يعبر بصدق عن تطلعات المواطنين في أداء مهامه بفعالية من خلال المساهمة في صناعة السياسة العمومية، وسن قوانين تضمن جودة النصوص التشريعية وملائمتها لمتطلبات العصر، والقيام بالوظيفية الرقابية لعمل السلطة التنفيذية.

¹Mohamed Harkat, la gouvernance parlementaire et les impératifs du développement humain durable, la gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle ? Revue marocaine d'audit et de développement, n23/24,2007, p 7.

² محمد الأنصاري، الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية، في الحكامة البرلمانية بالمغرب: أية تطبيقات في القرن الحادي والعشرين؟، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، إشراف محمد حركات، العدد 23/24، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، 2007، ص ص 43-44.

- أن يتوفر على أنظمة للرقابة الداخلية وتقييم للمخاطر التي تواجه تطوير العمل البرلماني وتحقيق الحكامة البرلمانية، حيث أن البرلمان مصمم ليكون قلعة للديمقراطية وفي نفس الوقت مؤسسة حديثة وفعالة، وهذا يعني أن يتمتع باستقلالية تمكنه من ممارسة مهامه الرقابية والتقييمية وإثراء النقاش العمومي.

- برلمان مهتم بتقديم كشف حساب عن عهده النيابية، وإعلام المواطن والتعبير عن انشغالاته من خلال تفعيل المبادرة البرلمانية وآليات الرقابة البرلمانية المختلفة¹.

يرى " حركات محمد " أن نجاح البرلمان في الانتقال إلى مفهوم الحكامة البرلمانية رهين بدرجة تأهيل النواب وقدرتهم على وضع مخطط عمل استراتيجي تشاركي للعمل البرلماني، وحتى يكون البرلمان فعالا يجب أن يتوفر على الأدوات الحديثة للقيادة والتنظيم الفعال، وأنظمة معلوماتية للاتصال والتقييم المستمر للمخاطر، كما يرتبط بامتلاك المؤسسة البرلمانية لهيئات تقييم السياسات العمومية.²

وعليه فإن مسألة دور البرلمان في ظل الحكامة تطرح سؤال الأداء والفعالية التي تحيل إلى إشكالية التقييم ومؤشرات القياس التي تهتم بها المؤسسات الناشطة في مجال السياسات العامة والعمل البرلماني، يرتبط وجود البرلمان الفعال بمدى توفر مقومات أساسية للحياة الديمقراطية تتمثل في:

- تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات -نزاهة الانتخابات -سيادة القانون- الشفافية

- مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرار³.

وعملية تجسيد الحكامة البرلمانية تتعلق بمقاربة تشاركية سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية مركبة، تهدف لتحقيق التنمية المستدامة، وإطارها التنظيمي (المؤسسات المستقلة)، وأدوات عملها (المشاركة، المساءلة، الشفافية، المحاسبة)، وتتأثر بفواعل متعددة تتمثل في (الحكومة، الأحزاب، الإعلام، الناخبين، المجتمع المدني، الهيئات الدولية، القطاع الخاص، ...)، وفي سياق البحث عن تحسين الأداء البرلماني ظهرت عدة مبادرات حاولت وضع معايير

¹Mohamed Harkat, la gouvernance parlementaire et les impératifs des développements humain durable, la gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle ? Op. Cit, pp 8,9.

²Ibid. p 9.

³علي الصاوي، قياس أداء البرلمان بالدول العربية: مقارنة نوعية ومؤشرات كمية، ص 07.

من شأنها أن تساهم في الوصول إلى وضع معايير لقياس جهود البرلمان التقييمية والإصلاحية إلى جانب مساعدة ممارسي التنمية البرلمانية والمانحين لتصميم برامج دعم أكثر استجابة لوضعية المؤسسات البرلمانية من أهم هذه المبادرات: الاتحاد البرلماني الدولي¹، معهد البنك الدولي: (WBI)²، مبادرة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة³، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة⁴.

يرتبط تحقيق الحكامة البرلمانية بتوافر شروط ديمقراطية تسمح بوصول الكفاءة إلى المجالس المنتخبة وضمان تمتعها بالاستقلالية وتمكينها من المعلومة أولاً، ثم يقع على هذه الهيئة البرلمانية العمل وفق منطق تشاركي مع المواطن والمجتمع المدني، وإتاحة استخدام الأدوات الحديثة للتقييم ثانياً، يقع على عاتق البرلمان من منظور الحكامة أن يكون فضاء للديمقراطية التشاركية، والفعالية تكون بتبني مفاهيم التسيير الحديثة في تقييم السياسات العمومية.

3- نحو تجسيد الحكامة القضائية

¹ أنظر في هذا: الاتحاد البرلماني الدولي، تقييم البرلمان: مجموعة أدوات التقييم الذاتي للبرلمانات، سويسرا، 2008، ص 5. على الرابط

<https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/reference/2016-07/evaluer-le-parlement-outils-dauto-evaluation-lintention-des-parlements>. Consulter le : 20/01/2019

² نشر دراسة عن رقابة السلطة التشريعية والميزانيات، قدمت من خلالها محاولة لوضع مقاييس لتقييم مدى فعالية المؤسسة التشريعية

أنظر في هذا: World Bank Institute ,Stapenhurst, Pelizzo R, Olson D, Von Trapp L, Legislative Oversight And Budgeting, 2008

<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/545851468313500246/Legislative-oversight-and-budgeting-a-world-perspective> Consulter le :20/01/2019

³ قدم البرنامج رؤيته لتطوير العمل البرلماني وتفعيل أدائه مذكرة عن سياسته لتطوير البرلماني المسماة نقاط الدخول الرئيسية لبرامج التطوير البرلماني ". أنظر في هذا: برنامج الأمم المتحدة، التطوير البرلماني: مذكرة عن سياسة البرنامج، ابريل 2003، ص 06 على الرابط: http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435495490_.pdf تاريخ الاطلاع: 05/06/2019.

⁴ قدم تصوره لدور البرلمان في ضل الحكامة من خلال دراسة له حول " البرلمان في الدول العربية: رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب) في الجزء الأول منه بعنوان "مبادئ البرلمان الصالح " ، أنظر في هذا : البرلمان في الدول العربية : رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب)، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، بيروت ، 2007.

تعتبر المؤسسة القضائية السلطة الثالثة ضمن السلطات الثلاث للدولة، وتوكل لها مهمة القضاء والفصل في المنازعات وفق ما يميله القانون، والسهر على تنفيذه واحترامه، وفي ظل الأنظمة الديمقراطية توكل لها مهام ضمان حماية الحقوق والحريات العامة والخاصة للأفراد والجماعات وتجسيد سيادة دولة الحق والقانون.

بالنظر لكون الحكمة كمنهج تشاركي يقوم على تبني مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العام، تهدف لإحداث قطيعة مع الثقافة السلبية واستبدالها بنظام متكامل قائم على الإنتاجية والأداء والفعالية، للوصول إلى تنزيل هذه الآليات العملية، وتحقيق مفهوم الحكمة القضائية يعني تفعيل مختلف الحقوق، وحمايتها التي تقرها المواثيق الدولية والساتير الوطنية والقوانين، ويفترض ضمانها للجميع دون تمييز. فبدون حكمة قضائية لا يمكن احترام حقوق الإنسان، ولا محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، ولا إقامة انتخابات نزيهة وحرّة، ولا تطوير المجتمع المدني والإعلام، عدم توفر قضاء صالح يسقط ركنا من أركان العقد الاجتماعي.¹ تهتم الحكمة بتحقيق الكفاءة والفعالية في العمل القضائي والتي تعني هنا " التأثير الفعلي في واقع المجتمع تأثيراً يوّتي محصلته الأخيرة بتحقيق الهدف من قيام سلطة القضاء، وهو نشر العدل والفصل في المنازعات بكفاءة، وفقاً للضوابط الموضوعية والإجرائية المقررة سلفاً ووصول الحقوق إلى أصحابها"².

ولتحقيق ذلك ظهرت العديد من المبادرات الهادفة لتجسيد مفهوم الحكمة القضائية منها مشروع العدالة العالمية: مؤشر سيادة القانون³، الوثيقة المرجعية للمفوضية الأوروبية⁴، معهد

¹ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، القضاء في الدول العربية: رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب)، بيروت، 2007، ص 07.

² على الصادق، نور فرحات، تقرير عن وضع القضاء في مصر، مشروع " تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي"، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في العالم العربي، 2010، ص 74. على الرابط

http://www.nazaha.iq/search_web/law/10.pdf تاريخ الاطلاع: 2019/06/15.

³ قام مشروع العدالة العالمية بتطوير مؤشر لقياس مدى التزام الدول في جميع أنحاء العالم بسيادة القانون، وتتبع التغييرات خلال مدة زمنية وفي عام 2009، غطى المؤشر 35 دولة. لمزيد من التفاصيل انظر على الرابط

<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index> تاريخ الاطلاع: 2019/06/15.

⁴ مستقل عن السلطات الأخرى، شروط التوظيف ورقابة القضاة من قبل هيئة مستقلة، العلاقات بين القضاء والجهات الفاعلة الأخرى في العدالة. الخ " أنظر في هذا: Commission européenne, appui à la réforme de la justice dans les pays ACP, document de référence n° 9, septembre 2010, p30

فيرا¹، مبادرة البنك الدولي لتحسين أداء القضاء²، وثيقة المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (مبادئ القضاء الصالح)³.

وفي سياق البحث عن تحقيق الفعالية في عمل الهيئة القضائية يتم استخدام أساليب وأدوات المناجمنت العمومي الجديد التي وإن كانت تساعد على الوصول للقضاء على تراكم القضايا على مستوى المحاكم بفضل استخدام الدعائم التكنولوجية و الرقمنة، إلا أن اعتماد آليات المناجمنت العمومي الجديد وتطبيق مبادئه وأدواته في قطاع العدالة يؤثر على قطاع العدالة ومفهوم الخدمة العمومية⁴.

الفرع الثاني: المجتمع المدني:

¹ لمزيد من التفاصيل انظر على

الرابط: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStren>

[gtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStren/P122_15/06/2019_gtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf) تاريخ الاطلاع: 15/06/2019 .P122

² انظر في هذا: World Bank, Linn Hammergren, diagnosing judicial performance: toward a tool to help guide judicial reform programs, 1999, pp19, 22.on site

³ أنظر في هذا: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، القضاء في الدول العربية: رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب)، بيروت، 2007، ص ص 19-20 كما أن هنالك عدة مبادرات في المجال لعدد من الوكالات نذكر:

Agence de développement des Etats-Unis (USAID)

Agence danoise pour le développement international (DANIDA)

Agence espagnole de coopération internationale (AECI)

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement

(BMZ)

للتفصيل أكثر في الموضوع أنظر:

Commission Européenne, appui a la réforme de la justice dans les pays ACP,

document de référence n° 9, septembre 2010, p p26, 29

⁴ يرى Joël Ficet أن تأثيرات تطبيق الحكامة في قطاع العدالة البلجيكي الذي عرف استعمالا مكثفا لأدوات و آليات المناجمنت العمومي الجديد التي هي جزء من مفهوم الحكامة أدى إلى إنشاء الهيئات المستقلة للضبط ، التعاقد على العلاقات بين الوزارات والمحاكم، فتح المؤسسة أمام المواطنين، إدخال مناهج الجودة التي تركز على إرضاء المتقاضي، حيث تُعد مقارنة الجودة التي تم إطلاقها في القطاع العام نموذجًا مثاليًا لهذه العملية لأنها تعتمد الالتزام المادي، والنفسي للوكلاء في عملية الإنتاج من ناحية على التجنيد الرمزي للعميل/ المواطن لأغراض إضفاء الشرعية على عمل الإدارات والسلطة السياسية من ناحية أخرى، كما تهتم بالإحصائيات والمؤشرات الكمية للتقييم ويتم استخدامها من قبل الجهات الفاعلة بتفسيرات وفقا لاستراتيجيتها، مما يعني صعوبة إيجاد تقييم موضوعي ، لقد أدى اعتماد هذه المقاربة إلى إضعاف مطلق للسلطة الحكومية

أنظر في هذا : Joël Ficet, L ambiguïtés de la gouvernance judiciaire : autorégulation et

qualité dans le Ministère public belge, Revue Gouvernance, 5/1, Centre d'études

en gouvernance de l'Université d'Ottawa, 2008, p p24-26.

ومما سبق إليه الإشارة من المفاهيم التي عرفت انتشارا واسعا خلال الثلث الأخير للقرن الماضي نجد مفهوم " المجتمع المدني " الذي يتم استخدامه بشكل غير مسبوق وفي سياقات مختلفة، أين يطرح هذا الاستعمال والاهتمام به قضايا متشابكة ومتعددة ترتبط بالمواطن والمجتمع والسلطة، وإن كان المفهوم عُرف قديما في القرن الثامن عشر الميلادي إلا أن توظيفه وتنوع استعمالاته والتحويلات التي عرفتها الدولة والمجتمع أعادا إحيائه من جديد¹.

وتشير المراجعة التحليلية التاريخية للمجتمع المدني أنه يدل على واقع سياسي خاص " بمعنى مفهوم يرتبط بسياق محدد-ثقافي واجتماعي واقتصادي وسياسي - كما يدل على أنه مفهوم كاشف عن ممارسات وقيم ترتبط بالثقافة المجتمعية والثقافة السياسية على وجه الخصوص، إضافة إلى مرونته، وتطوره عبر التاريخ واختلاف توظيفه² ضمن سياق التطورات الحاصلة في السياق الدولي والمعرفي والاجتماعي وأصبحت الدولة الوطنية غير قادرة على تلبية جميع حاجيات المجتمع، ونادت بحتمية إقامة مجتمع مدني ليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التنمية، هذه المقاربة التفاعلية والتشاركية تندرج في سياق تحولات الدولة والمجتمع، والأزمة التي تعرفها الديمقراطية وتسيير الشأن العام ترمى إلى التأسيس لنموذج جديد من الحكم تكون فيه الدولة فاعل من بين فواعل أخرى، حيث يشكل المجتمع المدني فاعلا مهما في إطار هذه المقاربة.

أولا: تعريف المجتمع المدني

لقد أفرزت التراكمات المعرفية والفلسفية التي تناولت المجتمع المدني عبر مراحل تطور مفاهيمه وتطبيقاته تعددا واختلافا واضحا حول الاتفاق على تعريف جامع وموحد له، بالنظر لتعدد استعمالاته السياسية والاجتماعية والقانونية، وكذا من حيث تداخل تطبيقاته

¹ société civile تجدر الإشارة إلى أن مصطلح المجتمع المدني بالفرنسية تتم ترجمته المنظمات الأهلية، المجتمع الأهلي، وتعود جذوره إلى فلاسفة العقد الاجتماعي الذين تعاملوا مع العلاقات التنسيقية والتعاونية بين الأفراد باعتباره علاقة منشأة للمجتمع وحافطة لاستقراره، وفي أواخر السبعينيات من القرن الماضي تم تداوله من قبل رواد الحركات الاجتماعية، ودعاة الديمقراطية والمواطنة والحكامة في العديد من الدول وخاصة الدول السائرة في طريق النمو أنظر في هذا " أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الفصل الثاني: جذور مفهوم المجتمع المدني في الفكر والفلسفة السياسية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2008، ص ص 45، 58.

² أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2008، ص 45.

العملية مع عدد من المصطلحات التي تقترب منه في المعنى والمدلول النظري والفكري، إضافة للامتدادات المعاصرة لمجال تأثيراته العملية من المستوى الدولاتي إلى المستوى العالمي.¹

يعرف Raymond Hinnebusch المجتمع المدني بالنظر لارتباطه العملي على مستوى التنظيم العام للمجتمع بأنه "شبكة الاتحادات طوعية التكوين والمستقلة عن الدولة وعن الجماعات الأولية، ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على احتواء الانقسامات الاجتماعية وتشكيل مناطق عازلة بين الدولة والمجتمع، فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطتها"².

وتقدم أماني قنديل تعريفاً له بأنه " مجموعة التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتياً، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وهي غير ربحية تسعى إلى تحقيق منافع، أو مصالح للمجتمع ككل، أو بعض فئاته المهمشة، أو لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي، والإرادة السامية للاختلافات والتسامح وقبول الآخر"³.

اهتمت المؤسسات الدولية بالمجتمع المدني بالنظر لدوره المحوري في عملية التنمية حيث عرفه البنك الدولي بكونه " مجموعة التنظيمات التطوعية التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة وتعمل على تحقيق المصالح المالية والمعنوية لأفرادها، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات"⁴.

يركز هذا التقرير على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تعمل بشكل إيجابي للحد من الأضرار المجتمعية وزيادة الفوائد المجتمعية، وتهدف لتحسين التماسك الاجتماعي وزيادة مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال محاولة الحد من أعباء

¹ كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013/201، ص ص 50، 51.

*أنظر في هذا: قوي بوحنية، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، مداخلة في ملتقى التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، 16-17 ديسمبر 2008، ص 10.

² هنالك العديد من المتغيرات التي ساهمت في بروز المصطلح نذكر منها:

-عولمة القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان -عولمة آليات وأفكار اقتصاد السوق والدور المتزايد للقطاع الخاص -الأزمة المالية التي واجهت الدولة وعجزها عن تلبية احتياجات مواطنيها وضرورة إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في إيجاد الحلول وتنفيذها. -تنامي ظاهرة الفساد بشكل غير مسبوق أدى إلى البحث عن سبل فعالة من خلال إيجاد أكثر شفافية للحد من هذه الظاهرة. - التطور التقني الهائل وسهولة الاتصال ضمن الشبكات على المستوى الوطني والعالمي.

³ أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، مرجع سابق، ص ص 45، 58.

⁴World Economic Forum, the future role of civil society. Suisse: world economic forum press, 2013, p 8.

الفقر وسوء الصحة وعدم المساواة، وتعزيز مصالح الفئات المهمشة، وتمديد حماية الحقوق الاجتماعية والمدنية والسياسية وحماية البيئة، وتقديم خدمات مثل: الصحة والتعليم وغيرها من أشكال تنمية المجتمع.

أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فيعرف المجتمع المدني " المؤسسات المدنية التي تعمل على اشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتعمل على تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة، والحصول على حق الدخول للموارد العامة، وبشكل خاص للفئات المهمشة¹ *.

يمكن تقديم تعريف إجرائي للمجتمع المدني استنادا لخصائصه المكونة " فهو مجموع التنظيمات غير الربحية الهادفة لتحقيق مصالح المجتمع خاصة الفئات المهمشة منه، المستقلة عن الدولة، والتي تعمل في شفافية واحترام للقيم المجتمعية، وتتعاون مع القطاع الخاص والدولة لتحقيق أهدافها".

لم يقدم المشرع الجزائري تعريفا للمجتمع المدني في الدساتير المتعاقبة منذ الاستقلال رغم تبنيه لمفهومه الحديث من خلال النص على إنشاء عديد الجمعيات والتنظيمات والنقابات

¹ زهير الكايد، الحكمانية، مرجع سابق، ص48.

* صاغت شعبة المجتمع المدني / مكتب العلاقات الخارجية والدعوة) مكتب الشراكات (استراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتعلقة بالمجتمع المدني التي أقرها فريق العمليات في نوفمبر 2009 واستكملت في جوان 2012 وترى أنه يفهم من تعبير المجتمع المدني في الوقت الراهن أنه " يشمل طائفة متنوعة من المنظمات غير التابعة للدولة ، والجهات الفاعلة التي تقوم بأنشطة غير ربحية ، من قبيل الدعوة المعنية بالسياسات ، والتحالفات العابرة للحدود والمنظمات غير الحكومية ، ومنظمات الشعوب الأصلية ، والمجموعات الدينية والمجموعات النسائية ، والحركات الاجتماعية ، وجمعيات المتطوعين والجمعيات المعنية وجمعيات وسائط الإعلام ، والنقابات العمالية والمجتمعات المحلية " أنظر في هذا برنامج الإنمائي الأمم المتحدة ، استراتيجية المجتمع المدني والمشاركة المدنية ، أكتوبر 2012 ، ص 03. على الرابط

https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publication/s/2012_UNDP_Strategy-on-Civil-Society-and-Civic-Engagement_AR_final.pdf

تاريخ الاطلاع: 15/04/2019.

وأيضا: UNDP and Civil Society Organizations: A Policy of Engagement, 200

: Sur le site suivant

https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publication/s/policies_and_strategic_documents/UNDP%20and%20CSO%20a%20Policy%20of%20Engagement%202011.pdf

تاريخ الاطلاع: 5/04/2019.

والمؤسسات الإعلامية الخ، لكنه ظل دائما يعتبره تابعا له ولم يسمح له بالقيام بدوره كفاعل في الحياة العامة¹.

1- المجتمع المدني كفاعل في إطار الحكامة

إن التغيير الذي حدث في السنوات الأخيرة أدى إلى إعادة صياغة للأدوار والعلاقات بين المجتمع والدولة والسوق، فلم تعد التنمية مسؤولية الحكومة وحدها، بل صارت مهمة مشتركة بين مختلف الفاعلين في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويشكل المجتمع المدني شريكا فاعلا للقطاع الحكومي في صناعات السياسات ومراقبة تنفيذها، وتقديم الخدمات في إطار الحكامة التي أعادت صياغة علاقة المجتمع بالدولة بطرح مفهوم الديمقراطية التشاركية كتعبير عن دور فاعل للمجتمع المدني في هذا السياق².

أدى التأثير المتزايد للمجتمع المدني لإعادة بلورة عدة مفاهيم ومبادئ تتعلق بتسيير الشأن العام، وتحقيق التنمية المنشودة بهدف تجاوز حالات الإخفاق التي شهدتها السياسات المنتهجة خلال فترة دولة الرفاه، بإتاحة الفرصة للمشاركة الفعالة والفعلية لمنظمات المجتمع المدني من خلال تفعيل آلية المشاركة، وطرح مفهوم الديمقراطية التشاركية في تصور جديد لعلاقة المجتمع بالدولة³.

¹ خلفه نادية، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008، ص 148.
² كمثال على هذا الاهتمام المتزايد بدور المجتمع المدني وقعت المملكة المتحدة مع منظمات المجتمع المدني اتفاق رسميا بإدامة الاتصالات وتوضيح الأدوار، والقيام بمننديات دائمة، وفي المجال الأكاديمي ظهرت عدة أبحاث ميدانية من بين البحث الميداني المعنون " Putnam, Robert, Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy, " ل (Robert putnam) في إيطاليا والذي خلص إلى أن الحكومة الجيدة تتوقف على وجود قطاع تطوعي سليم وروح تطوعية تمكن من رأسمال اجتماعي قائم على الثقة والتعاون وهو ما من شأنه تحسين أداء الاقتصاد . أنظر في هذا: international and :governance and good governance: Tim Plumpter & Jhon Graham, aboriginal perspectives, institute on governance:December1993,pp6,7.on site

https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf

³ يرى أنطونيو غرامشي أن المجتمع المدني يشكل مع الدولة ما يعرف بالمنظمة السياسية في المجتمع ويطلق عليها تسمية " الدولة الموسعة " حيث يقول " إن الدولة هي المجتمع السياسي زائد المجمع المدني، ففي حين يحتوي المجتمع المدني على التنظيم السياسي للمجتمع بكل أجزائه ونقابات وتياراته السياسية، فإن الدولة تحتكر السلطة السياسية عبر أجهزتها ومؤسساتها المختلفة " أنظر في هذا: كريم أبو حلاوة، إشكالية المجتمع المدني، دار الأهالي، دمشق، ط 01، 1998، ص 73. ونقلا

تعكس العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني أحد أهم محاور الحكامة القائمة على مقاربة تشاركية، بحيث أن وجود منظمات المجتمع ومساهماتها الفعالة يعد أحد الشروط الأساسية للتنمية في المجال الاجتماعي، وأبرز العناصر المساهمة في حماية المال العام والوصول إلى نجاعة تسييره، ولا يتأتى هذا الأمر إلا في ظل وجود استقلالية لها عن الدولة تمكنها من المشاركة والمساءلة.

2- تفعيل المشاركة: نحو الديمقراطية التشاركية

بطرح مفهوم الحكامة تُودي بضرورة تجاوز حالة القصور التي عرفت الديمقراطية التمثيلية¹، والبحث عن تفعيل مشاركة مختلف الفاعلين في المجتمع للوصول لتسيير فعال للشأن العام، تعد في هذا الإطار المشاركة الآلية المناسبة لتمكين منظمات المجتمع المدني من المساهمة في القيام بدورها في تسيير الشأن العام. تشمل "المشاركة جميع الآليات التي تخول المواطنين المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموع من الأنشطة تسعى إلى التأثير في أعمال الحكومة إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسات العامة أو في تطبيقها"².

وبالنظر للأزمة التي عرفت الديمقراطية خلال العقود الأخيرة بسبب تراجع ثقة المواطنين في المنتخبين، وتفشي مظاهر العزوف عن المشاركة في الانتخابات، واستشراء الفساد، ولتأمين فعالية الحكومة ضد العجز السياسي وتقادّم النظام التمثيلي، تم التبشير بنموذج جديد للديمقراطية يقوم على قطيعة مع الرؤى التي تقلل من المشاركة وتحصرها في عملية التصويت،

عن: سفيان ريموش، المجتمع المدني ودوره في ترشيد أنظمة الحكم: حالة الدول النامية (الجزائر)، مجلة الحوار المتوسطي، جامعة الجبالي اليايبي سيدي بلعباس، العدد الأول، المجلد 4، 2013، ص 169.

¹ يجمع العديد من الباحثين على أن الدول التي قامت فيها الديمقراطية منذ زمن بعيد، وتظهر على أنها مستقرة تمر بأزمة أو تعاني من حالات عجز عن تحقيق الأهداف المتوخاة منها بسبب تراجع ثقة المواطنين في القيادات المنتخبة والأحزاب السياسية والموظفين الحكوميين، وتنامي الفساد والبطالة والفقر... الخ أنظر في هذا: يونس موستف، الديمقراطية المحدثة: سياق أزمة ومحاولات انبعاث، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 440، 2014، ص ص 143، 144.

² أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، مرجع سابق، ص 158.

والتحول نحو نموذج الديمقراطية التشاركية التي تهدف ضمان توسيع قاعدة مشاركة المواطنين وكل الفاعلين في صنع القرارات دون الاعتماد على النواب المنتخبين فقط¹.

وتعني الديمقراطية التشاركية " شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بهم ... كما تُعرف بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين، عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك"².

وهناك من يعتقد أن الديمقراطية التشاركية ماهي إلا حكمة لعمل المؤسسات الديمقراطية التمثيلية سواء على مستوى المشاركة أو على مستوى اتخاذ القرار³.

واستناد لعلاقة المجتمع المدني بالقيم الديمقراطية فإن تكريس الديمقراطية التشاركية رهين بتفعيل دور المجتمع المدني كفاعل في إطار الحكامة ضمن سياق المقاربة التشاركية، والحديث عن دور المجتمع المدني يتعلق بمدى فعاليته لكون الحكامة تقوم على آليات عملية ومؤشرات للقياس تميزها عن غيرها من المفاهيم.

3- دور المجتمع المدني وفعاليته

تقوم منظمات المجتمع المدني بوظائف عديدة في ميادين مختلفة، فهي تشكل أداة لتحقيق النظام والانضباط المجتمعي كأداة للرقابة والمساءلة على أداء الحكومة، وتنظيم المشاركة السياسية الفعالة والمساهمة في معالجة الأزمات والتوترات المجتمعية، كما تلعب دورا هاما في التنشئة السياسية والاجتماعية والوساطة والتوفيق، وفي أبعاد علاقته بالحكمة يسهم في إرساء قواعد الممارسة الديمقراطية، وتوسيع نطاق المشاركة لمواجهة التحديات التنموية التي تعد مسألة تخص الدولة والمجتمع خاصة في ظل العولمة وتأثيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن أن يتم ذلك من خلال⁴:

¹ تمثل البرازيل واحدة من الدول الرائدة في التأسيس لهذا النموذج في مدينة " مونتو اليغري " .

² الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية. الأسس والآفاق، ندوة البرلمان: المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، الجزائر، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008، ص 46.

³ يونس موستف، مرجع سابق، ص 146 .

⁴ أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، مرجع سابق، ص 157.

-التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات السكان وحملها على المشاركة في الشأن العام.

-تعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات، والسماح بتداولها على نطاق واسع .

-مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر وغير المباشر أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطن.

-النضال من أجل تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطنين من تعسف السلطة.

-تنشئة المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال إكساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر، والاختلاف، ومساءلة القيادات، والمشاركة في الانتخابات ترشيحا وانتخابا، والتعبير الحر عن الاقتناع.... وجميعها تصب في تعميق الديمقراطية¹.

تبقى مساهمة المجتمع المدني في مكافحة الفساد وإهدار المال العام من أهم الأدوار التي أصبحت تحظى بدعم المنظمات الدولية خاصة من خلال دعم مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني²، وتثير إشكالية فعالية المجتمع المدني قضايا شائكة تأتي في مقدمتها إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والمجتمع والتي تندرج تحتها ثلاث إشكاليات فرعية: تتعلق الأولى بصعوبة قياس حجم الإسهام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لمنظمات المجتمع، أما الثانية فتتمحور حول دور المنظمات في تعظيم قدرات الدولة ومواردها عبر دورها في مجال الخدمات والرعاية ودعمها للمشاركة والتوزيع في المجتمع لإضفاء مزيد من الشرعية على النظام السياسي، بينما تتصرف الثالثة إلى ما أفرزته سياسات الدمج الوظيفي والهيكلي الحكومي تجاه منظمات المجتمع المدني³، ويمكن القول أن فعالية المجتمع المدني تتعلق بإشكالية الاستقلالية والتمويل من جهة، وصعوبة قياسها وتقييمها في ظل تعدد المؤشرات و تأثيرات السياق بين الداخلي والخارجي من جهة أخرى .

الفرع الثالث: القطاع الخاص

¹ عطية حسين أفندي، دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع في، سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001، ص 52.

² صالح زباني، عادل زقاع، نحو تفعيل منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد في إفريقيا، مرجع سابق، ص 65.

³ وهي نتائج الدراسة التي قام بها " أيمن عبد الوهاب " في كتابه المرصد المنهجي بعنوان المجتمع المدني العربي: السمات وإشكاليات الفاعلية: أنظر في هذا: الكر محمد المجتمع المدني وإشكالية التحول الديمقراطي بالعالم العربي بين شرعنة الأداء وسلطوية السلطة، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد السابع، 2015، ص ص 285، 286.

لقد أدت التطورات الحاصلة في تسيير التنظيمات الاقتصادية والعلاقات بين الوحدات الاقتصادية إلى وجود سياسيات اقتصادية تعمل على تعظيم الاستفادة من قوى السوق لتحقيق الصالح العام، وفي العقود الأخيرة تحديداً مع ظهور مصطلح الحكامة تم الدعوة لإعادة النظر بدور الدولة في الاقتصاد والعلاقة بين الدول والقطاع الخاص¹، لتعبر عن ضرورة مشاركة أطراف فاعلة أخرى في المجتمع ومنها القطاع الخاص بدوره في تحقيق التنمية، نحو مقاربة تشاركية وتسيير مشترك، إدارة مشتركة، توجيه ورؤية ومشتركة بين القطاعين العام والخاص لتجاوز المشاكل التي عرفتتها الحكومة في تسيير الشأن العام، وعدم قدرتها على القيام بوظائفها المعهودة من تنظيم ورقابة وتحفيز في مقابل شح للموارد المالية، وتنامي مظاهر الفساد بسبب غياب الشفافية وضعف آليات الرقابة، هذا التحول نحو الاعتماد على القطاع الخاص أملت الظروف الداخلية سالفة الذكر، وفرضته المتغيرات الدولية التي أثرت على القواعد والأسس التي تحكم بنية النظام العالمي.

أدى تعاظم درجة الاعتماد المتبادل بين الدول إلى صعوبة التفريق بين السياسيات الاقتصادية الداخلية والسياسات الخارجية، كما أسهم تحرير التجارة الدولية في اندماج المنافسة وتعميقها في العالم، وبرز معه الدور المؤثر للمؤسسات المالية الدولية في تسيير الشؤون المالية، واقرن هذا التحول بثورة تكنولوجية أحدثت تغييرات مهمة في مجال التبادلات حجماً وكيفاً بفضل توفر المعلومات وسرعتها وظهور التجارة الإلكترونية².

أولاً: مفهوم القطاع الخاص: يعرف القطاع الخاص بأنه "ذلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع للسيطرة الحكومية ويدار وفقاً لاعتبارات الربحية المالية"³.

عرفت لجنة المساعدة من أجل التنمية (CAD) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية القطاع الخاص على أنه "عنصر أساسي ومنظم في النشاط الاقتصادي حيث تشكل الملكية الخاصة عاملاً مهماً، تقوم فيه عملية الإنتاج على نظام السوق والمنافسة، وتحدد فيه المبادرة الخاصة وتحمل مخاطر القرارات والأنشطة المتخذة"⁴.

¹ إيهاب الدسوقي، دور القطاع الخاص في إدارة شؤون الدولة والمجتمع في: سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001، ص ص 101، 102.

² إيهاب الدسوقي، مرجع سابق، ص 10.

³ سعداوي موسى: دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2007، ص 242.

⁴ OECD; accelerating pre-poor growth through support private sector development, 2004, p17. sur le site suivant:

لقد أدت التحولات التي حدثت إثر أزمة دولة الرفاه وما صاحبها من أزمة التسيير العمومي للبحث عن آليات جديدة لتجاوزها. شكل التحول لتبني الآليات المعتمدة في إدارة وتسيير القطاع الخاص أحد أهم مظاهرها، وهو ما انعكس في تغيير دور الدولة والتحول نحو اقتصاد السوق، وقد اقترن هذا التحول بتغيير في نمط الملكية والإدارة السائد، وهو العنصر الحاسم في عملية التحول نحو اقتصاد السوق وتبني سياسات الخوصصة في مراحل الإصلاح الاقتصادي التي باشرتها عديد الدول بحثا عن تحقيق التنمية الاقتصادية.

1- القطاع الخاص كفاعل في إطار الحكامة

في سياق المقاربة التي تستند إليها الحكامة القائمة على تعدد الفاعلين المشاركين في عملية التنمية، يعد القطاع الخاص فاعلا مهما في إحداث التغيير من خلال التفاعل والتكامل مع دور الحكومة والمجتمع المدني، وهذا من خلال تبني الأساليب المعتمدة في التسيير والإدارة في القطاع الخاص، وإدارة الأعمال التي تقوم على المنافسة والربحية، هذه التحولات المؤسسية والهيكلية يمكن إبرازها على المستويين: الكلي -تحول نحو اقتصاد السوق وتغيير دور الدولة- الجزئي توجه تطبيقات الإدارة العامة نحو تطبيقات القطاع الخاص وإدارة الأعمال .

في هذا الإطار يتم طرح أفكار التسيير العمومي الجديد بوصفها نمطا للحكامة عبر عدد من المداخل والأسس التي تسعى كلها لإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وآليات السوق لتجاوز الإشكالات التي تميزت بها الإدارة العامة من جمود بيروقراطي والتوجيه عن طريق صرامة القوانين وما نتج عنها من أزمات مالية.

يتضح لنا مما سبق أن قيام القطاع الخاص بدور أكبر في تحقيق النمو الاقتصادي وتقليص دور الدولة وتدخلها في النشاط الإنتاجي والخدماتي، ومحاولات إصلاح الإدارة العامة بتبني أساليب ومناهج التسيير في القطاع الخاص كانت في سياق التحول نحو مقاربة تشاركية لإدارة الشأن العام، وهو ما يعني أن مفهوم إدارة وممارسة الحكومة للسلطة قد تطور سواء من الناحية النظرية أو العملية نحو الأخذ بمبادئ الحكامة، وتتجسد هذه المقاربة في التحول نحو مفهوم الشراكة بين القطاع الخاص والعام.

2- الشراكة بين القطاع العام والخاص لتجاوز إخفاقات الإدارة العامة والسوق:

يعتبر مفهوم الشراكة (PPP)¹ أحد إرغاصات الفكر الاقتصادي في مجال السياسة العامة، ونتيجة لحالة الفشل المزدوج التي عرفتتها الحكومة في القيام بوظائفها المعهودة من تنظيم ورقابة وتحفيز من جهة، وكذا إخفاق القطاع الخاص وآليات السوق في إشباع الحاجيات بشكل عادل ومستدام من جهة أخرى، حيث يطرح مفهوم الشراكة بين القطاعين في إطار الحكامة كآلية لتجاوز هذه الحالة وتحقيق التنمية المستدامة.

عرفها البنك الدولي بأنها " عقد طويل الأجل يبرم بين طرف خاص وقطاع عام لتولي خدمة أو مشروع عام، يتحمل فيه القطاع الخاص مخاطر ومسؤوليات إدارية وترتبط فيه الأتعاب بمعايير حسن الأداء"². رؤية البنك الدولي تهدف لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات ودور القطاع الخاص في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها.

¹ مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) Parteneriat Public Privé – تعرف بريطانيا بكونها الدولة السبابة لهذا النوع من العقود تحت مسمى مباداة التمويل الخاصة (PFI) حيث يتم تقديم تسهيلات وحوافز للقطاع الخاص من أجل الاستثمار في المشاريع العامة ، وفي المملكة المتحدة التي لا تعرف نظام القانون الإداري تعرف العقود " عبارة عن عملية تعاقدية من خلالها يجتمع عدد من الشركات الخاصة تحت اسم شركة المشروع التي تتولى تمويل إنشاء واستغلال مرفق عام تم منحه بواسطة الدولة خلال مدة معينة ، أما في فرنسا فتعتبر عقد الشراكة " عقدا إداريا يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة إجمالية تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وتسييره وصيانته واستغلاله طوال المدة المحددة في العقد في ضوء طبيعة الاستثمار أو طرق التمويل في مقابل مبالغ مالية يلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية، يمكن ربطها بأهداف الأداء المخصصة للشريك المتعاقد "

أنظر: المادة 1 من الأمر 04-599 الصادر في 17 جوان 2014 والمسمى عقود الشراكة، والذي تم تعديله بقانون رقم 08/735، ثم تمت إعادة إدماجه في عقود الصفقات العمومية من خلال الأمر 15/899 الصادر في 23 جويلية 2015 والخاص بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

Voir l'Article 1 de l'Ordonnance no 2004-559, du 17 juin 2004, sur les contrats de partenariat.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Sur le site suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376>. Consulter le : 06/01/2019.

الأمر 15/899 في المادة 03 منه " اعتبر عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص نوعا من أنواع الصفقات العمومية وهي عبارة عقود إدارية تخضع للإجراءات العامة لها الصفقات العمومية باستثناء بعض القواعد الخاصة فيما تعلق بالتعاقد من الباطن "

² حكومة دبي، الشراكة بين القطاع العام والخاص، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، أبريل 2010، ص 05

يرى كل من Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa " أن مصطلح الشراكة بين القطاعين في معناه الواسع يعني جميع أشكال الاشتراك بين القطاعين العام والخاص الموجهة لتنفيذ كل أو جزء من الخدمة العامة، في شكل عقود طويلة الأجل، والتي تختلف عن الخصخصة...¹."

ومن الأدبيات المناجيرية يعرف Jennifer M. Brinkerhoff الشراكة بأنها " علاقة ديناميكية بين مختلف الجهات الفاعلة، تقوم على أهداف متفق عليها بشكل متبادل، والسعي من خلال فهم مشترك، وتقسيم أكثر عقلانية للعمل على أساس المزايا النسبية لكل شريك. تشمل الشراكة التأثير المتبادل، مع توازن دقيق بين التآزر والاستقلالية، ويتضمن الاحترام المتبادل والمشاركة المتساوية في صنع القرار والمساءلة المتبادلة والشفافية"².

بخصوص المشرع الجزائري فإنه لم يستحدث فئة قانونية تعاقدية تقترب من عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص سواء على شاکلة مبادرة التمويل الخاص في بريطانيا أو عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كما هو معمول به في فرنسا، ويتعامل مع القطاع الخاص من خلال قانون الصفقات العمومية، وعقود الامتياز وتفويض المرفق العام³، والملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال المادة 84 من قانون الصفقات العمومية لم يتبن مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص سواء بصياغته في مبادرة التمويل الخاص لبريطانيا، ولا من خلال صياغة عقد الشراكة المتبعة في فرنسا⁴.

يکمن تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إجرائياً على أنها " أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص يتم في شكل اتفاق تعاقدی طويل الأجل، يرتب في حق الطرفين التزامات بتحمل المخاطر والفوائد."

¹Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa, Les partenariats public-privé, © Éditions La Découverte, Paris, 2006, p3.

²Jennifer M. Brinkerhof, « government-nonprofit partnership: a defining framework », public administration and development, vol. 22, n°1, 2002, p. 21.

³مرسوم رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج ر رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد تبنى مبدأ التمويل الجزئي أو الكلي لمنشآت المرافق العمومية من خلال ما يدفعه المترفقون تطبيقاً للمادة 139 من قانون المياه، حيث يعد قطاع المياه واحداً من القطاعات التي تم في عقود تفويض المرفق العمومي

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الشراكة بين القطاعين إذا كان يعبر عن محاولة لتجاوز اختلافات التسيير البيروقراطي للإدارة العمومية، فإنه جاء في المقابل مجسدا لمحاولة تجنب إخفاقات الخصخصة التي شكلت بيعا لمؤسسات الدولة للقطاع الخاص والشركات الأجنبية في ظل تقييم عادل للأصول الخاصة بالشركات التي خضعت لها، وتعكس الشراكة من منظور الحكامة محاولة لتجاوز هذه الإشكاليات وتفعيل دور القطاع الخاص.¹

وللأهمية التي أصبح يحظى بها موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من قبل الدول والمجتمعات، فإن تجاربها اختلفت في تجسيد هذه الشراكة متأثرة بطبيعة النظم والمذاهب الاقتصادية التي تتبعها، واختلاف المجتمعات والفترات الزمنية لإبرام هذه الشراكات، وهو ما أفرز عدة نماذج تبعا لذلك.²

تشكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص من منظور الحكامة أسلوبا للتعاون، تظهر أهميته في القدرة على تجاوز مكامن القصور التي عرفها التسيير العمومي القائم على العقلانية القانونية الفيدرالية من جهة، وقدرته على التقليل من الآثار السلبية التي تميز بها الاعتماد على آليات السوق والخصخصة وفق معايير المناجمنت العمومي الجديد المستند إلى عقلانية تسييرية من جهة ثانية، ويبقى تجسيد الشراكة بين القطاعين كآلية لتحقيق التنمية من منظور الحكامة رهين بسياقاته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وفي سياق محاولات التخفيف من

¹ ليصل القطاع الخاص لتحقيق":

- تخفيض التكلفة وتحقيق الكفاءة: فالقطاع الخاص يتمتع بفعالية في تقديم الخدمات بتكلفة أقل وجودة أعلى بسبب المنافسة بين الشركات، وتتوافر لديه عوامل مساعدة على تخفيض النفقات منها الحوافز.

- ضمان جودة الخدمات: لعله من المبررات الداعية للتعاقد مع القطاع الخاص هو نوعية وجود الخدمات التي يقدمها بسبب عامل المنافسة القوية مقارنة بالقطاع العام

- المشاركة في تحقيق التنمية من خلال الشراكة وتخفيف الضغط على الدولة.

- المساهمة في بناء اقتصاد متنوع ومستقل عن احتكار الدولة، والقطاع الخاص يسهم في بناء مناخ ديمقراطي بفضل تعدد الفاعلين ويساعد على محاربة الفساد وإهدار المال العام أنظر في هذا: مبروك ساحلي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحقيق التنمية، حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الرابع، 2018، ص ص 131، 132. وأيضا: يوسف بن يزة، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 130.

² للتفصيل أكثر حول نماذج الشراكة بين القطاع العام والخاص أنظر: يوسف بن يزة، مبروك ساحلي، الحوكمة كآلية لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح - ورقلة، -، المجلد 11، العدد الثاني،

الآثار السلبية لتأثير الاعتماد على أساليب وآليات السوق المعروفة في قطاع إدارة الأعمال على الحكامة تم طرح مسألة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص.

3- المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص البعد الجديد للحكامة أو استراتيجية للاتصال

في ظل التحولات التي عرفت العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني تحت منظور الحكامة، شكل الدور المتنامي للقطاع الخاص- والتراجع الواضح لدور الدولة في النشاط الاقتصادي وتوفير فرص العمل، واقتصارها على توفير المناخ المناسب لجذب الاستثمار- أحد أهم مظاهره، وفي سياق تأثير العولمة يطرح هذا الدور عدة إشكاليات تتعلق بالشرعية والمسؤولية، فالشركات الخاصة تهتم بتحقيق الأرباح عكس ما هي به مطالبة به الدولة ومؤسساتها من وجوب توفير الرعاية الصحية والتعليم والعدالة الاجتماعية، غير أنه في إطار المقاربة التشاركية بين فواعل الحكامة أصبح القطاع الخاص مطالباً بالمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومراعاة المبادئ الأخلاقية والاهتمام بالقوى العاملة وأسرهـم.

يعرف Ronald Paul Hill, Thomas Ainscough, Todd Shank & Daryl

Manullang المسؤولية الاجتماعية للشركات بأنها "هي استراتيجيات تتبعها مؤسسات التي لها التزامات حضارية تتجاوز الدور الاقتصادي من إنتاج وتوزيع السلع والخدمات النادرة، بالإضافة إلى توليد معقول من الأرباح لحملة الأسهم، إنها الإجراءات الاقتصادية والقانونية والمعنوية والخيرية للشركات التي تؤثر على نوعية حياة أصحاب المصلحة المعنيين"¹.

كما يعرفها البنك الدولي بأنها "التزامات منظمات الأعمال المستمرة بالتصرف أخلاقياً للمساهمة في تنمية مستدامة، والعمل مع العاملين في تلك المنظمات وعائلاتهم والمجتمع المحلي والمجتمع الوطني ككل، لتحسين نوعية حياتهم التي تعود بالنفع على منظمات الأعمال والتنمية في آن واحد"².

كما يعرفها حسين الأسرج "هي تصرف المؤسسات على نحو يتسم بالمسؤولية الاجتماعية والمساءلة، ليس فقط أمام أصحاب حقوق الملكية، ولكن أمام أصحاب المصلحة

¹Ronald Paul Hill, Thomas Ainscough, Todd Shank & Daryl Manullang., corporate social responsibility and socially responsible investing: a global perspective, journal of business ethics, 2007, p 166.

² World Bank, "Opportunities and options for governments to promote corporate social responsibility in Europe and Central Asia", Evidence from Bulgaria, Croatia, and Rom, Washington, D.C.2005, p1.

الأخرى بمن فيهم الموظفين والعملاء والحكومة والشركاء والمجتمعات المحلية والأجيال القادمة¹.

لقد جاء مفهوم المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص ردا على المخاوف المتزايدة من التأثيرات السلبية التي سببتها الشركات متعددة الجنسيات على التنوع البيئي من جهة، ومساس خطير بحقوق عدد هائل من البشر في أنحاء العالم بسبب حرمانهم من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المكفولة بموجب المواثيق الدولية من جهة ثانية، كل هذا في سعي لتحقيق أرباح خيالية تحت مسميات العولمة واقتصاد السوق، وحرية التجارة.

لذا فإن مفهوم المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات " جاء يعكس الوعي المتزايد من كون النجاح التجاري المستديم لا يمكن تحقيقه فقط عبر تعظيم الربح في الأجل القصير، لكن الأهم من ذلك هو تبني سلوكيات مسؤولة فلا أحد يمكنه تجاهل الرابط القوي بين الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية"².

مفهوم المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الجزائر يعاني من غياب الإطار التنظيمي والقانوني في أغلب المؤسسات الخاصة، فلا توجد هيئة تعنى بالموضوع، ولا يتم تشجيع هذه البرامج، ولا تتوفر على مؤشر لقياس الأداء الاجتماعي للمؤسسات الاقتصادية، إضافة لعدم تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل ومحاربة الفساد، رغم مساعي الدولة إلى تنمية الحكامة والمسؤولية الاجتماعية في المؤسسات إلا أنها تبقى الممول الوحيد لبرامج التنمية الاجتماعية، فرغم مساهمة القطاع الخاص في تطوير بعض المؤشرات المتعلقة بتقليص نسبة البطالة أو الرعاية الصحية إلا أنها تبقى غير كافية لعدة اعتبارات³، خاصة وأن القطاع

¹ حسين الأسرج، المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 90، فيفري، 2010، ص 4.

² براق محمد، موساوي ياقوت، مرجع سابق، ص 262.

³ تعود المساهمة المتواضعة في الجانب الاجتماعي والتأخر في تبني المسؤولية الاجتماعية من طرف القطاع الخاص في الجزائر لعدة عوامل لعل من أهمها:

- حداثة ظهور وتطور دور القطاع الخاص في الاقتصاد الجزائري.
- الخصائص الهيكلية للقطاع الخاص قطاع نما وتطور على ضعف القطاع العمومي، قطاع همه الوحيد تعظيم الربح، قطاع يركز أساسا في القطاعات التجارية المربحة.
- عدم تبلور فكرة المسؤولية الاجتماعية كمفهوم لدى مسؤولي الشركات بالقطاع الخاص.
- ضعف دور وسائل الإعلام في التعريف بالمسؤولية الاجتماعية للشركات والدفع نحو تعميقها وترسيخها في ممارسات قطاع الأعمال.

الخاص الذي ظهر بداية تسعينيات القرن الماضي لايزال مهتما فقط بتحقيق الريح عكس بعض الشركات الأجنبية المساهمة ببعض البرامج الاجتماعية التي تعود عليه بالفائدة المباشرة لكنها في المقابل لا تهتم بالجانب البيئي.

المطلب الثاني: معايير ومؤشرات الحكامة

تجدر الإشارة في البداية لوجوب التمييز بين المعايير والمؤشرات التي عادة ما يتم استخدامها كمترادفات، فالمؤشر يرتبط بعدة خصائص مجردة تطبق على محتويات مختلفة، و هو علامة يمكن ملاحظتها داخل المعايير إما كمية أو نوعية، وغالبا ما يتكون المعيار من عدة مؤشرات وهي التي تجعله إجرائيا، وعملية بناء المؤشرات تتضمن ثلاث عمليات تبدأ بتحديد موضوع القياس فبناء القياس ثم جمع البيانات ، وتطرح هذه العمليات إشكاليات عديدة لأنها ليست تقنية إحصائية فقط ، لارتباطها بأسئلة نظرية ومفاهيمية، فقبل تشغيل الآلة للقيام بإنتاج الأرقام يجب وضع المعايير ، هذه المعايير تعكس فلسفة ومقاربة واضعها¹.

وتختلف معايير ومؤشرات الحكامة باختلاف المنظمات والهيئات الدولية واختلاف أهدافها و منطلقاتها الفكرية، خاصة وأن مفهوم الحكامة ظهر في أدبيات المؤسسات المالية ليكرس الشروط التي وضعتها من أجل تقديم مساعدات التنمية للدول النامية، حيث تم وضع عدد من المعايير والمؤشرات لقياس مدى التزام هذه الدول بها من عدمه، في محاولة لوضع منهج لقياس ممارسة السلطة السياسية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما، " لكن تعميم هذه المؤشرات وجعلها مؤشرات عالمية يواجه انتقادات عديدة تتعلق بقيامها على منهجية تجميعية وافتقارها لعنصر الموضوعية"².

- ضعف دور المجتمع المدني وخاصة جمعيات حماية المستهلك والاتحادات المهنية في الدفع نحو تبني وتفعيل ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات في القطاع الخاص الجزائري"
عبد القادر بربيش، زهير غراية، دور القطاع الخاص في الجزائر في تعميق مبادئ وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات، الملتقى الدولي الثالث "منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، خاتمة المداخلة
مقدم وهيبية، تقييم مدى استجابة منظمات الأعمال في الجزائر للمسؤولية الاجتماعية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة وهران، الموسم الدراسي 2013/2014، ص 267.

¹Emmanuel Breen, "la bonne gouvernance et ses indicateurs : Trois approches", séminaire de droit administratif européen et global, chaire MADP, 11 Avril 2008, p 3.

²Carmen Apaza, la pertinence des « indicateurs mondiaux de la gouvernance » : un débat scientifique en cours, revue française d'administration publique », n° 127, 2008/3, pp 593,598.

الفرع الأول: معايير ومؤشرات الحكامة في أدبيات المنظمات الحكومية

إذا كان التعدد السمة المميزة لتحديد مفهوم الحكامة في أدبيات المؤسسات الدولية فإن هذا الخاصية تظهر بوضوح كذلك في المعايير، وخاصة مؤشرات قياس واقع الحكامة في مختلف دول العالم وتحديدًا منها الدول النامية، وهو ما برز جليًا في المؤشرات المقترحة من قبل الخبراء التي جاءت متأثرة بالمنطلقات والخلفيات الفكرية لأصحابها، وفيما يلي سنعرض لمثاليين من هذه المعايير والمؤشرات لدى البنك الدولي، ثم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة باعتبارهما نموذجين يجسدان هذا التنوع في المعايير والمؤشرات مع اختلاف في تحديد الأولويات بينهما.

أولاً: معايير ومؤشرات الحكامة لدى البنك الدولي

تظهر دراسة مختلف تقارير التنمية الصادرة عن البنك الدولي تبنيه لمقاربة اقتصادية -تقنية في بداية طرحه لمفهوم الحكامة الجيدة للدول جنوب الصحراء، ففي تقرير حول " الحكامة والتنمية لعام 1992" ركز على ثلاثة معايير وهي: تسيير القطاع العام، المساءلة، دولة القانون، في حين اهتم تقرير لسنة 1994 المعنون " الحكامة: تجربة البنك الدولي " بالتركيز على: -أن تكون عملية صناعة السياسات قابلة للتنبؤ -أن تكون مفتوحة وواضحة. -أن يتم العمل وفق إجراءات احترافية -أن تكون النشاطات التنفيذية للحكومة خاضعة للمساءلة. -تمكين المجتمع المدني من المشاركة الواسعة في إطار دولة القانون.¹

يشكل تقرير البنك الدولي لسنة 1997 المعنون " الدولة في عالم متغير " تحولاً مهماً من حيث اهتمامه بمسألة فعالية الدولة، والمسالك المؤدية للدولة الفعالة وعرض استراتيجيات مبنية على شقين:

-التوفيق بين دور الدولة وقدرتها بتركيزها على ضمان الأساسيات.
-بعث الحيوية في مؤسسات الدولة بوضع قواعد وقيود فعالة للحد من تصرفات الدولة التحكومية ومكافحة الفساد،² وفي إطار دراساته المتعلقة بالشأن الإفريقي رأى أن البلدان الإفريقية في

¹ Thomas Roca, la gouvernance a l'heure du consensus post-Washington : Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme, Université Montesquieu- Bordeaux IV Thèse, Doctorat en sciences économiques, 2011, p30.

² البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لسنة 1997: التنمية في عالم متغير، ص 5،4.

حاجة للتركيز على معايير ترتبط بالتضمينية والتشاركية والديمقراطية في ربط لمفهوم الحكامة الجيدة بالديمقراطية والليبرالية الاقتصادية، من خلال تقريره لسنة 1998 تحت عنوان "تقييم المساعدات"¹ الذي ركز على جودة الحكامة في البلدان المستفيدة من التنمية، حيث عكس دمج البعد السياسي والاجتماعي في سياسيات البنك الدولي ووضعها كشرط لتقديم مساعدات التنمية، وهو ما سيظهر بوضوح في المؤشرات العالمية للحكامة التي قدمها البنك لاحقاً.

ضمن هذا الاتجاه قدم البنك الدولي معيارين أساسيين لمفهوم الحكامة في تقريره "بعنوان نحو حكامة أفضل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة" هما:

التضمينية: تتضمن آليات تحديد الحقوق الأساسية للجميع واحترامها، وتؤمن وسائل الحماية لها

المساءلة: تستند لمفهوم الديمقراطية التمثيلية، وتعني أن من اختيروا لممارسة الحكم باسم الشعب خاضعون للمساءلة من قبل الشعب في حال إخفاقهم وعدم نجاحهم.²

كما قدم خبراء البنك الدولي وهم: Aart Kraay Massimo، Daniel Kaufmann، Mastruzzi من خلال مشروع بحثي لهم امتد بين عامي 1996 و 2007 وشمل 200 بلد ثلاثة معايير لمفهوم الحكامة تتعلق ب:- عملية اختيار الحكومة ومراقبتها واستبدالها.

- قدرة الحكومة على أن تضع وتنفذ بفعالية سياسات سليمة -احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية الاجتماعية³.

¹Gaoussou Diarra et Patrick Planem, la banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance, de boeck supérieur : mondes en développement, n°158, 2012/2, p55

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2012-2-page-51.ht>.

Consulter le : 13/12/2018.

²سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الرشيد: تكامل في الاسس والآليات، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني، 2014، ص 89.

La banque mondiale, Rapport sur le développement au moyen – orient et en Afrique de nord : vers une meilleurs gouvernance au MENA, améliorer l'inclusivité et la responsabilisation. Washington, D.C 20433, Liban: Aleph, 2003, PP 1 , 2

³وقد وضع خبراء البنك الدولي مجموعة من المؤشرات لقياس الحكامة من خلال التركيز على:"

وجهت عدة انتقادات لطريقة بناء هذه المؤشرات وكيفيات قياسها بالنظر " لكون القضايا المفاهيمية والتجريبية المتعلقة ببناء هذه المؤشرات تطرح أسئلة، فبإجراء مقارنة دقيقة للحكامة بين مختلف البلدان باستخدام مؤشرات مجمعة بطريقة غير موثوقة بها، وبفسر هذا الافتقار إلى الموثوقية بشكل أساسي في كونها مبنية على بيانات تتعلق بتصور عدد معين من الظواهر، وهذا هو الحال بصفة خاصة في مؤشر قياس "الحد من الفساد"، الذي يعتمد في الواقع إلى حد كبير على تصور ما هو الفساد؟ علاوة على ذلك، كل مؤشر يأتي من مصادر البيانات التي تم تطويرها من وجهات نظر أو مفاهيم مختلفة، قد لا يتمكن النموذج التجميعي من حساب كل موقف معين بطريقة موضوعية"¹.

دراسة تقارير البنك الدولي المتعلقة بمفهوم الحكامة تبين كيف تطور تصوره من الحكامة الجيدة وفق مقاربة اقتصادية-تقنية في خدمة السوق بموجب "توافق واشنطن" إلى الاهتمام بفعالية الدولة وضرورة التوفيق بين الدور والقدرة والبحث عن بعث الحيوية في مؤسساتها، ثم تبنى مفهوم الحكامة المحلية لينتقل بعدها للحديث عن مفهوم التضمينية والمساءلة ومعايير الحكامة الديمقراطية ليصل لمفهوم الحكامة الاقتصادية والأداء ومن ثم للحكامة المستجيبة.

ثانياً: معايير ومؤشرات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة

- التعبير عن الرأي والمساءلة: يقيس هذا المكون مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية وسائل الإعلام.
- الاستقرار السياسي وغياب العنف: احتمال زعزعة استقرار الحكومة عن طريق وسائل غير دستورية أو باستخدام العنف بما في ذلك الإرهاب.
- فعالية الحكومة: نوعية الخدمات العامة، وقدرة جهاز الخدمة المدنية واستقلاله عن الضغوط السياسية، ونوعية إعداد السياسات.
- جودة التنظيمات: قدرة الحكومة على توفير سياسات وتنظيمات سليمة تتيح تنمية القطاع الخاص وتساعد على ذلك.
- سيادة القانون: يقيس هذا المكون مدى ثقة المتعاملين في سيادة القانون في المجتمع والتقييد بها، بما في ذلك نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية والشرطة والمحاكم، بالإضافة إلى احتمال وقوع جرائم وأعمال عنف.
- الحد من الفساد: يقيس هذا المكون مدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد، صغبرها وكبيرها، بالإضافة إلى "استحواذ" النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على مقدرات الدولة." أنظر في هذا:

The World Bank, Daniel Kaufmann. Aart Kraay. Massimo Mastruzzi, governance

.matters viii aggregate and individual governance indicators 1996-2008, June 2009, p6

¹ Carmen Apaza, op.cit, p p592, 599.

يرتبط مفهوم الحكامة في برنامج البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بمقاربة سياسية تستند إلى معايير الديمقراطية وحقوق الإنسان في التنمية، وإدخال مفهوم التنمية البشرية كمعنى جديد في عملية التنمية، وهو في هذا يعكس نتائج بحوث كل من محبوب الحق وأمارتيا صن. الملاحظ أن مقاربة البرنامج لمفهوم الحكامة لم تتغير كثيرا، ولكنها تطورت في صياغة مؤشراتها لقياس نوعية الحكامة بهدف الوصول إلى التنمية الإنسانية المستدامة¹.

تتفاعل مكونات الحكامة الثلاث، فنقوم الحكومة بتوفير البيئة المساعدة والإطار القانوني والتشريعي المستقر والعاقل، والمعزز للاستقرار والمساواة في السوق، بينما يقع على عاتق القطاع الخاص توفير فرص العمل وتقليص البطالة، في حين تسهم مؤسسات المجتمع المدني في تشكيل قنوات للاتصال ومشاركة المواطنين في الحياة الاقتصادية والسياسية، وتنظيمهم عبر الشبكات المدنية للتأثير في السياسات العامة، والمساهمة الفعالة في عملية الرقابة والمساءلة للحد من ظواهر الفساد في تسيير الشأن العام².

في التقرير الصادر سنة 2002 المعنون: تعميق الديمقراطية في عالم مفتت " يعتبر البرنامج التنمية قضية سياسية واقتصادية في نفس الوقت، ويربط نجاحها بتبني نهج الحكامة الديمقراطية في الفصل الثاني من التقرير: " الحكامة الديمقراطية في خدمة التنمية البشرية " أين

¹ قدم البرنامج نموذج الحكامة في تقريره لسنة 1997 المعنون " الحكامة من أجل التنمية البشرية المستدامة " من خلال التركيز على تسعة معايير وتمثل:

-المشاركة: وتعني إتاحة الفرصة لجميع أفراد المجتمع رجالا ونساء سواء مباشرة أو من خلال ممثلهم عن طريق المؤسسات الوسيطة المشروعة -حكم القانون: يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز، وينطبق ذلك بوجه الخصوص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان--الشفافية: تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وعلى أن تفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها، وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها- الاستجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيه-الكفاءة والفعالية: تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد-المساواة: تتاح لجميع النساء والرجال الفرص لتحسين رفاههم وحمايتهم.-المساءلة: يتعين أن يكون متخذو القرار في الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، خاضعين للمساءلة من قبل الناس، وكذلك من قبل المؤسسات المعنية، وتختلف طبيعة المساءلة حسب المؤسسة وحسب ما إذا كان القرار داخليا أو خارجيا -الرؤية الاستراتيجية: يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكمة الجديدة للتنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور -بناء التوافق: تعمل الحكامة الجيدة على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل لتوافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة أنظر في هذا: أنظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإقصاد والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، إيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002، ص 102.

²Thomas ROCA, op.cit, pp74, 75.

يشير لضرورة قيام مفهوم الحكامة الديمقراطية في جميع مستويات المجتمع على معيارين أساسيين هما:

1- المشاركة باعتبارها تساعد على تفعيل الفعل الفردي والمجتمعي عن طريق الحركات السياسية والاجتماعية التي تشكل صلب التنمية البشرية.

2- الحرية السياسية باعتباره تسمح للأفراد والتنظيمات السياسية والاجتماعية بمعرفة حقوقهم والمساهمة بشكل فعال في صناعة السياسات العامة ورقابتها.¹

يخلص التقرير على أنه من منظور التنمية الإنسانية تعني الحكامة الجيدة الحكامة الديمقراطية تحديدا، حيث حقوق الإنسان مصانة والتميز بكل أشكاله مرفوض، ومشاركة الرجال والنساء في صناعة القرار متاحة للجميع، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية موجهة لتلبية احتياجات وتطلعات الأفراد وتراعي حقوق الأجيال القادمة، كما تهدف للقضاء على الفقر وتوسيع خيارات الجميع فالتنمية البشرية هي حرية.²

أما بخصوص المؤشرات فإن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يركز على المؤشرات المرتبطة بالتنمية البشرية، حيث عمل منذ بداية سنة 1990 على إعداد مؤشرات لقياس مستويات التنمية البشرية في تصور ذو صبغة إنسانية لمفهوم التنمية.³

فالتقرير الأول عن التنمية البشرية لعام 1990 يرفض مساواة الناتج القومي الإجمالي بالتنمية ويعكس تحولا في نمط التفكير في التنمية ومسارها، حيث يعتمد مؤشرات جديدة للقياس تجعل البشر مركز النقاش والحوار حول التنمية، مفهوم التنمية الإنسانية يمثل نهجا أكثر شمولاً تجاه التنمية.⁴

¹ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. New York : De Boeck, 2002, p 53.

² PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. New York : De Boeck, 2002, P51.

³ يرى امارتيا صن "أن التنمية بوصفها حرية تعني توسيع خيارات الناس فالحرية هي الغاية الأساسية للتنمية، وبالتالي فإن نطاق تحليل السياسات يمكن في إقامة صلات تجعل الحرية متسقة ومتساسة باعتبارها المنظور الذي تسترشد به عملية التنمية. أنظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002، ص 16.

⁴ François Alain. Le concept de développement : la fin d'un mythe, In : L'information géographique, volume 67, n°4, 2003. P328. Sur le site suivant :

يعتبر بناء مؤشرات لقياس مفهوم التنمية الإنسانية أمراً في غاية الصعوبة بالنظر لثراء المفهوم واتساعه، فالخيارات الإنسانية ونتائجها لانهاية لها وهي ومتغيرة عبر الزمن، " وقد قدم التقرير الأول لسنة 1990 مؤشراً مركباً هو مؤشر التنمية البشرية يتضمن ثلاثة أبعاد وأربعة مؤشرات لقياسها هي: " -العمر المتوقع عند الميلاد ليمثل بُعد الحياة الطويلة والصحية. -نسبة البالغين الملمين بالقراءة والكتابة والالتحاق بالمدارس والثانويات ليمثل بُعد المعرفة. -النتائج المحلي الحقيقي للفرد ليكون مؤشراً بديلاً يبين الموارد المطلوبة لتحسين معيشي لائق"¹ يرى " نادر فرجاني " أن المؤشرات الأساسية المشكلة لمؤشر التنمية الإنسانية البديل هي "² :

-العمر المتوقع عند الميلاد كقياس للصحة في مجملها -التحصيل التعليمي حسب مقياس التنمية البشرية -مقياس الحرية عن مدى التمتع الحريات المدنية والسياسية. -مقياس تمكين النوع لمدى توصل المرأة للقوة في المجتمع -الاتصال بشبكة الأنترنت والتواصل مع شبكة المعلومات الدولية -انبعاث ثاني أكسيد الكربون للفرد (بالطن المتري)، معرفة كعقوبة حتى تعكس مدى الأضرار بالبيئة عبر الصعيد العالمي " ويخلص إلى أن مجموعة المتغيرات الستة تشكل نقطة لبناء مؤشر للتنمية الإنسانية، معتبراً أن القدرتين الإنسانييتين الأساس فيهما من الناحية البنائية هو الصحة والمعرفة اللتان تشكلان النواة الصلبة للتنمية الإنسانية، وقد تطور التقرير عبر مراحل من خلال: دليل التنمية البشرية معدلاً بعدم المساواة 2010، دليل الفقر البشري 1997³، دليل الفقر المتعدد الأبعاد

https://www.persee.fr/docAsPDF/ingeo_0020-0093_2003_num_67_4_2910.pdf. Consulter le :01/02/2017.

¹PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1990. Paris : Economica, 1990,p p12,13.

² نادر فرجاني، نحو قياس أفضل للتنمية الإنسانية -مؤشر التنمية الإنسانية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، إيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002، ص 18.

³ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، بيروت، 2009، ص115.

2010¹، مقياس تمكين المرأة (الجنوسة) 1995²، دليل الفوارق بين الجنسين 2010³، دليل التنمية حسب الجنس 2014⁴.

وهكذا يبدو أن الحكامة التي يتصورها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وتعكسها كثرة معاييرها المتعددة ومؤشراته العديدة والمتنوعة التي تدافع عن مقارنة سياسية من منظور الديمقراطية التشاركية، لتحقيق الهدف المحدد في عام 1990 المتمثل في إقامة نظام ديمقراطي لامركزي يستفيد من مشاركة السكان المحليين الذين يمثلهم المجتمع المدني، تطورت لتصل في عام 2018 إلى تبني مفاهيم تجسيد التنمية الإنسانية، والتنمية للجميع وفق نهج شامل يبني على تعميمها وحمايتها من المخاطر بالوصول لتمكين المهملين بسبب العولمة، تحتاج الحكامة من منظور البرنامج إلى نظام عالمي عادل يثري التنمية الإنسانية، التنمية هي عدالة اجتماعية.

الفرع الثاني: معايير ومؤشرات الحكامة في بعض أدبيات المنظمات غير الحكومية

أدى تبني مفهوم الحكامة كنمط تسيير تشاركي لبروز فواعل لها تأثير على صناعة السياسات العامة سواء على الصعيد الوطني أو الدولي التي من بينها المنظمات غير الحكومية، إلى جانب معايير ومؤشرات الحكامة التي وضعتها المنظمات الحكومية، هنالك العديد من المعايير والمؤشرات صاغتها مخابر البحث والتفكير التابعة للمنظمات غير الحكومية سعت

¹البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2010: عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا (الإسكوا)، واشنطن، 2010، ص26.

²أنظر في هذا تقرير التنمية البشرية لسنة 1995

PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1995. Paris: Economica, 1995, p p 1, 11,88.

³ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2010: عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، واشنطن، 2010، ص26.

⁴البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها: التحديث الإحصائي لعام 2018، مكتب تقرير التنمية البشرية، نيويورك، 2018، ص19. على الرابط:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ar.pdf

بها لإيجاد مؤشرات تسمح بقياس جودة التسيير العمومي، حيث تم طرح العديد منها في سياق مشروعية المؤسسات المالية الدولية لتقديم مساعدات التنمية، والتي اشترطت على الدول تطبيق قواعد الديمقراطية والحكامة الجيدة وسنختصر فيما يلي على تناول اثنتين منها: منظمة الشفافية العالمية ومنظمة بيت الحرية .

1- مؤشرات منظمة الشفافية الدولية

منظمة الشفافية الدولية (TI) هي منظمة غير حكومية تأسست عام 1993 ويقع مقرها بألمانيا، تنشط في مجال محاربة كل أنواع الفساد، من أهم المؤشرات التي تصدر عن هذه المنظمة:

2- **مؤشر مدركات الفساد:** وهو مؤشر انطباعي يهتم برصد الانطباع والإحساس لدى مواطني ورجال الأعمال بدول العالم المختلفة، والمنهجية التي يتبعها تعتمد على تقارير مسحية لرجال الأعمال محلين دوليين في مجال السياسة والاقتصاد، ويعتمد أساسا على نتائج دراسات لمصادر موثوق بها، ومتنوعة في أساليب جمع العينات مما يعزز فهم مستويات وآثار الفساد، وبدأ العمل بهذا المؤشر منذ سنة 1995، وقد تطورت المنهجية التي يتبعها في العام 2012، وأصبحت توفر أكبر قدر من الوضوح حيال الكيفية التي تم بها بناء المؤشر، " يقيس مؤشر مدركات الفساد لعام 2018 الفساد في القطاع العام في 180 دولة ومنطقة¹، ويستند المؤشر إلى 13 استطلاعا في صفوف رجال الأعمال والخبراء على مقياس يتراوح بين 0 " الأكثر فسادا" و 100 " للأكثر نزاهة"².

¹ يشير التقرير الأخير لمؤشر مدركات الفساد لعام 2018 عن تعثر جهود مكافحة الفساد في معظم الدول حيث تسلط التحليلات الضوء على مساهمة الفساد في تفاقم أزمة الديمقراطية في العالم، وترى المديرية التنفيذية للمنظمة Patricia Moreira " في ظل ما نراه من تهديدات للمؤسسات الديمقراطية حول العالم -غالبا على يد قيادات ذات توجه استبدادي أو شعوبي- يتعين علينا بذل جهد أكبر لتعزيز الضوابط والتوازنات الديمقراطية لحماية حقوق المواطنين... ينخر الفساد في الأنظمة الديمقراطية شيئا فشيئا... أنظر في هذا : المنظمة العالمية للشفافية، مؤشرات مدركات الفساد لعام 2018، ص 06. أنظر التقرير على الرابط: www.transparency.org/cpi تاريخ الاطلاع: 06/07/2019.

² غزوان رفيق عويد، دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العراق، العدد التاسع، 2016، ص 173.

بخصوص المنهجية الجديدة لبناء مؤشر مدركات الفساد للتفصيل أكثر أنظر الموقع:

<https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012.CPI.Faqs.Embargo.Ar.pdf>

تاريخ الاطلاع: 15/06/2019.

تدعو المديرية العامة للمنظمة " Delia Ferreira Rubio لدعم منظمات المجتمع المدني خاصة على المستوى المحلي وتعزيز مشاركتها السياسية ودورها الرقابي على الإنفاق الحكومي، والعمل على تبني آليات الحكامة باعتبار أن استئراء الفساد يقوض الديمقراطية، ويهدد الخيار الديمقراطي ونجاح المؤسسات خاصة في البلدان التي تعاني من مشكلات التحول في اقتصاد السوق، حيث تشير أبحاث المنظمة لوجود علاقة واضحة بين إرساء الديمقراطية والنجاح في مكافحة الفساد في القطاع العام¹.

3- مؤشر دافعي الرشوة: مؤشر غير سنوي صدر لأول مرة سنة 1999، يقوم على تصنيف الدول وفق لاحتماالية ارتشاء شركاتها في الخارج، حيث يقيس الفساد من جهة الشركات التي تدفع رشاي للمسؤولين الحكوميين في الدول الأخرى لتسهيل أعمالها وتصدير منتجاتها لتلك الدول، وتعتبر قيمة هذا المؤشر محدودة بالنظر للعدد المحدود لدول المستقبلية للاستثمارات الأجنبية المتضمنة في مسح مؤشر دافعي الرشوة، ولا يتضمن بيانات عن الدول العربية نظرا لمحدودية الدول المنخرطة في هذا المؤشر².

4- التقرير العالمي الشامل للفساد: تقرير تصدره المنظمة منذ سنة 2001، وتركز في كل عام على قطاع من قطاعات الدولة، حيث صدرت عدة تقارير عن الفساد في عدد من القطاعات الحيوية بالدولة، حيث ركز التقرير الأول على الوضع الكائن للفساد بصورة عامة، أما آخر تقرير لسنة 2019 فركز على إفريقيا من خلال التعرض لآراء المواطنين وتجاربهم حول الفساد ومكافحته، وجاء في الملخص التنفيذي للتقرير أن " الفساد يعوق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في إفريقيا، إنه عائق رئيسي أمام النمو الاقتصادي والحكامة الجيدة والحريات الأساسية، مثل حرية التعبير أو حق المواطنين في مساءلة الحكومات"³.

¹ المرجع نفسه، ص 6.

² عمر عبد الحميد عمر، سلام حسين محمد، الآليات الكفيلة بمكافحة الفساد (بحث مسئل)، مجلة جامعة تكريت، العراق، العدد 26، المجلد 04، 2016، ص 200.

³ Transparency international, global corruption barometer Africa 2019 citizens' views and experiences of corruption, 2019, p2. Sur le site suivant

https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_Africa.pdf. Consulter le : 14/09/2019.

تنشر منظمة الشفافية الدولية كذلك تقديرات نظام النزاهة الوطني وهو عبارة عن سلسلة من الدراسات التي يتم تنفيذها داخل البلد لتقديم تقييم نوعي لنقاط القوة والضعف لأبرز المؤسسات التي تعمل على تمكين الحكامة الجيدة ومنع الفساد في ذلك البلد.¹ تولى منظمة الشفافية أهمية بالغة لدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وتعتبر أن تفشي الفساد يقوض الأنظمة الديمقراطية ويدخلها في حلقة مفرغة بسبب عدم قدرتها على مكافحته، وعليه فدور المجتمع المدني كفاعل من منظور الحكامة يعد عاملا مهما لتجاوز هذه الظاهرة المرضية، باعتبار أن مفهوم الحكامة يوفر البيئة القانونية والتشريعية لعمل منظمات المجتمع المدني، ويساعدها على القيام بمهامها في مجال مكافحة الفساد.

5- مؤشر بيت الحرية (Freedom house): في إطار الدور الذي باتت تلعبه الفواعل غير الدولانية في صياغة السياسة الدولية من منظور الحكامة العالمية، تقوم المنظمات غير الحكومية بدور مهم في التأثير على توجهات السياسة الدولية والوطنية للدول، ومن بين هذه المنظمات نجد بيت الحرية (Freedom house)² وقد قامت سنة 1972 بإصدار مؤشر الحريات السياسية والمدنية تقريبا في كل دول العالم ويتضمن هذا المؤشر عدد من المقاييس التي تهتم بجانبين أساسيين هما " -الحقوق السياسية ، الحقوق المدنية".³

يقوم المؤشر المعتمد من قبل بيت الحرية على منهجية مستمدة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالدول والمناطق، بغض النظر عن الموقع الجغرافي أو التكوين العرقي أو الديني أو مستوى التنمية الاقتصادية. من خلال تقييم مدى التمتع بالحرية في العالم عبر تقييم

¹ غزوان رفيق عويد، مرجع سابق، ص 193.

للتفصيل أكثر الموقع الخاص بالمنظمة على الرابط: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> تاريخ الاطلاع: 03/0/2019.

² وهي منظمة غير حكومية أمريكية، مستقلة عن الحكومة تم إنشاؤها عام 1941 لكنها تتلقى تمويلها من مؤسستين ليبراليتين هما Lynde and Harry Bradley Foundation و Smith Richardson Foundation.

³Cindy DUC, Emmanuelle Lavalée, "les bases de données sur la gouvernance", p7. Sur le site suivant

<http://www.igf.finances.gouv.ci/igfAdmin/bonnegouvernance/doc/BD%20sur%20gouvernance.pdf>. Consulter le :20/09/2019.

حقوق وحرريات العالم الحقيقي التي يتمتع بها الأفراد، بدلاً من أداء الحكومات أو الأداء الحكومي بحد ذاته¹.

المطلب الثالث: الحكامة في الجزائر

تعد الجزائر من بين الدول التي اهتمت بموضوع الحكامة لعوامل ترتبط بالسياق الداخلي سواء سياسياً أو اقتصادياً واجتماعياً أو لظروف ومعطيات دولية تتعلق بانتشار المفهوم والترويج له من قبل المؤسسات الدولية، ووكالات التنمية المختلفة في إطار المشروعية الاقتصادية والسياسية، حيث أصبح شعاراً لكل المساعدات الدولية، ومحاربة كل أشكال فشل التسيير العمومي، وانتشار الفساد، وغياب الرشادة في اتخاذ القرار وصناعة السياسات العمومية.

يقضي التطرق لمفهوم الحكامة في الجزائر تناوله من خلال المرجعية القانونية والمراحل التي مر بها هذا المسار ثم التعرض لأهم إسهامات الباحثين في هذا الخصوص.

الفرع الأول: الحكامة في النصوص القانونية

يرتبط انتشار مفهوم الحكامة بداية من تسعينيات القرن الماضي على نطاق واسع بالدور المحوري الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك والصندوق الدوليين، لذا يعتبر العامل الخارجي حاسماً في صياغة المفهوم وتطوره وتوظيفه، فقد شكل محور اهتمام المؤسسات والدول والباحثين، وفي هذا الإطار تعتبر المبادرات الدولية للشراكة أحد أهم الآليات القانونية التي تم من خلالها طرح مفهوم الحكامة وتبنيه في الأنظمة القانونية الوطنية للدولة.

¹ بحسب التقرير الصادر سنة 2019 تقييم حالة الحرية في 195 دولة و14 إقليمًا خلال السنة التقويمية 2018. يتم تنقيط كل بلد وإقليم ما بين 0 و4 نقاط على سلسلة من 25 مؤشرًا، لدرجة إجمالية تصل إلى 100. هذه النتائج تستخدم لتحديد تصنيفين رقميين، للحقوق السياسية والحرريات المدنية، مع تصنيف 1 يمثل أكثر الظروف حرية و7 الأقل حرية. بعد ذلك، تحدد تصنيفات الحقوق السياسية والحرريات المدنية لبلد أو إقليم ما إذا كانت تتمتع بوضع عام حر أو حر جزئيًا أو غير حر، يشير التقرير إلى " تراجع مستوى الحرريات في العالم، حيث عرف انخفاضاً خلال 13 سنة الأخيرة أي خلال الفترة الممتدة ما بين 2005 إلى 2018 " أنظر في هذا:

: Freedom House, freedom in the world 2019, democracy in retreat, P1. on site

www.freedomhouse.org. Consulter le :06/09/2019.

تجسد مبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا "NEBAD"¹ والتي تعد الجزائر واحدة من الدول المساهمة في صياغتها وإطلاقها، أما على الصعيد الداخلي فهناك عدد من النصوص التي تعد إطارا مرجعيا لتبني مفهوم الحكامة في التشريع الجزائري خاصة في محاولات الإصلاح التي شرعت فيها خلال العقود الثلاثة للقرن الماضي.

أولا - النص الدستوري: لم يتناول المؤسس الدستوري الجزائري مصطلح الحكامة في الدساتير التي عرفتھا الدولة الجزائرية منذ استقلالها وأن كرس معظم معاييرها ومبادئها المتعارف عليها، غير أن الإشارة الأولى للمفهوم جاءت في الوثيقة الدستورية المتضمنة التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث تطرقت إلى المصطلح في سياق تناولها مؤسسة دستورية تُعنى بمهام رقابة تسيير المال العام وهي مجلس المحاسبة حيث تناولت المادة 192 الفقرة الثانية " ...يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية... " ²

ثانيا - المراسيم الرئاسية المتعلقة بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية

1- القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي 2001: الذي وافقت عليه الجزائر بموجب القانون 02/01 المؤرخ في 09/05/2001³ الذي جاء في مادته الثالثة والرابعة تأكيد على أهيمه الحكامة الجيدة والمشاركة وتعزيز الشفافية وسيادة القانون وحقوق الإنسان⁴.

2- بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعات الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي: الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/91 المؤرخ في 03/03/2003⁵

¹ هي مبادرة إفريقية أطلقها وصاغها رؤساء أربعة دول إفريقية في العام 2001 وتعلق الأمر بكل من الرئيس السنغالي عبد واد، والرئيس الجنوبي إريقي ثابومبيكي والرئيس النيجيري أوبا سانجو، والرئيس الجزائري بوتفليقة عبد العزيز. أنظر في هذا: عراقي عبد العزيز الشربيني، نيباد واستراتيجية التنمية الإفريقية، عرض نقدي لبعض القضايا الرئيسية: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2003، القاهرة، ص 53 وما يليها.

² المادة 192 من قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016.

³ القانون رقم 02/01 مؤرخ في 09/05/2001، يتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في لومي دولة الطوغو المؤرخ في 2000، ج ر ع 27، الصادرة بتاريخ 2001/05/13.

⁴ أنظر في هذا الفقرة الأولى من ديباجة الميثاق الإفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم المعتمد في جويلية 2006

بجامبيا، على الموقع: https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_a.pdf

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 03-91 المؤرخ في 03/03/2003، ج ر ع 15، الصادرة في 05/03/2003.

الذي نصت ديباجته على تعزيز المبادئ الديمقراطية والمشاركة وتقوية المؤسسات وكفالة الحكامة الجيدة.¹

3- بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي التابع للاتحاد الإفريقي سنة 2002 بجنوب إفريقيا² والذي صادقت عليه الجزائر في 09/06/2002 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 48/03 المؤرخ في 29/01/2003 الذي جاء مؤكدا على الالتزام الدائم بالسلم والأمن والتنمية الديمقراطية والحكامة الجيدة.³

4- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته لسنة 2003 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10/04/2006⁴ حيث تناولت ديباجتها في فقرتها الثالثة وفقرتها الأولى من المادة 03 ضرورة دعم المؤسسات وكفالة الحكامة الجيدة وسيادة القانون.

5- اتفاقية الشراكة بين الحكومة الجزائرية ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث المتعلق بإنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي الذي تتمثل مهمته في تقديم التكوين والخبرة في مجال الحكامة الجيدة لفائدة الفاعلين المحليين⁵، وكذا اتفاقية الشراكة بين الحكومة الجزائرية والحكومة الفرنسية الموقعة سنة 2007 المتعلقة بالتعاون الثنائي الذي يشمل عدة مجالات من بينها الحكامة الجيدة والإصلاح الإداري⁶.

ثالثا- القانون

تناولت عدة قوانين مصطلح الحكامة مستعملة مصطلح الحكم الراشد ومن بينها نذكر:

¹ حيث نصت المادة 11 من بروتوكول معاهدة المؤسسة للجماعات الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي... أن يبحث أو يناقش... المسائل الخاصة باحترام حقوق الإنسان وتعزيز المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكذلك تقوية الحكامة الجدية وسيادة القانون "

https://au.int/sites/default/files/treaties/7806-treaty-0047_-

[_protocol_to_the_constitutive_act_of_the_african_union_relating_to_the_pan-african_parliament_a.pdf](#)

² المادة 03 من ديباجة بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي

³ المرسوم الرئاسي 48/03 المؤرخ في 29/01/2003، ج ر ع 06، الصادرة بتاريخ 29/01/2003.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 137-06 المؤرخ في 10/04/2006، ج ر ع 24، الصادرة بتاريخ 16/04/2006

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 11-428 المؤرخ في 11/12/2001 المتضمن المصادقة على اتفاقية الشراكة بين الحكومة الجزائرية ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث.

⁶ المرسوم الرئاسي رقم 88/08 المؤرخ في 09/03/2008، ج ر ع 15، الصادرة بتاريخ 16/03/2008.

1- القانون التوجيهي للمدينة 06/06¹ يشكل أول نص تشريعي يتناول مفهوم الحكامة في إطار المبادئ العامة لسياسة المدينة مستعملا مصطلح الحكم الراشد، حيث جاء في نص المادة 02 من الفقرة 07 " الحكم الراشد الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية".

2- القانون 05/13 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها² والذي تناولت

عدد من موداه مصطلح الحكامة وأكدت على وجوب احترام قواعدها والالتزام بتنفيذها.³

3- القانون 21/15 المتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي والذي جاء في الفصل الثاني منه متعلقا بأهداف البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ونصت مادته السابعة على "... ترقية الحكم الراشد...".⁴

رابعا - المراسيم التنظيمية:

- المرسوم الرئاسي رقم 107/09 المتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتمادات إلى ميزانية

تسيير مصالح الوزير الأول أحدث ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول في باب رقم 37-

11 تحت عنوان: النفقات المتعلقة بتسيير لجنة الحكم الراشد".

- المرسوم التنفيذي رقم 13-423 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية

تتاولت المادة الثانية منه تكليف مديرية سياسة النمو باقتراح أدوات لتحسين الحكامة.

الاقتصادية والمالية، وهو ما يعكس اهتماما متزايدا بتحسين نظام حكمة المالية العامة.⁵

¹ القانون 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ع 15، الصادرة بتاريخ 12/03/2006.

² القانون 05/13 المؤرخ في 23/07/2013 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج ر ع 39، الصادرة بتاريخ 31/07/2013.

³ حيث نصت المادة 61 من القانون 05/13 على "... يجب على المسيرين الرياضيين في إطار مبادئ الحكم الراشد المساهمة في تحسين الظروف المعنوية والمادية..."، كما تناولته المادة 90 "...تساهم الاتحادية الرياضية الوطنية...والحكم الراشد وتعزيز التماسك الاجتماعي... " وفي المادة 91 منه "... احترام مبادئ وقواعد الحكم الراشد وللالتزام بتنفيذها... وكذا في المادة 175 منه الناصة على "... إلى احترام البنود التعاقدية وكذا إلى مبادئ الحكم الراشد...".

⁴ نص المادة 07 من القانون 21/15 المتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، المؤرخ في 2015/12/30، ج ر ع 71، الصادرة بتاريخ 2015/12/30.

⁵ نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 423/13 المؤرخ في 18 ديسمبر 2013، المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ع 65، الصادرة بتاريخ 2013/12/22.

-المرسوم التنفيذي رقم 104/14 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية استحدثت مديرية تحت مسمى مديرية الحكامة المحلية¹. الفرع الثاني: مسار تطور مفهوم الحكامة في الجزائر

اهتمام الجزائر بمسألة الحكامة عرف بدايته بانضمامها إلى الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء سنة 2003 حيث عملت على محاولة الوفاء بالتزاماتها على المستوى السياسي والمؤسساتي والاقتصادي والاجتماعي، وفي مجال تحسين نوعية الحكامة بوجه عام، وتجسد هذا من خلال مراحل تطور فيها مسار الحكامة في الجزائر عكس وجود الرغبة السياسية، لكنه في المقابل بقي رهين النصوص بعيدا عن التحول للممارسات واقعية ترسي دعائم دولة المؤسسات التي تبنتها شعارات المرحلة المتزامنة مع إصلاحات شملت شتى القطاعات، وفيما يلي أهم مراحل الاهتمام بمفهوم الحكامة في الجزائر.

1- مبادرة الشراكة من أجل تنمية إفريقيا (NEPAD): تعتبر المبادرة نتيجة دمج مقترحين هما "برنامج الألفية من أجل تجديد إفريقيا" المقدم من قبل رئيس جنوب إفريقيا ورئيس الجمهورية الجزائرية سنة 2000 ومخطط "أوميغا" المقترح من قبل الرئيس السنغالي سنة 2001، والتي تم اعتمادها من قبل رؤساء الدول الإفريقية في القمة 37 لمنظمة الوحدة الإفريقية بلوزاكا(زامبيا) سنة 2001، وتم تغيير تسميتها إلى "الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا" في اجتماع لجنة رؤساء الدول والحكومات الإفريقية في 2001/10/23 بأبوجا (نيجيريا) والتي تسمى اختصارا "النيباد"²، حيث تتعهد الدول الأعضاء والتي من بينها الجزائر باستحداث وتعزيز آليات وممارسات الحكامة وتشجيع المبادرات التي من شأنها تعزيز الحكامة الجيدة³. ولنشر مضمون هذه الوثيقة وما تضمنته حول مفهوم الحكامة تم تنظيم ندوة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية الجزائرية سنة 2002 ضمت مختلف الفاعلين في مجال العمل

¹ نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي 140/14 على إنشاء مديرية الحكامة المحلية وتتكون من المديرية الفرعية لتنظيم

وتسيير الإدارة اللامركزية والمديرية الفرعية لمشاركة المواطنين والشراكة مع الحركة الجمعوية ذات المنفعة العامة.

² أنظر في هذا: أديبايو أولوكاشي، إدارة التنمية الإفريقية... التحدي الكامن في الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا في: مرجع سابق، ص 27 وما يليها.

³ تنص الفقرة 81 من وثيقة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا على "سلسلة من الالتزامات بواسطة الدول المشاركة باستحداث أو تعزيز عمليات وممارسات الحكامة الأساسية -تعهد من جانب الدول المشاركة بلعب دور طبيعي في دعم المبادرات التي تشجع الحكامة الجيدة." كما نصت الفقرة 82 من ذات الوثيقة على "تلبية المعايير الأساسية للحكامة الجيدة والسلوك الديمقراطي".

السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومن خلالها تم طرح مفهوم الحكامة على نطاق واسع على مختلف الأصعدة¹.

2- الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء (MAEP): تم استحداثها والمصادقة على نص إنشائها في سياق استكمال الإطار المؤسسي للنبياد خلال قمة الاتحاد الإفريقي في جنوب إفريقيا سنة 2002، حيث تعتبر أداة للتشخيص تقوم بها مجموعة من الدول الإفريقية لقياس مدى تطبيق عناصر الحكامة الجيدة في دولة إفريقية ما بشكل طوعي لمساعدتها على تحسين أدائها الاقتصادي وزيادة فعاليته، وترقية العمل الديمقراطي، وتحسين طرق تسيير الشأن العام،" فهي تشكل آلية لمتابعة التنفيذ وتقييم الأداء بصورة دورية بناء على معايير وقواعد متفق عليها"².

تركز المعايير الثمانية الأولى للحكامة الجيدة على الحكامة المالية حيث تتناول:

- معيار الممارسات الجيدة الخاصة بالسياسية النقدية والمالية - معيار الممارسات الجيدة الخاصة بالشفافية الدولية - معيار شفافية الميزانية - معيار تسيير الدين العام - مبادئ الحكامة الجيدة للمؤسسات - معيار المراجعة الدولية - معيار المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة للبنوك في حين ينصرف المعيار التاسع منها إلى معايير تجسيد الديمقراطية وقواعد القانون.³

تعد الجزائر ثاني بلد كرس في الآلية أشغالها بعد روندا وهذا في 2004/11/23 وخضعت للتقييم عبر الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء مرتين سنتي 2005-2007 من قبل مجموعة من الشخصيات الإفريقية البارزة تحت رئاسة السيدة " ماري أنجيليك سافاني" والتي قامت بعدة لقاءات مع مسؤولين في الحكومة والمجتمع المدني، وهذا في إطار التحضير للتقرير الوطني للتقييم الذاتي الذي كلفت به اللجنة الوطنية للحكامة الجيدة⁴.

¹ تم عقد الندوة بتاريخ 2002/01/21 وحضور فعاليات من المجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والسياسيين.

² عراقي عبد العزيز الشرييني، مرجع سابق، ص 53 وما يليها.

³ Ross Herbert, mise en œuvre du Nepad : une évaluations critique". In : rapport sur

l'Afrique : une évaluation du nouveau partenariat, PP 122-123.

http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch5_herbert_f.pdf. Consulter le 2/7/2019.

⁴ سارة دباغي، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2017/2018، ص 165.

تمت عملية التقييم عبر الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء عبر كامل التراب الوطني لما يقارب 18 شهرا تحت رعاية اللجنة الوطنية حول الحكامة وبمشاركة الأطراف المعنية على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، وكذا المؤسسات التقنية أو مؤسسات البحث العلمي، واستفاد هذا البرنامج من تمويل شامل من الميزانية الخاصة للدولة الجزائرية.¹

3- اللجنة الوطنية للحكامة

شكل انضمام الجزائر إلى الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء في مارس 2003 ترجمة لمساعدتها نحو تبني معايير الحكامة كما عكس الأهمية التي توليها لها في مجال تحقيق التنمية المستدامة، حيث تم تعيين الجهة المختصة بهذا الشأن ممثلة في شخص الوزير المنتدب المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية، وكذا تنصيب اللجنة الوطنية للحكامة من قبل رئيس الحكومة بتاريخ 2005/03/12²، وتم تكليفها بإعداد مشروع التقرير حول التقييم الذاتي وبرنامج العمل التمهيدي في مجال الديمقراطية والحكامة السياسية والحكامة والتسيير الاقتصادي، الحكامة والمؤسسات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية³، تتشكل من قرابة مائة عضو يمثلون الحكومة ومختلف الهيئات والمجتمع المدني، والمتعاملين الاقتصاديين، وجسد تنصيبها الانطلاقة الفعلية لمسار عملية التقييم الذاتي.

4- نتائج عمل اللجنة

قامت اللجنة الوطنية للحكامة مع الجهة المختصة بالحكامة ممثلة في الوزير المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية بإعداد مشروع أولي للتقييم الذاتي من خلال تنصيب ورشات عمل أوكل لها مهمة التفكير في العناصر المكونة لبرنامج العمل الأولي، وقد قدمت اللجنة خلال عملها تقريرين مرحليين سنتي 2008 و2012 حول تطبيق برنامج عملها الوطني حول الحكامة.

¹ تزامن تنفيذ هذا البرنامج مع برنامج العمل الحكومية الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 28/06/2007 والذي يرجع بشكل صريح إلى برنامج عمل الجزائر في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، حيث تمت المصادقة على برنامج عمل الجزائر في مما يتعلق بالحكامة في 01 جويلية 2007، وبرنامج عمل الحكومة في 28 جوان 2007. أنظر في هذا: تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، نوفمبر 2008، ص ص 9، 10.

² حورية سعادية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، العدد الخامس، 2016، ص 59

³ تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة في الجزائر، مرجع سابق ص 9.

أ- **التقرير الأول:** بعد ممارسة الجزائر لعملية التقييم الذاتي، تم عرض تقرير المراجعة للألية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء حول الجزائر بأكرا بدولة غانا في الفاتح من شهر جويلية 2007 حيث صرح الوزير المنتدب "أن هذا التقرير يعد أكثر التقارير شفافية وتكاملا ويهدف لتكريس الحكامة الجيدة في تسيير شؤون الدولة"¹.

ب- **التقرير الثاني:** حيث تم إتباع نفس الخطوات التي تمت مباشرتها في إعداد التقرير الأول حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة لسنة 2007، حيث تزامن إعداد التقرير الثاني مع حركية الشروع في جيل جديد من الإصلاحات في شتى المجالات عبر عنها رئيس الجمهورية في خطابها للأمم بتاريخ 2011/04/15، وقد جاء التقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة في حوالي 494 صفحة تناولت مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليعكس الحرص على تجسيد مفهوم الحكامة عمليا، وفي هذا السياق عبر الوزير الأول أثناء عرضه لمخطط عمل الحكومة لسنة 2012 أمام البرلمان " ... ستعمل الحكومة على... الانطلاق في عهد جديد في مجال ترقية الحكم الرشيد ... ، حيث خصص الفصل الأول لـ "تحسين الحكامة"²، كما تناول مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 في القسم الثاني منه تحت عنوان مواصلة تدعيم الديمقراطية التعددية ودولة القانون وعصرنة الحكامة المفهوم وخصص الفصل الرابع لـ "مواصلة عصرنة الحكامة"³.

الفرع الثالث: إسهامات بعض الباحثين الجزائريين في تعريف الحكامة

يعتبر مصطلح الحكامة من المفاهيم واسعة الانتشار وكثير الاستعمال بمعاني مختلفة بحيث أصبح يشكل لغة مشتركة بين الباحثين والأكاديميين والاقتصاديين وعلماء الاجتماع والسياسية ورجال القانون والإعلام، حيث تتجاذبه حقول معرفية متنوعة، ولقد اهتم الباحثون والأكاديميون الجزائريون بدراسة مفهوم الحكامة، ونال الجانب الاقتصادي الحظ الأوفر بالنظر للانتشار الواسع للمصطلح في الحقل الاقتصادي تحت تأثير المؤسسات المالية الدولية ومراكز

¹ حورية سعادية، مرجع سابق، ص 61.

² مخطط عمل الحكومة من تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 30، 2012، ص 145.

³ مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مصالح الوزير الأول، سبتمبر 2017، ص 1.

البحث المختصة في هذا المجال، ثم الدراسات الاجتماعية والبحوث القانونية والسياسية التي اهتمت كذلك بالمصطلح في سياق انتقال المفهوم إلى حقل السياسية والقانون.

1- من علم الاقتصاد يرى كل من "عزي الأخضر وغالم جلطي" أن الحكم الراشد "هو مجموعة من القواعد الطموحة الموجهة لإعانة ومساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير وبطريقة شفافة، وفي إطار هدف المساءلة على أساس قاعدة واضحة وغير قابلة للتردد أو الانتقادات، على أن تساهم كل الأطراف الفاعلة عبر نشاطات هؤلاء في مجال التسيير، والتي أصبحت من المتطلبات المثلى في كل المحيطات الاقتصادية والتي لا تستبعد أي عنصر من النشاط الإنساني"¹، يركز التعريف المقدم على فكرة القيادة والتسيير باعتباره يسعى إلى تحقيق تغيير جذري في أسلوب إدارة الأعمال تتجاوز مسألة الوسائل والقدرات إلى خلق ديناميكية تساعد المسير والمؤسسة لإنتاج أكثر النتائج الإيجابية.

2- من علم الاجتماع يرى "ميلود سفاري" أن الحكامة أو كما يسميها الحكم الرشيد " فلسفة ليست وليدة القرارات التي صاغتها الهيئات الدولية في إطار مخططات التنمية والمساعدات التي تمنحها للدول الفقيرة لتحقيق التنمية، وإنما هي محصلة تجربة تمتد على مدى قرون من الزمن في المجتمعات الغربية، وهي عبارة عن نسق متكامل يشمل مناهج وتقنيات في الحكم والتنمية بصفة عامة يشمل الاقتصاد والسياسية والاجتماع والثقافة باستخدام نتائج العلوم والفنون والتطبيقات العلمية والتقنية لمختلف المعارف"². وعليه فالمفهوم يحمل مضامين هيمنة النموذج الليبرالي في أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كنموذج للدول النامية عليها أن تحتذي به كشرط ملزم للحصول على مساعدتها وقروضها لتحقيق التنمية.

3- من علمي السياسية والقانون يرى "علي بن محمد" أن عبارة الحكم الصالح " غامضة مبهمة لمشكلة في غاية الوضوح، ويكفيها اتهامها أنها قد صنعت خصيصا لبلداننا المتخلفة من قبل أجهزة البنك والصندوق الدوليين ليكون الحكم الصالح مقياس لمنح القروض والهبات على أن تكون هي مرجع تقويم من هو صالح وفق معاييرها الخاصة، ومصالح الدول المهيمنة، لا

¹الأخضر عزي، غالم جلطي، الحكم الراشد وخصوصة المؤسسات (إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية)، مجلة علوم إنسانية، السنة الثانية، الجزائر، العدد 28، 2006، ص 3.

متاح على موقع جمعية الشفافية الكويتية على الرابط <http://www.transparency.org.kw.au>

ti.org/upload/books/239.pdf تاريخ الاطلاع: 2019/09/15.

²ميلود سفاري، الحكم الرشيد: المفهوم المبادئ والانتقادات، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية جامعة فرحات عباس سطيف، العدد 05، جوان 2007، ص 21.

يوصف الحكم بأنه صالح أو غير صالح بل بأنه ديمقراطي أو غير ديمقراطي، ولا مخرج لنا سوى طريق الشرعية في قيام نظم سياسية مستندة إلى الاختيار الشعبي¹، وعليه يربط بين مسألة الحكامة والشرعية التي يرى بأنها وحدها الكفيلة بتحقيق الديمقراطية.

كما يرى "رضوان بروسي" أن الأفكار التي يطرحها تصور الحوكمة تشكل "اتجاهها يتجاوز المنظور العقلاني القانوني (الدولة الفيدرالية) يستمد مرجعيته بالأساس من المنظورات النيوليبرالية الداعية إلى تكريس منطق دولة الحد الأدنى، وهذا يتجلى في إدراج السوق كمفهوم مركزي ومفاهيم أخرى مرتبطة به (الخصخصة) في مختلف الإصلاحات على المستويين الإداري والاقتصادي"² وعليه يعتبر الحكامة تجسيدا لسياسات وبرامج المؤسسات المالية الدولية الداعية إلى تحرير الأسواق وخصخصة القطاع العام من خلال طرحها لبرامج التعديل الهيكلي والتي تم تطعيمها لاحقا بمضامين سياسية وتقديمها للدول النامية كنظام جديد تحت مسمى الحكامة الجيدة .

¹ علي بن محمد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 131.

² رضوان بروسي، من الدولة الفيدرالية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، مرجع سابق، ص 67.

الباب الأول:

الحكامة المالية كمدخل

حديث لتجسيد فعالية

الإففاق العام

قامت الحكامة على تصور خاص بإعادة تعريف الدولة ووظائفها في شتى المجالات، غير أن المجال الذي نال القسط الأكبر من الاهتمام كان مجال التسيير المالي، فتم التركيز في سياق تأثير طروحات التشكيك في دورها كفاعل مهيم على صناعة السياسات المالية العامة وتنفيذها من قبل المؤسسات المالية الدولية ومن ورائها أفكار مدرسة شيكاغو، هذا الإطار الجديد سمح لفاعلين جدد بالظهور والعمل على مشاركة الدول في صناعة القرار المالي، إذ أصبح للقطاع الخاص والمجتمع المدني تأثير متزايد في هذا المجال سواء على المستوى المحلي أو من خلال تأثيرهما على المؤسسات المالية الدولية في سياق العولمة الاقتصادية والمالية.

لقد شهد النصف الثاني من القرن الماضي تحولات عميقة أثرت على مفاهيم المالية العامة، تشكلت في سياق التحولات التي عرفتھا الدولة، والمذاهب الاقتصادية والسياسية، وتأثير البيئة الدولية والتقدم التكنولوجي، كلها عوامل دفعت الدول إلى إعادة النظر في تسيير المالية العامة من حيث إعادة تكوين وتنظيم مؤسساتها، ومن حيث قواعد عملها وأنشطة موظفيها على الصعيد السياسي، أدت تحولات الدولة والمذاهب الاقتصادية والسياسية وتأثير البيئة الدولية والتقدم التكنولوجي للمساهمة في إعادة تشكيل النظام المالي للدول، حيث يشكل تسيير المالية العامة مجموعة من العناصر الموحدة (المعايير والمؤسسات والإجراءات) التي تميز الحكامة المالية العامة وتسمح للدولة بتحصيل مواردها وبتسيير نفقاتها، في هذا السياق تشكل جودة الحكامة العامة، وتدقيقا جودة الحكامة المالية العامة محور اهتمام السياسيين والاقتصاديين، وعلى الأخص محور اهتمام المنتخبين والمسيرين، إذ تُظهر التطورات المعاصرة للأنظمة المالية العامة أنها تنصدر طليعة عمليات التحول التي عرفتھا الدولة والديمقراطية.

شرعت عدد من دول العالم على مدار نصف قرن في إحداث تغييرات عميقة بالمؤسسات، وكذا في إجراءات التسيير المالي العام، تمت ترجمتها عبر إصلاح الميزانية العامة للدولة التي تشكل عقداً يربط بين الدولة والمواطن، و خضع القانون المالي العام إلى تحولات عميقة سواء في مبادئه أو قواعده وإجراءاته، فعملت المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية على طرح مفهوم الحكامة كأسلوب للتسيير الفعال القائم على رؤية تشاركية تشكل الدولة ومؤسساتها الرسمية أحد فواعلها بين آخرين هما المجتمع المدني والقطاع الخاص،

وتقديم مفهوم الحكامة المالية العامة المستلهمة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد كفلسفة لتفعيل دور الدولة من خلال تجاوز المقاربة الفيبرية القانونية للتسيير المالي العمومي، واعتماد مقاربة مناجيرالية تقوم على آليات المشاركة والشفافية والأداء والفعالية وترشيد الفعل العمومي، حيث يتم تجسيد هذا من خلال التسيير بالأداء المرتكز على النتائج عبر ميزانية أداء موجهة بالنتائج لغرض التحكم في الإنفاق العام، في ظل عولمة هذا النموذج نتساءل عن إمكانية نجاح عملية تصديره للدول النامية والفقيرة.

يشكل تزايد حجم الإنفاق العام وشح الموارد المالية من جهة، وانتشار مظاهر الفساد واختلاس المال العام واستغلاله لأغراض شخصية من جهة ثانية، سببا رئيسيا للمطالبة بضرورة المحافظة على المال العام وحسن تدبيره، وهو الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الحكامة المالية المتمثلة في الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في تسيير المالية العامة بشكل عام وتسيير الإنفاق العام بشكل خاص، هذا التوجه نحو ترشيد الإنفاق العام أصبح مطلباً للدول المتقدمة وضرورة بالنسبة للدول النامية، غير أن الوصول إلى تحقيقه يشكل إشكالية تتطلب صياغة نموذج يستطيع الجمع بين الشرعية، المساواة، العدالة من جهة، والفعالية الكفاءة والأداء والنتائج من جهة ثانية، كما يقوم على التحكم في التحولات الداخلية والرهانات الخارجية المتمثلة في العولمة وآثارها.

الفصل الأول

تطور المالية العامة

وتحولات سياسة

الإففاق العام

يهدف النشاط الاقتصادي في المجتمع إلى إنتاج وتوزيع مختلف السلع والخدمات بغية إشباع الحاجات المتنوعة لأفراده وهيئاته التي تستجيب لمقتضيات تطوره، حيث يتخذ هذا النشاط صورة مالية تشكلها التدفقات النقدية التي تجسد النشاط المالي الذي قد يقوم به الأفراد أو الهيئات الخاصة، أو قد تقوم به الدولة باعتبارها سلطة منظمة في المجتمع تعمل على إشباع الحاجات العامة، وعليه فإن مصطلح المالية يتعلق بـعده الأول بالأفراد أو الهيئات الخاصة ويسمى المالية الخاصة، ويتعلق بـعده الثاني بالدولة ويسمى المالية العامة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لتحولات المالية العامة وسياسية الإنفاق العام

تعتبر المالية العامة إحدى أهم الموضوعات والأكثر حساسية في تاريخ المجتمعات بالنظر لارتباطها بالسلطة، فمن يملك السلطة يتصرف في المال العام، ومدار الصراعات المختلفة التي تحدث مرده إلى صراع حول المال العام، حيث تقع المالية العامة في صميم عمليات بناء الدول وتحولاتها، وهي مرآة عاكسة للنزاعات السياسية والتنازلات الاجتماعية بين موازين القوى داخل الدولة، وفي هذا يرى شومبيتر بأن "المالية العامة تمثل أفضل المقاربات لفهم المجتمع، وعلى وجه الخصوص الحياة السياسية"، إذ أن هذا التخصص أثبت أنه مثمر بشكل مفيد عندما ينطبق على هذه الفترات الانتقالية حيث يتلاشى في الواقع ويتحول إلى شيء جديد، والذي يصاحبه دائماً أزمات في السياسات المالية¹.

المطلب الأول: عموميات عن المالية العامة

سنعرض فيما يلي لتعريف المالية العامة والمقاربات التي تناولتها بالتحليل مع تناول التحولات التي عرفها دور الدولة في هذا السياق، بالنظر للارتباط الوثيق بين هذا الدور والتطورات الحاصلة في مجال المالية العامة، سواء من حيث وظائف الدولة أو علاقتها بالفاعلين الجدد، الذين ظهوروا في سياق هذه التحولات العميقة التي شهدتها الأنظمة المالية، كما سنركز على سياسات الإنفاق العام التي تعكس ذلك بوضوح سواء على مستوى النشاط

¹Mohamed Djouldem, les reformes des finances publiques : enjeux politiques et gestionnaires.op.cit, p8.

المالي للدولة أوفي السياق الدولي باعتبار "أن المالية العامة تشكل حقيقة عالمية خاصة في ظل تأثيرات المؤسسات المالية الدولية"¹.

الفرع الأول: تعريف المالية العامة

تهتم المالية العام بدراسة العلاقات القانونية والاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بالنشاط المالي الهادف لإشباع الحاجات العامة، ويمكن تعريف علم المالية بأنه " العلم الذي يبحث في نشاطات الدولة المختلفة، وكيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات، وإيرادات، وموازنة عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة العامة " وهو بهذا يتعلق بجانبين يتضمن الأول الأوجه الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية بينما ينصرف الثاني إلى استخدام هذه الأدوات بقصد تحقيق أهداف مالية و اقتصادية واجتماعية.²

كما يُعرف علم المالية العامة بكونه " دراسة القواعد والأسس المنظمة لنشاط الدولة في تجميع الموارد وتوجيهها لإشباع الحاجات العمومية "³.

فهو يتعلق بتقدير مدى وطبيعة الحاجات العامة، وتقدير النفقات العامة التي تلزم لإشباعها، وكذا الموارد الواجب توافرها لتحقيق ذلك، ويرتبط بهذه العناصر الأولية عنصران رئيسيان أولهما تنفيذي رقابي وثانيهما تقريبي وسياسي، حيث ينعكس الأول في الميزانية العامة ويتجلى الثاني في السياسة المالية.

يثير تعريف المالية العامة صعوبات ترتبط باختلاف زوايا النظر إليها: " فالمالية العامة هي مجموعة من القواعد المالية التي تنصب على العلاقات بين الدولة والفرد، ومن زاوية ثانية يمكن اعتبارها مجموعة من الأساليب الفنية التي تطبق على العمليات المالية "⁴.

¹ Michel bouvier, repenser et reconstruire les finances publiques dès demain, dans : réformes des finances publiques e Bonn gouvernance, Actes de la III^e Université de printemps de finances publiques du GERFIP – , L.G.D.J, 2004, p5.

² يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، النفقات والإيرادات طبقاً لآخر التعديلات 2009، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، كلية الحقوق، 2010/2009، ص51.

³ يحي دنيدي، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص 12.

⁴ المرجع نفسه، ص 13.

كما يطلق اصطلاح المالية العامة "على المصروفات والإيرادات التي تمكن الهيئات من تأدية مهامها، وتدرج هذه العمليات المالية من نفقات وموارد في الميزانية العامة، والتي تعرف بأنها الوثيقة التي تقدر فيها وترخص نفقات وإيرادات الهيئات العامة والإقليمية"¹.
 فيهتم علم المالية العامة ببحث النظريات العامة التي يبنى عليها النظام المالي لتحديد النفقات وتأمين الإيرادات لسدها في الميزانية، بينما يبحث التشريع المالي في النصوص والتشريعات والأساليب المطبقة عمليا في الدولة على ضوء هذه الأسس والنظريات².
 يحكم نص المادة 78 و139 من الدستور الجزائري³ تسيير المالية العامة، كما نظمها المشرع من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي عرّف إطار تسيير المالية العامة في المادة الأولى منه بقوله: "يهدف هذه القانون العضوي إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية، كذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها، من قبل البرلمان. كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها"⁴.

التعريف الإجرائي: "تعتبر المالية العامة عن النشاط المالي للدولة الذي يتمثل في إنفاقها لما تحصل عليه من موارد بقصد إشباع الحاجات العامة تنفيذا لسياستها المالية".

الفرع الثاني: تعريف الميزانية العامة للدولة

إن فكرة تسيير المال العام قديمة فقد سادت في المجتمعات القديمة⁵ وإن غاب عنها الإطار القانوني المنظم لها، وفي ظل التطورات التي واكبت المجتمعات المعاصرة والتغيرات التي عرفت الحياة السياسية كان من الضروري الاهتمام بعملية صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، من خلال تحديد المعالم الأساسية لتلك العملية الضرورية واللازمة لكل دولة تسعى

¹ بشير شاوش بلس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 11.

² يوسف شباط، مرجع سابق، ص 53.

³ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص ص 15، 26.

⁴ القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، ج ر رقم 53، ص 10.

⁵ وردت فكرة الميزانية في القرآن الكريم في سورة يوسف من قوله تعالى: ((يُوسُفُ أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سَبْعِ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعِ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ لَعَلِّي أَرْجِعُ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ)).

للتنظيم والتقدم وتحقيق التنمية، وهو ما تجسد من خلال فكرة الميزانية¹ التي تعد من أهم الوثائق الأساسية والهامة في الحياة السياسية، "وقد استعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن السابع عشر حيث كان الوزير البريطاني يُعد التقديرات في حقيبة جلدية ليقدّمها لمجلس العموم، ثم تم استعمالها في فرنسا في القرن التاسع عشر بمعنى *bougette* بمناسبة ممارسة البرلمان لعملية الرقابة على أعمال الحكومة"².

يتم استخدام اصطلاح ميزانية عامة أو موازنة عامة بشكل مترادف ويؤيدان نفس المعنى ونفس المدلول في مؤلفات وكتب المالية العامة³، ويستعمل مصطلح الميزانية في الدول المغاربية على نحو واسع في حين تستعمل الدول في المشرق العربي مصطلح الموازنة وهي مسألة شكلية وليست جوهرية، لذا سنستعمل مصطلح الميزانية الذي درج المشرع الجزائري على استعماله في الوثائق الرسمية.

لقد ظهرت فكرة الميزانية العامة عمليا بظهور الدولة وتأثرت فلسفتها بتطورات المذاهب السائدة وتصور طبيعة الدولة ومدى تدخلها في الشؤون العامة، الأمر الذي تعكسه موازين القوى والعلاقات في المجتمع بين السلطات التشريعية والتنفيذية في الدولة العاصرة، ويتجسد من خلال تعدد تعريف الميزانية العامة للدولة وقواعدها والدور الذي تقوم بها تبعا لذلك.⁴

¹بدأت فكرة الميزانية تتبلور في نهاية عصر الإقطاع بأوروبا، وفي عام 1216 وافقت السلطات الملكية في بريطانيا على ما يسمى (الماغناكارتا) وهي وثيقة تنص على استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وجبايتها ألا أنه بقي لدى الحكومة كامل الحرية في كيفية التصرف في الضرائب دون رقابة أو تدخل من الشعب إلى غاية نشوب ثورة عام 1688م بإنجلترا وظهور وثيقة الحقوق حيث تقرر المبدأ الشهير الذي ينص على أنه لا ضريبة بغير تمثيل، ومن هنا استقر العرف السائد بأن الميزانية العامة لا تصبح نافذة المفعول ما لم تتم إجازتها من قبل السلطة التشريعية، أنظر في هذا : سليمان أحمد اللوزي ، فيصل مرار، وائل العكشة ، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 1997، ص11 وما يليها.

²رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 01.

³ لكن هنالك من يرى وجوب التمييز بين المصطلحين حيث يفهم بالميزانية أنها تستخدم للكشف عن الوضع المالي وإعطاء صرة حسية عن وضع المنشأة سواء كانت تجارية أو صناعية، وتعرف الميزانية باللغة الفرنسية *bilan* وهي كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة أو في نهاية السنة، ومقارنتها قيمتها الحالية بقيمتها السابقة، مع إظهار وضعها المالي من أرباح أو خسائر مختلفة، في حين أن الموازنة *budget* هي كشف تقديري بنفقات الدولة وواردتها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج لوجود إجازة من السلطة التشريعية في الدولة المعنية ، أنظر في هذا : عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية ، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية ، 2004، ص13.

⁴ جمال لعامرة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2001، ص 101.

لقد تعددت تعريفات الميزانية فحسب وجهة نظر الفقه " فهي عبارة عن حساب تقديري ومفصل لمجمل الإيرادات والنفقات المتعلقة بفترة سنة، وتحتاج لترخيص أو الموافقة من السلطة التشريعية"¹.

كما تعرف بأنها " صك تشريعي، تقدر فيه نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق " ويمكن تعريفها بأنها" خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات، الإيرادات العامة لسنة مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة"².

عرف المرسوم الفرنسي المتعلق بتسيير الميزانية والمحاسبة العمومية الميزانية العامة بأنها " الصك الذي يتم بمقتضاه تقدير المداخل والنفقات والإذن بها، كما يتم عند الاقتضاء تقدير وإجازة الاستخدامات والالتزامات المتعلقة بالنفقات"³.

في حين عرّف المشرع المغربي الميزانية العامة في القانون التنظيمي للمالية العامة في مادته 13 بأنها " تشتمل الميزانية العامة للدولة على جزأين، يتعلق الأول بالموارد ويتعلق الثاني بالتكاليف"⁴.

أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة للدولة في المادة 14 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية" تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات. وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون.

تضمن موارد مجموع الإيرادات تنفيذ مجموع النفقات، وتفيد مجموع الإيرادات والنفقات في حساب وحيد يشكل الميزانية العامة للدولة"⁵.

¹ رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 04.

² محمد شاكر محمد عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة لنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 3، 4.

³ Article 7 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴ المادة 13 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.1562 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 6370، المؤرخة في 18 جويلية 2015.

⁵ القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، ج ر ر 53، ص 9.

التعريف الإجرائي : وعليه يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة إجرائيا بأنها " ما يحتوي عليه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة الذي تجيزه السلطة التشريعية وفق حساب تقديري مفصل لمدة سنة أو أكثر"، وتعكس الميزانية العامة توقعات يتضمن تقديرا احتماليا لنفقات وإيرادات الدولة، وأداة توجيه وتخطيط للمستقبل يبين الأهداف المرجو تحقيقها، ويتوقف الشروع في تنفيذها على إجازة ممثلي الشعب الذين تخولهم جل الدساتير منح الرخصة لتنفيذ الميزانية العامة، حيث تشكل الميزانية العامة التي يصدر بربطها قانون مالية السنة وسيلة أساسية لتنفيذ السياسات العامة للدولة، وهي تتجاوز مسألة الأرقام الصامتة التي تخفي ورائها فلسفة مالية واقتصادية واجتماعية فهي مرآة للحكامة ذاتها.

الفرع الثالث: تعريف الإنفاق العام

تعد النفقات العمومية المرحلة الأساسية في علم المالية العمومية، فمن خلالها تقوم الدولة بأعمالها، وتنفذ مقرراتها، وتختلف أهميتها تبعا للمبادئ السياسية والمعتقدات الاقتصادية السائدة¹، فقد كانت ذات طابع مالي بحت في ظل الدولة الحارسة التي تعتمد المفهوم التقليدي لسيادة الدولة ويقتصر دورها على القيام بواجبات الأمن والدفاع، القضاء، وتسيير المرافق الأساسية، وهو ما جعل دور النفقة محايدا يقتصر على تحقيق هذا الأغراض دون التأثير في الحياة الاقتصادية للمجتمع، أي لا يمس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وترتب على ذلك تقديس الدولة لمبدأ توازن الميزانية².

وفي ظل تنامي دور الدولة المتدخلة أصبحت النفقة أداة فعالة لخدمة الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فلا يُنظر إلى كميتها وأصولها القانونية بل أيضا إلى أثارها الاجتماعية والاقتصادية³، وتطور دورها ليؤثر على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة وهو ما ترتب عنه الخروج عن مبدأ تقديس توازن الميزانية، وأصبح من الممكن زيادة النفقات العامة أو حدوث عجز في الميزانية لتحقيق أهداف الدولة المتعددة⁴.

¹ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 97.

² سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2003، ص ص 23، 24.

³ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 97.

⁴ سوزي ناشد عدلي، مرجع سابق، ص 24.

بالنظر لتطور مفهوم النفقات العمومية تم الانتقال من مفهوم التوازن الحسابي المالي للموازنة إلى مفهوم التوازن الاقتصادي العام في المجتمع حيث الاهتمام بنوعية النفقات العمومية، نتيجة لتزايد مهمات الدولة وتدخلها توسعت النفقات العامة وأصبحت أداة سياسية واقتصادية تحكمها المعتقدات الفكرية والإيديولوجية للسلطة الحاكمة، وتُترجمها الخطة الاقتصادية العامة للدولة.¹

تعمل الدولة وهي بصدد إجراء نفقاتها إلى استخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام، وجرى كُتاب المالية العامة على تعريفها كما يلي:

بأنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"².

كما تعرف بـ "مبلغ نقدي تصرفه الدولة إشباعا لحاجة عامة، وتحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"³.

والنفقة العامة هي " صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة"⁴.

فهو مبلغ مالي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بهدف إشباع حاجة عامة⁵ ومن خلال هذا التعريف يمكن تحديد خصائص النفقة العمومية:

-**النفقة العامة مبلغ نقدي:** وهو الشكل الذي تأخذه النفقة العامة التي تصرفها الدولة للحصول على السلع والخدمات لممارسة نشاطها، ولكنه ليس الطريق الوحيد فقد تتفق عينا⁶.

كما كانت قديما تقوم بإجبار الأفراد على القيام ببعض الأعمال دون مقابل وهو ما يُسمى بالسخرة أو الاستغلال، كما تقوم بمنح مزايا عينية مقابل الخدمات التي تحصل عليها، وقد أدت عدة عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية إلى جعل الإنفاق النقدي أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة، و لتماشيه مع مقتضيات النظام المالي الحديث من

¹ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 97.

² عادل أحمد حشيش، مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 1998، ص 147.

³ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 98

⁴ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 23.

⁵ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 1999، ص 11.

⁶ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 98.

تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة، وللحيلولة دون المساس بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الأعباء والتكاليف العامة¹.

- **النفقة العامة تصرف من قبل شخص معنوي عام:** وهي الجهة التي يشترط أن تصدر النفقة العامة من ذمتها المالية ممثلة الأشخاص المعنوية العامة والتي تخضع لقواعد القانون العام، أي الدولة والهيئات الإدارية المنبثقة عنها وهو ما يسمى بالمعيار القانوني، وتبعاً لذلك لا يعتبر من قبيل النفقات العامة ما يصرف من الشخص الطبيعي ولو كان لغرض تحقيق المصلحة العامة.²

- **النفقة العامة يقصد بها تحقيق المصلحة العامة:** أي الغرض المراد منها هو تحقيق الصالح العام وليس تحقيق الحاجات الخاصة التي لا تعود بالنفع العام على جميع المواطنين، فهم يتساوون في تحمل الأعباء العامة ووجب أن يتساووا في الاستفادة من النفقات العامة، والحاجات العامة يختلف تقدير نفعها وضرورتها باختلاف الدول والأزمنة، فهي فكرة ليست جامدة بل هي في تطور مستمر بسبب تطور المذاهب السياسية والاقتصادية والدور الذي تلعبه الدولة في ذلك.³

يرجع ظهور تقسيمات النفقات العامة إلى تطور دور الدولة وتدخلها في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وزيادة النفقات وتنوعها واختلاف آثارها، مما دعا كتاب المالية العامة إلى البحث عن معيار لتقسيمها يستند لأسس واضحة ومنطقية، وتكمن أهمية التقسيمات في كونها تخدم أغراضاً منها:

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الموازنة.
- خدمة أغراض المحاسبة والمراقبة والاعتماد.
- تمكين ممثلي الشعب والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على النشاط المالي للدولة.⁴

1 عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 148.

2 حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 12.

³ إبراهيم بن داود، رقابة نفقات الدولة بين أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص التشريع، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008، ص ص 69، 70.

⁴ سوزي ناشد عدلي، مرجع سابق، ص 53.

واختلفت المعايير المعتمدة من قبل فقهاء المالية العامة كأساس لتقسيم النفقات العامة فقام بعضهم بتقسيمها بحسب نشأتها التاريخية، وآخرون بالنظر لطبيعتها أو الغرض منها والوظيفية التي تؤديها، واستند آخرون إلى أهمية المرافق التي تقوم بتأدية الخدمة العامة، غير أنها كلها تتحد في الهدف منها لتصل لنفس التصنيف أو التبويب¹.

التعريف الإجرائي: وعليه يمكن تعريف النفقة العامة إجرائياً بأنها "ما يصرف من الذمة المالية لشخص معنوي عام بهدف تحقيق المصلحة العامة".

الفرع الرابع: ارتباط تطور مفهوم المالية العامة بدور الدولة

لقد تطور مفهوم المالية العامة ولم يعد يتعلق فقط بتأمين الموارد وتحديد النفقات بل أصبحت تهتم بدراسة الأنشطة المالية للدولة وهيئاتها لتلبية الحاجات المشتركة للأفراد بغرض تحقيق التنمية، وفي هذا "لقد ارتبط مفهوم المالية العامة بمفهوم الدولة، فالتغيير الذي طرأ على مفهوم الدولة أدى إلى إحداث تغيير في مفهوم المالية العامة، ولقد مس التطور الذي عرفته المالية العامة حجم الميزانية ومضمونها وخصائصها"².

وإذا كان دور الدولة في المجتمع يحدد نطاق نشاطها المالي، فإن "هذا الدور تحدده كل من الطبيعة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، والتي تخضع بدورها لتأثيرات دولية، تختلف بحسب قوة الدولة ومدى حاجتها للدعم المالي الخارجي، ولذلك يعكس تطور المالية العامة مراحل تطور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة التي سادت فيها المالية المحايدة أو التقليدية، إلى مرحلة الدولة المتدخلة التي سادت فيها المالية الوظيفية أو المعوضة إلى مرحلة الدولة المنتجة"³، ثم عودة انتشار الأفكار الليبرالية ومعها اقتصاد السوق، حيث الاهتمام بالجانب المالي الميزانياتي والتركيز على الأداء والنتائج في إطار مفهوم الحكامة المالية.

في محاولة لرصد تطور المالية العامة وارتباطه بتحول دور الدولة وانعكاساته على سياسة الإنفاق العام سيتم التطرق لجوانبه الأساسية على النحو الآتي:

¹ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 102 وأيضاً بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 71.

² بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 11.

³ بوشعيب زيات، النظام المالي العالمي وانعكاساته على المالية العامة بالمغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، شعبة العلوم السياسية، وحدة التكوين والبحث المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، المغرب،

2001/2002، ص 52.

المطلب الثاني: المالية العامة في ظل تحولات دور الدولة

لقد انحصر نشاط الدولة الحارسة في المهام التقليدية كتوفير الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة، وتوفير بعض الخدمات من خلال المرافق التقليدية، في محاولة لتجنب أي تأثير على حرية النشاط الاقتصادي وتطبيقاً لقواعد المنافسة الحرة وقانون السوق، بمعنى على الدولة الاكتفاء بالوظائف التقليدية، و الامتناع عن عرقلة نشاط الأفراد في تجسيد للمذهب الفردي الحر، فخلال هذه المرحلة كانت الدولة حيادية اقتصادياً ومحدودة في صلاحياتها، وهو ما عبر عنه Maurice Duverger بالمفهوم الكلاسيكي أو التقليدي للمالية العامة " بعلم الوسائل التي بموجبها تتمكن وتتحصل الدولة والجماعات العمومية الأخرى على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العمومية وذلك بتوزيع الأعباء الناجمة عن الأفراد"¹.

الفرع الأول: من المالية العامة المحايدة إلى المالية العامة التدخلية

تميزت المالية العامة بالحياد وأهدافها ذات طبيعة مالية خاصة، تنحصر في مجرد تزويد الدولة بالموارد التي تكفي لتغطية النفقات اللازمة التي تمكنها من القيام بالمهام التقليدية ذات الطابع الإداري بأقل تكلفة بحثاً عن تخفيف الأعباء المالية على الأفراد والمجتمع.

أولاً - المالية العامة المحايدة

علم المالية العامة في مفهومه التقليدي يتناول دراسة الوسائل التي تمكن الدولة من تحقيق استخدام الموارد العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة بتوزيع عادل على الأفراد، يعتبر علم المالية العامة وفق المفهوم التقليدي وثيق الصلة بالقانون وفي علاقة تكاد تكون ضعيفة بالاقتصاد².

¹ يحيى دنيدي، مرجع سابق، ص 14.

² بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 55.

وقد انعكس هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة على تحديد مجال موضوعات المالية العامة التي كانت تُعد أحد أجزاء الاقتصاد السياسي¹ حيث تتناول ثلاث جوانب رئيسية² لقد أدت الأزمة التي عرفها العالم خلال ثلاثينيات القرن الماضي إلى تخلي الدولة عن طابعها الحيادي المقتصر على الوظائف التقليدية، وعملت بداعي تجاوز الأزمة إلى توجيه الاقتصاد وإدارة قطاعات أساسية فيه لتوفير خدمات عامة بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي الذي عجز السوق عن توفيره دون تدخل منها، بحيث حدث ركود وكساد، وتفاوت كبير في المستوى المعيشي وفي توزيع الثروات، انعكس هذا التدخل على مستوى المالية العامة ثم في الميزانية العامة للدولة، وتمت ترجمته في سياسة الإنفاق العام تبعاً لذلك.

ثانياً-المالية العامة التدخلية

بدأ التحول التدريجي من المالية العامة المحايدة إلى المالية العامة المتدخلة بفضل استعمال الأدوات المالية التقليدية على نحو أكثر فعالية للتأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك اتسع نطاق علم المالية العامة وأصبح يتناول بالدراسة نشاط الدولة حال استخدامها للأدوات المالية من نفقات وضرائب ورسوم وقروض لغرض إشباع الحاجات العامة، وتحقيق التوازن الاقتصادي، فقد أدى هذا التحول في المالية العامة إلى عدة نتائج منها:"
-سبقت أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي الأهمية التقليدية لتحقيق التوازن المالي أو الميزاني بهدف تحقيق توازن يشمل المجتمع بأسره وليس بحسب النشاط العام فحسب.
-أصبحت الوحدة الزمنية لتنظيم النشاط المالي للدولة هي الدورة الاقتصادية وليست السنة الميلادية مع الإبقاء على الميزانية العامة السنوية، وظهرت إلى الوجود الميزانية العامة الدورية.

¹-كيفية تغطية النفقات العامة بحيث اقتصر دور الميزانية على مجرد تحديد أرقام النفقات العامة التي يتعين تغطيتها وتقدير الموارد اللازمة لذلك، كما اقتضت المحاسبة العامة على مجرد تجنب أي تبذير أو إسراف في الإيرادات العامة لضمان استخدامها لتمويل النفقات المبرمجة في الميزانية دون غيرها.-عدالة توزيع الأعباء العامة، على اعتبار أن موارد الدولة إنما تنطوي على استقطاع من أموال الأفراد يشكل عبئاً عاماً عليهم يتطلب ضمان عدالة توزيعه، لذا يجب إعداد الميزانية بصورة تمكن النفقات العامة العبء الواجب توزيعه.- المساواة أمام الأعباء العامة بالنظر لكونها تمثل أهم مبادئ توزيع الأعباء ، ورغم التغير الحاصل في فهم المبدأ وصعوبات تطبيقه إلا أنه يعتبر بمثابة قاعدة رئيسية للنشاط المالي تقتضي مساواة من الجميع في تحمل الأعباء العامة."

² بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 56.

-تغيرت دلالات الأدوات المالية المختلفة، فقدت الضريبة مثلا حيادها وصارت أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أكثر من كونها أداة للتمويل"¹.

لقد أصبح المبدأ السائد في المالية العامة هو الربط بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، بحيث صار النشاط المالي للدولة جزء لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي، وانصب اهتمام السياسة المالية والنظام المالي على تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بين التوازن المالي الاقتصادي والاجتماعي والتوازن العام.²

وعليه غلب الطابع الاقتصادي على علم المالية وأن لم يفقد كلية طابعه الإداري التقليدي الذي يتمثل في قواعد وإجراءات مثل إجراءات ميزانية الدولة والترخيص للسلطات العامة بالإنفاق أو الاقتطاع، ولكن احتلت دراسة الآثار الكلية للمالية العامة على النشاط الاقتصادي مكان الصدارة مقارنة بما كانت عليه في المالية العامة التقليدية³.

تجدر الإشارة إلى أنه في البلدان ذات التوجه الاشتراكي حيث الدولة تسيطر على جميع وسائل الإنتاج فإن الدولة لم تكن متدخلة فحسب بل منتجة، أما المالية العامة فقد تم استبدالها بمصطلح التخطيط المالي للتعبير عن النشاط المالي للدولة.

لقد انعكس - هذا التطور في دور الدولة والتحول في المالية العامة اللذين أصبح ينظر إليها باعتبارهما حلا - في الميزانية العامة للدولة التي عرفت اتساعا في حجمها ومضمونها.

الفرع الثاني: من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة

تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة لتواكب التحولات الجارية وتصبح متدخلة في الاقتصاد.

أولا - دور الدولة الحارسة

يرى أنصار المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية⁴ التي ضمت نخبة من رجال الاقتصاد مثل Adam Smith و David Ricardo أن الشؤون الاقتصادية مثلها مثل الأشياء الطبيعية

¹ بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 69.

² مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر: 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2006، ص 40.

³ بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 70.

⁴ تستند أفكار هذه المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية إلى مرجعية فكرية في جانبها السياسي إلى الأيديولوجيا الليبرالية التي ظهرت في أوروبا منذ القرن السابع عشر في شكل نظرية سياسية، ثم انتقلت إلى الاقتصاد السياسي على يد آدم سميث، " ونقصد بالليبرالية تلك الأفكار التي ظهرت مصاحبة لظهور الرأسمالية في الغرب خاصة في القرن السابع عشر خاصة على

تحكمها القوانين الطبيعية، وكذلك الاقتصاد تحكمه قوانين اقتصادية طبيعية، وأنه من الضروري اكتشاف هذه القوانين والانسجام معها وتركها تعمل ذاتيا وعدم إعاقتها لأنها كفيلة بتحقيق أفضل النتائج، تعبر أعمال Adam Smith عن هذا التوجه من خلال رفع شعاره " دعه يعمل دعه يمر " بحيث يرى أنه لو أزيلت كل النظم سواء ما تعلق بالإيثار أو الضبط فإن نظام الحرية الطبيعية الواضح والبسيط يثبت وجوده بمحض إرادته"¹.

عارض هذا التوجه تدخل الدولة وطالب باقتصار دورها على حماية النظام والحریات، ونادى بضرورة التنظيم الذاتي للسوق عن طريق اليد الخفية كنظام طبيعي يجعل من تدخل الدولة غير ضروري، وأراد Adam Smith من استعماله لمصطلح اليد الخفية إبراز قدرة الأفراد على قيادة الاقتصاد إلى أحسن الأحوال في ظل المنافسة الحرة، حيث تكون تصرفاتهم وفق لأهدافهم كفيلة بتحقيق المصلحة العامة، وهو ما جسده في كتابه ثروة الأمم في الفصل الثاني من الكتاب الرابع منه.²

كما كان الكلاسيكيون الفرنسيون أكثر ثباتا في معارضة تدخل الدولة في الاقتصاد خاصة من خلال فكر Jean-Baptiste Say وقانون المنافذ الذي قوى الفكرة القائلة بأن الاقتصاد الخاضع للمنافسة ليس بحاجة لتدخل الدولة.³

ثانيا- دور الدولة المتدخلة ومالية الدولة هي الحل

من أجل الخروج من الأزمة التي عرفتها الدول الغربية نتيجة عجز النظام الرأسمالي عن مواجهتها، اقترح John Maynard Keynes في مؤلفه " النظرية العامة للاستخدام والفائدة والنقود " على الحكومات أن تتدخل من خلال استخدام آلية الإنفاق العام، وذلك بأن تزيد نفقاتها لتمويل مشاريع إنتاجية حكومية بغرض امتصاص البطالة بغض النظر عن العائد

يد توماس هوبز وجون لوك، وكانت موضوعة في صورة فلسفية لأن أصحابها حرصوا على تأسيسها على مبادئ ونظرة شاملة للإنسان وكذلك على افتراضات حول طبيعة المجتمع السابقة على تأسيس السلطة السياسية " حالة الطبيعة الأولى": أنظر في هذا : أشرف منصور ، الليبرالية الجديدة ، جذورها الفكرية وأبعادها الاقتصادية، مصر : الهيئة المصرية للكتاب ، 2008، ص ص 09، 23.

¹مساهل ساسية، المراجعات الفكرية للنظريات الاقتصادية الرأسمالية في ظل الأزمات الاقتصادية، ملتقى دولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحكومة العالمية، جامعة فرحات عباس-سطيف، يومي 20-21 أكتوبر 2009، ص5.

² Adam Smith, the wealth of nations, usa: a penn state electronic classic series publication, 2005, p361.

³ مليكة فريمش، دور الدولة في التنمية، دراسة حالة الجزائر أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية -جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010/2011، ص 125.

من ذلك حتى ولو كان مساويا لصفر، طالما أنها تمنح العاملين الجدد قدرة شرائية تخلق لديهم ميلا استهلاكيا ، ومن ثم تتحول قدرتهم الشرائية إلى طلب استهلاكي جديد يزيد من مستوى الطلب الاستهلاكي المذكور، وهو ما يمثل حلا للأزمة الكساد¹.

وبهذا يرى كينز أن على الدولة القيم بالضبط الاقتصادي الذي يعني مجموعة من التعديلات التي تحدث على حركات أو أنشطة مختلفة ومتعددة من خلال ثلاث وسائل مهمة هي " سياسة الميزانية، السياسية الضريبية، والسياسة النقدية "².

يرى Michel Bouvier أن مالية الدولة أصبحت هي الحل لهذا الأزمة ويعتبر "أن إحدى المزايا العظيمة لتصور John Maynard Keynes هو أنه إذا كان الاقتصاد قادراً على المنافسة واستيعاب قدر كبير من العمالة الناقصة، فإن هذا التوازن كان بمثابة توازن تذبذب وتبديد، وخلص إلى نتيجة واضحة وملئية بالحس السليم: يجب أن تقوم اليد الظاهرة للحكومة أحياناً بتبديل اليد الخفية للسوق. لذلك اعتبر أن الاقتصاديين الليبراليين التقليديين كانوا مخطئين عندما قالوا إن السوق الاقتصادية يمكن أن تكون ذاتية التنظيم، مع التركيز على الدور الأساسي الذي يجب أن تلعبه الدولة وميزانيتها في الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك بشكل عام في تنمية الاقتصاد، بالنسبة له يجب أن تتدخل الدولة بالضرورة لإنعاش الطلب أو دعمه، وبالتالي تجنب انهيار النظام الاقتصادي الليبرالي"³.

وعليه تبنت الدول الرأسمالية هذه النظرية مما أدى إلى تحول جذري في الدور الذي تلعبه الدولة في المجتمع الرأسمالي حتى في أكثر المجتمعات دفاعاً عن الحرية الاقتصادية والمذهب الفردي مثل الولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة لم تعد الدولة تكفي فيها بمهامها التقليدية بل لجأت إلى التدخل لامتصاص البطالة وتشجيع الإنتاج في فترات الأزمات حيث تبني الرئيس روزفلت سياسات تدخلية للحفاظ على حق العامل في التشغيل والضمان الاجتماعي ، فتدخل الدولة أمر ضروري لضبط اقتصاد السوق بالتوجيه والمراقبة ، وفي حالة الركود على الدولة أن تعمل على الاستثمار وضح الأموال في السوق وخفض الضرائب ، و

¹Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit, p p 202 ,204.

² مليكة فريمش، مرجع سابق، ص 125.

³ Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent», Colloque internationale la nouvelle gouvernance financier publique : une réponse à la crise économique?, Tribunal de Contas Lisboa, 2009, p36.

نلخص نظرية كينز في مقولته " هنالك أوقات نحتاج فيها إلى تدخل الدولة لجعل الرأسمالية تعمل لصالحنا"¹.

لقد أفرز تبني نظرية كينز إلى تغير دور الدولة من الحياد إلى التدخل ظهر معه مفهوم دولة الرفاهية أو الرعاية كما يسميها البعض²، كان لهذا التحول تأثير على نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، سنعرض فيما يلي إلى هذا التحول على مستوى المالية العامة ثم الميزانية العامة للدولة، وانعكاسات ذلك على سياسات الإنفاق العام.

الفرع الثالث: من الميزانية المحايدة إلى الميزانية التدخلية

في ظل المالية التقليدية المحايدة كانت ميزانية الدولة تتميز بضعف حجمها، فهي أداة لتحقيق التوازن بين نفقات الدولة وإيراداتها دون إحداث فائض فيها.

أولاً-الميزانية المحايدة

لقد كان مضمون الميزانية مقصورا على النفقات الإدارية التي يكون الغرض منها تسيير المرافق العامة التقليدية بصفة منتظمة ومطردة، أما الأنواع الأخرى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي فكانت محظورة نظرا لتخصيصها للأفراد³.

كان الاهتمام الأكبر للميزانية في هذه المرحلة هو الاهتمام بالتوازن المالي والمحاسبي من الناحية المالية دون إحداث فائض أو عجز، وتعتبر ميزانية الاعتمادات والبنود التي ظهرت بداية القرن الثامن عشر تجسيدا للميزانية الكلاسيكية⁴.

لم تكن الميزانية العامة في ظل المالية التقليدية سوى بيانا تنبؤيا للإيرادات العامة والنفقات العامة في ظل طابعها المالي وتوازنها السنوي، بحيث كان الاهتمام بمبدأ توازن الميزانية مقدسا وهو ما عبر عنه Adam Smith بمقولته الشهيرة " الميزانية الوحيدة الجيدة

¹ ليلي لكحل، نظرية كينز لمواجهة الأزمة الاقتصادية، مجلة معارف، جامعة البويرة، الجزائر، العدد 22، 2017، ص.146
² أول من استعمل مصطلح دولة الرفاهية هو وليام تمبل في كتابه المواطن ورجال الكنيسة سنة 1941 " William temple, Citizen and churchman " أنظر في هذا: علي القادري، دولة الرفاهية الاجتماعية، لبنان: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، 2005، الطبعة الأولى، 2006، ص 90.

³ بشير شاوش بلس، مرجع سابق، ص ص 11، 12.

⁴ مصطفى بورنان، أبوبكر بوسالم، كفاءة الرقابة المالية كآلية لترشيد الإنفاق العام " مقارنة نظرية "، مداخلة في الملتقى الدولي المعنون بـ"الإنفاق البيئي: بين حاجات التنمية ومتطلبات الحكم الراشد، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر: "، 13 و 14 مارس 2018، ص 2.

هي الميزانية المتوازنة¹، ولم تستعمل كوسيلة للتأثير في توجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية حيث بقيت مجرد أرقام بعيدة عن التفاعلات الحاصلة داخل المجتمع.

ثانيا- الميزانية التدخلية

فقدت النظرة التقليدية للميزانية العامة التقليدية القائمة على تقديس مبدأ التوازن الرقمي كثيرا من أهميتها بفعل التحولات التي عرفها دور الدولة والأزمات التي عرفها المالية العامة التقليدية الناتجة عن الأزمة الاقتصادية، " فلم تعد الميزانية العامة مسألة توازن رقمي أو حسابي بين النفقات والإيرادات إذ لم يعد من الممكن الفصل بين التوازن المالي والتوازن الاقتصادي العام، بل ذهب بعض علماء المالية العامة والاقتصاد إلى أن التوازن الاقتصادي العام قد يتحقق أحيانا على حساب عجز في الميزانية"².

لقد أصبح مطلوبا من ميزانية الدولة التكيف مع الوضعيات الاقتصادية الظرفية فتعالج فترات الكساد، وكذا فترات الانتعاش والنمو، وبهذا تحولت إلى أداة قوية في يد الدولة تستخدمها في مختلف تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية.

في هذه الفترة تطورت الميزانية العامة للدولة من حيث حجمها حيث عرف الإنفاق العام تزايدا مستمر بسبب زيادة تدخلات الدولة، كما عرف مضمونها توسعا، فلم تعد مقتصرة على النفقات الإدارية فحسب بل تعدتها إلى النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية في باب الموارد، أما عن الإيرادات فالملاحظ هو الاستعمال المتزايد للقرض والإصدار النقدي الذي يعتبر من طرق التمويل غير العادية لتمويل النفقات العامة، لقد أصبحت الميزانية منتجة متدخلة وغير متوازنة أحيانا، تعكس التطورات التي مست المالية العامة والتي لم تكن سوى انعكاسا للتطور الحاصل على مستوى وظائف الدولة الحديثة³.

في هذا السياق برزت ميزانية الأداء في الولايات المتحدة التي تعتبر محصلة للمحاولات الأولى لإصلاح نظام الميزانية التقليدية، وهي تركز على تحقيق الكفاية الإدارية وتقليل النفقات وتحاول قياس مدة كفاءة الأجهزة الحكومية في إنجاز المشاريع، حيث أصدر الرئيس الأمريكي ترومان توجيهاته عام 1949 إلى مدير مكتب الميزانية لوضع الإطار العام والإرشادات

1 المقولة الشهيرة "the only good budget is a balanced budget"، أنظر في هذا: محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، الجزائر: أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2015/2014، ص6.

² جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 110.

³ محمد شاکر عصفور، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

التوضيحية لتحضير ميزانية على أساس توصيات لجنة هوفر الأولى، والتي تم تطبيقها خلال الخمسينات والستينات من القرن الماضي لكن سرعان ما تم التخلي عنها. ليتم الانتقال بعدها إلى ميزانية البرامج والتخطيط¹ التي تركز على عمليات التخطيط والبرمجة والميزانية، وهي حويلة للتطورات والتحسينات التي أدخلها المفكرون على نظام الميزانية حتى السبعينات في القرن الماضي² حيث تهدف إلى " تحديد أهداف البرامج وتصنيفها وتأمين نتائج البرامج في تحقيقها لتلك الأهداف، ثم تحديد التكاليف الكاملة للبرامج و تخطيط البرامج للمدى الطويل، وتحليل البدائل الميزانية كأداة لتطبيق القرارات السياسية المعتمدة الناتجة عن التحليل المنظم"³.

الفرع الرابع: توجهات سياسية الإنفاق العام من الاهتمام بالحجم إلى المحتوى

يتطلب قيام الدولة على اختلاف هيئاتها العامة بنشاطها المالي تحمل نفقات تتمثل فيما تدفعه من مبالغ نقدية يتزايد حجمها، بحسب طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في المجتمع وخصائص التطور الذي مر به، والمرتبط بالتحويلات التي يعرفها المحيط الدولي، حيث يرتبط تطور الإنفاق العام بتطور وظائف الدولة.

أولاً-الاهتمام بحجم الإنفاق العام

في ظل دور الدولة الحارسة المقتصرة على القيام بالوظائف التقليدية والتي تتمثل حسب رأي آدم سميث ومؤيديه على توفير الأمن والدفاع والعدالة، بالإضافة إلى التواجد المحدود في توفير بعض الخدمات وإقامة بعض المرافق العمومية التي لا تتعارض مع مبادئ المذهب

¹استحداث هذا النظام لم يكن مفاجئاً بل جاء نتيجة صراع للإصلاح الميزانياتي، وإدخال التخطيط كمؤسسة دائمة، في المالية العامة تناوله كينز في تطور الميزانية وممارساتها وفي تصنيفات الميزانية المتعددة أنظر في هذا: سليمان احمد اللوزي، فيصل مرار، وائل العكشة، مرجع سابق ص 83.

جو قد ساعدت عدة عوامل على تبني هذا النوع من الميزانية منها ":

-إهمال ميزانية الأداء لعنصر التخطيط والحاجة إلى وجود تخطيط بعيد المدى لتنفي برامج حكومية كبرى كبرنامج تطوير الأسلحة، وبرنامج أبحاث الفضاء.

-ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي، والرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة بدلاً من الأساليب التقليدية لاتخاذ القرارات المالية مثل تحليل النظم، تحليل التكلفة - العائد، وتحليل التكلفة -الفعالية

-كبر حجم الإنفاق العام في الموازنة وزياد أثره على الاقتصاد الوطني، وهو ما حدا بالمهتمين بالمجال المالي للمناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والميزانية العامة، وهو ما جعلها أداة للتوجيه والتخطيط الاقتصادي الوطني بأكمله " أنظر في هذا: محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 214، 228.

³ سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 87.

الفردى الحر، كان على الدولة الالتزام بمهام بسيطة عبر تنفيذ مبادئ المالية العامة التقليدية، ومن ثم الاقتصار على تحصيل مداخيل عادية تسمح بتغطية النفقات التقليدية وفق توازن محاسبي بين المداخيل والنفقات، وأفضل من يعبر عن هذا التوجه هو عبارة ساي (Say) " أن أفضل النفقات هي أقلها حجماً"¹.

وعليه فقد بلغ الإنفاق العام حده الأدنى في نهاية القرن التاسع عشر ميلادي في عدد من البلدان الصناعية، فبلغ متوسط الإنفاق العام الحكومي 10% من إجمالي الناتج المحلي في سنوات 1870، في حين بلغ الإنفاق الحكومي في الولايات المتحدة الأمريكية حوالي 7% بينما لم يتجاوز 10% في جل الدول الأوروبية تحت تأثير تبني سياسية إنفاقية مبنية على القوانين الطبيعية التي تحتكم في السوق إلى قانون العرض والطلب.²

إن دراسة الإنفاق العام في ظل المالية التقليدية والمحايدة والدولة الحيادية الحارسة المتمسكة بحياد نشاطها المالي تعتبر بداية لهذا النشاط استناد إلى قاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة، بمعنى أنه على الدولة ألا تتفق أولاً بل عليها حساب إيراداتها بموجب نفقاتها، وعليه ينصب الاهتمام هنا على حجم النفقات لا على محتواها أو طبيعتها ويبرز من خلال ذلك اهتمام المالية العامة التقليدية في تحليلها لمفهوم الإنفاق العام " بالجانب الكمي أي الاهتمام بالدرجة الأولى بحجم النفقات العامة".³

لقد كان ظهور المالية العامة التقليدية المحايدة انعكاساً لميلاد النظام الاقتصادي الحر القائم على المذهب الفردي الحر الذي يؤمن أنصاره بكفاءة الحرية الاقتصادية الفردية وقدرة السوق ذاتي التنظيم على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، لكن لم يستطع أنصار هذا التوجه تصحيح الأوضاع الاقتصادية التي عرفها الاقتصاد العالمي أثر أزمة الكساد الكبير بداية من عام 1929، لقد مست هذه الأزمة الاقتصادية شتى مناحي الحياة، ودفعت إلى تعميق التفكير النظري والتجريبي و البحث عن سبل لتجاوزها، كان من بين أشهر المنظرين

¹ محمود محمد داغر، علي محمد علي، الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الاقتصادي في ليبيا (منهج السببية) مجلة بحوث اقتصادية عربية مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 51، 2010، ص 111.

² Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, public spending in the 20th century, a global perspective, cambridge university press, cambridge, united kingdom, 2000, p 05.

³ محمود صالح عطية، أسباب زيادة النفقات العامة بين الفكر التقليدي والفكر الحديث "مع الإشارة إلى العراق، مجلة ديالى جامعة ديالى، العراق، العدد الخمسون، 2011، ص 3.

لتجاوزه هذه المعضلة الاقتصادية الاقتصادي John Maynard Keynes الذي دعا إلى تدخل الحكومات بفعالية، وواضعا حدا لمفهوم المالية التقليدية المحايدة ومبشرا بميلاد مالية عامة تدخلية .

ثانيا-الاهتمام بمحتوى ومضمون الإنفاق العام

لقد أدى تدخل الدولة واتساع نشاطها إلى زيادة حجم الإنفاق العام، وتعدده من ناحية وتغير مفهومه وطبيعة دوره من ناحية أخرى، بحيث " أصبح يلعب دورا مصححا أو مكملا فهو يتدخل لحماية النظام من الانهيار في حالة حدوث أزمة ما، وفق تنوع مصادر التمويل"¹. لقد أصبح الإنفاق العام يلعب دورا إيجابيا في الدول الرأسمالية بخلاف طابعه الحيادي السابق، إذ يعد أداة رئيسية لتدخل في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أما في الدول الاشتراكية المنتجة التي تقوم بمسؤولية النشاط الاقتصادي بشكل كلي بسبب سيطرتها على وسائل الإنتاج، فإن زيادة حجم الإنفاق العام عرف زيادة كبيرة خاصة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي نتيجة لاتساع نشاط الدولة².

وبحسب " التحليل الكينزي فإن للإنفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري دور كبير في تكوين الطلب العام والذي بدوره يؤثر على الإنتاج ومنه على مستوى الاستخدام"³. وعليه تم اعتبار الإنفاق العام أداة للتأثير في الاستثمار والاستهلاك وتوجيه الاقتصاد من خلال تدخل الدولة لتوسيع وعائها بهدف زيادة النشاطات الإنتاجية والرفع من القدرة الشرائية عبر اعتماد وسائل أخرى بما فيها خفض الضرائب وتقديم المساعدات الاجتماعية، الغاية من كل هذا هو الوصول إلى حالة من التشغيل الكامل لوسائل الإنتاج، غير أن هذا التصور يبدو مثاليا لحل الأزمات في الدول النامية التي لا تتوفر لها قدرات إنتاجية وبني تحتية تساعدها على تجسيده ، وهو ما دفع جل الدول النامية على الدخول في إصلاحات هيكلية كانت لها أثارها السلبية على الدولة أولا ثم المالية العامة والإنفاق الاجتماعي تحديدا⁴.

لقد أدى التوسع في سياسية الإنفاق العام الناتج عن تطور آليات العمل المالي والاقتصادي، وتدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي لبروز ظاهرة الزيادة في

1 محمود صالح عطية، مرجع سابق، ص 6.

2 بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 73.

3 محمد بن عزة، مرجع سابق، ص 9.

4 بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 74 وما يليها.

النفقات العامة سواء في الدول المتقدمة أو النامية مع الفرق في مسبباتها، وهو ما دفع الباحثين المهتمين بالشأن المالي والاقتصادي إلى البحث عن الأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة، ولعله من أبرز النظريات المفسرة لذلك نجد¹:

- **قانون أو نظرية فاجنر "Wagner"** الذي أرجع أسباب زيادة الإنفاق العام إلى توسع وظائف الدولة التقليدية وزيادة طلب الأفراد على السلع والخدمات العامة، كما أرجع توسع الدور الاقتصادي للدولة إلى عامل التصنيع والتحديث الذي يؤدي إلى زيادة الحاجة إلى السلطات العامة قصد التكفل بالحماية والتشريع والتنظيم، كما أن نمو الدخل القومي يؤدي إلى التوسع في الإنفاق على الرفاهية والتعليم، بالإضافة على عامل التطوير الاقتصادي والتكنولوجي.

- **تفسير أو أطروحة بيكوك -وايزمان Peacock and Wiseman** حيث أرجع الباحثان تزايد تدخل الدولة وتزايد الإنفاق العام إلى الأحداث الاستثنائية مثل الحربين العالميتين، حيث تمت زيادة الإنفاق العام، وتم قبولها من طرف المواطنين نتيجة هذه الظروف غير العادية والتي كانت عادة ما تجد صعوبة في فرض ضرائب جديدة في الظروف العادية، على اعتبار أن حجم الإنفاق العام يزداد بصورة متناسبة مع زيادة الإنفاق العام في الأوقات العادية².

ولقد وُجّهت عدة انتقادات للنظريتين فرغم صحة الأولى ألا أنه يعاب عليها ضيقها بالنظر لإنشائها لعلاقة سببية رئيسية بين زيادة الإنفاق العام والعوامل الاقتصادية وإهمالها لطبيعية النظام السياسي وايدولوجيته، أما الثانية فيبدو وأنها قد صممت لقياس زيادة الإنفاق العام في الدول المتقدمة بسبب غياب المعطيات الكافية لقياس الظاهرة في الدول النامية التي تسمح بتفسير النظرية، كما أن العوامل الاقتصادية لها تأثير على زيادة الإنفاق كما هو الحال في أزمة الكساد الكبير لسنة 1929³.

المبحث الثالث: المالية العامة في ظل التوجه نحو الحكامة المالية

1 هنالك عديد من الدراسات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة نذكر منها دراسة "Musgrave" لمؤشر المرونة الداخلية للنفقات العامة والميل الحدي لها نسبة إلى الناتج القومي الإجمالي، وهنالك قانون باركنسون "Loi de Parkinson"، نظرية الركود، أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف لكل من Stiguer و Tullour، نظرية مرض التكاليف ل (William Baumol)، تحليل Colum. للتفصيل أكثر أنظر: محمد بن عزة، مرجع سابق، ص 44 وما يليها.

2 وليد عبد الحميد عايب، الأثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 2010، ص 56 وما يليها.

3 محمد بن عزة، مرجع سابق، ص 44 وما يليها.

بعد ثلاثين عاما من الازدهار والرفاه في الدول الصناعية المتقدمة بدأت أزمة الركود التضخمي فيها، حيث جوهر هذه الأزمة هو ميل معدل الربح إلى الانخفاض في قطاعات الإنتاج، مما أدى إلى توقف النموذج الكينزي عن ضمان التوازن العام وتخفيف حدة الأزمات الدورية، لقد فقد هذا النموذج فعاليته في مواجهة هذه الأزمة، ولم تفلح آليات التدخل الدولاتي في ضمان استقرار النمو وتحقيق التشغيل الكامل¹.

المطلب الأول: المالية العامة في ظل الدولة الليبرالية الجديدة

يرى Michel Bouvier أن حل أزمة الكساد الكبير لعام 1929 تم بالاعتماد على تدخل الدولة واللجوء إلى ماليتها، وهي ذاتها أصبحت مشكله وسببا للأزمة بداية من سبعينيات القرن الماضي " فمع ظهور أول الصعوبات الاقتصادية التي تنذر بحدوث أزمة عميقة وطويلة الأمد - التضخم في ارتفاع والبطالة في تزايد ، ومعدل النمو في انخفاض ، في ظل عدم قدرة الدولة على مواجهة الأزمة بفعالية ، وزيادة الإنفاق ، وتناقص الموارد ، واتساع الفجوة ، وارتفاع الدين العام - كان على الحكومات أن تشكك في افتراضات سياسات الميزانية والمؤسسات المالية التي كانت موجودة في حينها، فالدولة التي تم تعظيمها خلال "الثلاثين المجيدة" سيتم تشويه مصداقيتها فجأة، بداية بالتشكيك فيها من الناحية الفكرية ثم في الواقع، لقد دخلت الدولة في تحول عميق يستمر إلى يومنا هذا"².

لقد دخلت دولة الرفاهية في أزمة كانت لها آثار متعددة الجوانب، شكلت أزمة المالية العامة أحد أهم مسبباتها بفعل أزمة التسيير المالي العمومي الناتج عن تدخل الدولة واسع النطاق في الاقتصاد وإنفاقها الكبير بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حيث عرف الإنفاق العام نموا مضطربا بوتيرة متسارعة قابله ضعف وقلة للموارد، أدى هذا إلى اختلال للعلاقة بين الموارد العادية وتضخم للإنفاق العام، وهو ما نجم عنه بروز عجز بنيوي في الميزانية العامة للدولة خاصة في بلدان العالم الثالث.

لقد شهدت الربع الأخير للقرن الماضي حركة إصلاحية بدأت في البلدان الغربية التي قامت بإصلاحات شملت إصلاح تسيير المالية العامة وإصلاح الدولة بشكل عام، ثم امتدت

¹ منير الحمش، العولمة ودولة الرفاهية، في: دولة الرفاهية الاجتماعية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص 331.

² Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent», op.cit, 2009, p37.

هذه الإصلاحات لدول العالم الثالث بداية من ثمانينيات القرن الماضي تحت تأثير المؤسسات المالية الدولية.

الفرع الأول: دور الدولة بين التراجع وعودة التدخل في ظل أزمة المالية العامة

يرى عديد الباحثين أن محاولات إصلاح البيروقراطيات والحد من تدخل الدولة وإفساح المجال للقطاع الخاص بدأت نهاية سبعينيات القرن الماضي تحت مسمى " تسيير عمومي جديد " أو " إعادة اختراع الحكومة " في بريطانيا ونيوزيلندا واتسعت بعدها لدول أخرى شملت الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1993، وتهدف هذه الإصلاحات في مجملها إلى إعادة النظر في دور الدولة وجعلها تعمل بأكثر فعالية وكانت أسبابها في العديد من دول العالم تتعلق بـ " -المنافسة الاقتصادية العالمية -التحول نحو الديمقراطية -ثورة المعلومات -عجز الأداء"¹ لقد تعرض دور الدولة المتدخلة في الاقتصاد إلى انتقادات حادة خاصة من قبل أنصار التيار الاقتصاد السياسي النيوكلاسيكي² ممثلا في المدرسة النمساوية وامتدادها في الولايات المتحدة الأمريكية ممثلا في "مدرسة شيكاغو"³ الذي يدعو إلى تحجيم دور الدولة وتدخلاتها في النشاط الاقتصادي مهاجما السياسات الاجتماعية التي تطبقها الدولة في مجال السوق مثل (إعانة البطالة، الخدمات الموجهة لمحدودي الدخل، الدعم، العلاج المجاني...)، معتبرا إياها سببا مباشرا في حدوث التضخم والأزمة بوجه عام، ينظر أنصار هذا التيار إلى الدولة باعتبارها

¹ إيلين سيولا كامارك، العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في جوزيف س ناي وجون دناهيو " الحكم في عالم يتجه نحو العولمة"، ترجمة محمد شريف الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002، ص ص 317، 320.

² يسيطر على علم الاقتصاد منذ النصف الثاني من القرن العشرين اتجاه يسمى بالاقتصاد النيوكلاسيكي الذي يختزل العملية الاقتصادية إلى عمليات السوق من عرض وطلب، ويعتبر السوق مجالا مستقلا بذاته ومسيرا ذاته بذاته، ويقدم توصياته بحيث يتم تنظيم المجتمع بكيفية تضمن استقلال السوق وسيره وفق قوانينه الخاصة التي يعتقد بانفصالها عن البناء الاجتماعي، لقد تحول هذا الاتجاه في الاقتصاد إلى عقيدة ورؤية للعالم تبناها المؤسسات المالية والسياسية الدولية تحت مسمى برامج التحرير الاقتصادي والتحول إلى الاقتصاد الحر " والتي فرضتها تلك المنظمات الدولية على العالم النامي تحت مسميات مختلفة من بينها التعديل الهيكلي، مساعدات التنمية، الحكامة الجيدة. للتفصيل أكثر أنظر: أشرف منصور، مرجع سابق، ص 115.

³ في هذا يعد فون هايك Friedrich Vonhayek واحد من المتشددین المعارضين لتدخل الدولة الداعية إلى تقليص دور الدولة في حياة الإنسان، فالدولة بالنسبة له هي " الطريق إلى العبودية " وفقا لمؤلفه الحامل لنفس العنوان، وقد كان له تأثير كبير في الثورة المضادة اليمينية المسيطرة على النخب الحاكمة في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية منذ ولاية تانتشر وريغان في بداية الثمانينيات من القرن الماضي: أنظر في هذا زياد حافظ، أوضاع الأقطار النفطية وغير النفطية، في: دولة الرفاهية الاجتماعية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص 415 .

مشكلة وقد لخص الرئيس الأمريكي رونالد ريغان ذلك بقوله: " في الأزمة الحالية، لا يمكن اعتبار الحكومة حلاً، بل هي المشكلة"¹.

لقد طالب أنصار هذا التيار بعودة الدولة لوظائفها التقليدية وبالتالي لمالية عامة محايدة، فليس من مهمتها ضمان التشغيل الكامل وتحقيق دولة الرفاه، كما طالبوا بإعادة توزيع الدخل والثروة لصالح البورجوازية من خلال المناداة بخفض الضرائب على الدخل والثروات الكبيرة، لأن تدخل الدولة في فرض الضرائب سيؤدي إلى تهرب الأفراد من أدائها وتخفيضها سيسمح بزيادتها، كما أولوا اهتماماً لخصوصية القطاع العام مطالبين بتقليص دور الدولة وإفساح المجال للقطاع الخاص والعودة للسوق، يعبر عن هذا أحد رواد هذا الاتجاه Friedrich Vonhayek في إعادة لفكرة اليد الخفية لآدام سميث ليدعم بها فكرته عن النظام التلقائي أي السوق الذاتي التسيير دون سيطرة من المجتمع بقوله " فنحن مثلاً نقاد، بواسطة نظام التسعير في مبادلات السوق، لكي نعمل أشياء بظروف لا ندري عنها شيئاً وتؤدي إلى نتائج لم نكن نقصدها"².

حيث منذ نهاية السبعينات تبنت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبعد ذلك باقي الدول الصناعية سياسات منظمة لثراجع تدخل الدولة تتمحور حول المبادئ الآتية:
- خفض الضرائب على أصحاب رؤوس الأموال والشركات - تبني عمليات الخصخصة لفتح مجالات جديدة أمام رؤوس الأموال - تقليص البرامج الاجتماعية والنفقات العامة وإعادة النظر في مفهوم دولة الرفاه - إزالة الحواجز من أمام حركة رؤوس الأموال"³.

بالنسبة لدول العالم الثالث فقد عملت في ظل سياسية الدولة المتدخلة والمالية العامة المتدخلة على تكثيف اللجوء للموارد المالية الاستثنائية الداخلية والخارجية منها على حد سواء⁴،

¹ ريمي هيريرا، مرجع سابق، ص 134.

² أشرف منصور، مرجع سابق، ص 179.

³ بديعة لشهب، الأزمة المالية العالمية: محاولة في الفهم والتجاوز، بحوث اقتصادية عربية، لبنان، العدد 52، 2010، ص 65.
Dominique Plihon, Le nouveau capitalisme, édition Flammarion, paris, 2001, pp .27,28.

⁴ يرجع الدور المتزايد للدولة في الدول النامية والاعتماد على المالية العامة و الإنفاق العام الحكومي إلى عدة عوامل تاريخية ترتبط بطول فترة الاستعمار الأجنبي وسيطرة السلطة المركزية واحتكارها لكل الخدمات والمرافق ، وهو ما خلق اتجاهها نفسياً لدى المواطنين يتمثل في مطالبة الحكومة بالمزيد من الأعمال والخدمات ، إضافة إلى أن التدخل الحكومي لم يكن قضية اقتصادية بل كانت له مضامين معنوية وسياسية، إضافة للعامل الاقتصادي والعلمي تتعلق بأوضاع متخلفة وانتشار للفقر والأمراض تفرض عليها تحقيق التنمية في جميع الميادين ولا يتم هذا إلا عبر التخطيط المركزي لاستغلال الموارد المتاحة،

وفي ظل غياب سياسيات مبنية على استشراف للمستقبل وتسيير للموارد وفق خطط استراتيجية، لجئت عديد الدول إلى الديون الخارجية واستخدمتها كأداة للتمويل العمومي لفترات طويلة حتى أصبحت تدخل في نطاق التقاليد المتعارف عليها في تسيير المجال المالي لهذه الدول ، أفرز هذا أعباء جديدة سرعان ما أصبحت تشكل عائقا لتسيير المالية العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بسبب امتصاص فوائد هذه الديون لموارد من ميزانيات الدول بشكل مزمن، وبداية من سنة 1980 وجدت دول العالم الثالث نفسها رهينة لديون خارجية تنقل كاهلها، تحد من دور الدولة وترهن قرارها المالي العمومي، بحيث تدخل صندوق النقد الدولي بمعية البنك الدولي لاحتواء هذه الأزمة عبر سياسات التكيف الهيكلي، من أجل إدارة المديونية في البلدان المدينة وفق أطروحات المدرسة النيوكلاسيكية من خلال وضع مجموعة من الإجراءات التي ينبغي على الدول المدينة مراعاتها، "مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي هي في حقيقة الأمر هي شروط واجبة التنفيذ إذا كان البلد حريصا على اعتماد مبدأ الحرية الاقتصادية ومعارضة أي نوع من أنواع التدخل الحكومي مع إعطاء أهمية بالغة للقطاع الخاص¹.

وعليه يرتبط مصطلح المالية العامة في الأذهان منذ بداية ثمانينات القرن الماضي في البلدان المتخلفة بصندوق النقد الدولي وتدخلاته الواسعة فيها، بحيث صار يتحكم في أنظمتها المالية بل في حكمها بحيث صار تشكيل الحكومات وتحديد سياستها مرتبط بتوجيهاته، كما أن سياسات الإصلاح الاقتصادي لم تخفف من ارتفاع المديونية وتسببت في المقابل بإلحاق أضرار بالجانب الاجتماعي والإنساني².

إضافة إلى عدم وجود قطاع خاص يمكن الاعتماد عليه في هذا الجانب للتفصيل أكثر أنظر في هذا : مليكة فريش، دور الدولة في التنمية، دراسة حالة الجزائر، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2011، ص 191 و ما يليها .

¹ مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008، ص 78.

² حيث جاء في تقرير الخبير الدولي المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول ، فيما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان ، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وضع مبادئ توجيهية لتقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان " وقد ضل يوجد منذ ثمانينيات القرن العشرين توافق متزايد على أن الأزمات الاقتصادية وكثير من حزم سياسات التكيف الهيكلي التي نفذت بغية منع نشوبها أو بغية التغلب عليها يمكن أن تتسبب في حدوث تأثيرات ضارة شديدة على حقوق الإنسان ... ، وأن سياسات التكيف الهيكلي وضبط أوضاع المالية العامة يمكن أن يكون لها تأثيرات ضارة هائلة على الأشخاص المعرضين للخطر ، لأن معظم هذه السياسات

لكن الأزمة المالية - التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية صيف 2007 فيما يعرف بداية من أزمة الرهن العقاري ثم إعلان إفلاس " ليمان برذازر " ومؤسسة التأمين الأمريكية، وصولاً إلى إعلان إفلاس شركة " جنرال موتورز"، والتي امتدت فيما بعد لبريطانيا وانتشر الذعر وسط المستثمرين في أمريكا وباقي دول العالم¹. أعيد الحديث عن تدخل الدولة حيث قامت الولايات المتحدة بإعلان خطة إنقاذ قامت على شراء الأصول الهالكة المرتبطة بالرهن العقاري بقيمة 700 مليار دولار، حيث يعد هذا أكبر تدخل حكومي في الأسواق المالية منذ الكساد الكبير بين عامي 1929 و 1933 من أجل منع انهيار النظام المالي الأمريكي². لقد أعادت الأزمة المالية لـ 2007-2009 إحياء الفكر الكينزي من جديد من خلال تدخل الدولة والبنوك المركزية لإنقاذ البنوك الخاصة وتجنب حالة الركود وانهيار النظام المالي العالمي، فتبين أن الحل في العودة للمالية العامة أي ميزانية الدولة، فلقد صرح مارتن ولف Martin wolf وهو رئيس المعلقين الاقتصاديين لمجلة Financial Times مؤكداً على موت حلم السوق الحر، كما صرح جوزيف اكرمان Josef Ackerman الرئيس التنفيذي للبنك الألماني Deutsche Bank أنه لم يعد يؤمن بالقدرة الذاتية الاستشفائية للسوق، ودعا روبرت شيلر Robert Shiller إلى ضرورة التدخل الحكومي القوي لاحتواء الأزمة المالية، وأن الفكر الاقتصادي الكينزي يمثل الحل الإصلاح لهذه الأوضاع .

وفي هذا السياق قام الرئيس الأمريكي باراك أوباما بتعيين كل من تيموثي فرانز غايتنر Timothy Franz Geithner وزيراً للخزانة و Cristina Romer كريستينا رومر رئيسة

لم تصمم أو تنفذ بطريقة تعزز حقوق الإنسان أو تحميها " أنظر في هذا: الأمم المتحدة ، الجمعية العامة ،مجلس حقوق الإنسان ، الدورة السابعة والثلاثون ، جلسة رقم A/HRC/37/54 بتاريخ 20/12/2017 .

¹ بلغت الخسائر التي تكبدها الاتحاد الأوروبي حوالي 2.5 تريليون دولار، وتكبدت المؤسسات المالية الأمريكية خسائر بقيمة 954 مليار دولار، وصرح الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون أن الأزمة ستهدد معيشة مليارات الأشخاص عبر العالم، كما صرح رئيس البنك الدولي أن الأزمة ستؤثر سلباً في الدول النامية" حيث أن برامج الإنقاذ هذه ستكون ملقاة على عاتق الفئات الفقيرة والمتوسطة من دافعي الضرائب ،ولكنها أيضاً ستلقى على عاتق شعوب البلدان الفقيرة مما يؤكد طبيعة النظام الرأسمالي الاحتكاري هي تحقيق الأرباح لفئة معينة وتعميم الخسائر على الأخرى: أنظر في هذا "منير الحمش، الأزمة المالية العالمية الراهنة ومصير النظام الرأسمالي، مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 364، 2009، ص ص 26 ، 27.

² بدیعة لشهب، مرجع سابق، ص 69 وما يليها.

لمجلس المستشارين الاقتصاديين للبيت الأبيض وهما المعروفان بتوجهاتهما الكينيزية، ليعلن عن خطة تشجع الإنفاق العائلي قصد محاربة الركود الاقتصادي في 12/02/2009¹.
لقد كانت هذه الأزمة المالية نتيجة وليدة الصدفة، فهي انعكاس لسياسات اقتصادية ومالية مهدها حركة فكرية تقوم على تقليص دور الدولة، هذه الفكرة يمكن وصفها بالثورة المضادة الهادفة لهدم ميراث سنوات الثلاثين المجيدة ودور الدولة في إزالة الفوارق الاجتماعية وتداعيات التقلبات الاقتصادية، لا يزال أنصار التيار النقدي والنيوكلاسيكيين الجدد متمكنين من مراكز السلطة والنفوذ في الدول المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية التابعة لها، وبسط نفوذهم لتعميم " الإنجيل الجديد "، لقد كانت أمريكا اللاتينية مختبرا لتجارب اقتصادية تسببت في حدوث مأس، كان هدفها خلق الصدمة الخلاقة لبناء اقتصاد جديد، مجتمع جديد².
ويبدو أن دولا إفريقية عديدة ستكون مختبرا لتجارب المؤسسات المالية الدولية عبر وصفات الحكامة المالية الجديدة بوصفها نموذجا جديدا تقدمها المؤسسات المالية الدولية في سياق الحكامة الجيدة.

الفرع الثاني: أزمة المالية العامة بين مطالب الحياد وضرورات التدخل

في بداية سبعينيات القرن الماضي وعندما دخلت الرأسمالية في أزمة هيكلية تم توجيه أصابع الاتهام والنقد إلى الأفكار الداعية لتدخل الدولة في الاقتصاد وتبني مالية عامة متدخلة، وكان المناخ مساعدا على ذلك، حيث تراجع معدلات الربح في القطاعات الإنتاجية مما أدى لخفض برامج الإنتاج وهو ما صاحبه ارتفاع في نسبة البطالة مما دعا إلى تبني سياسات إصلاحية كانت تدور حول إصلاح الدولة من خلال إصلاح المالية العامة باعتبار المشكلة هي تدخل الدولة وماليتها العامة³.

لقد تعرض دور الدولة في المجال الاقتصادي وفشل محاولة إصلاحها بسبب ضعف الأداء وعدم الفعالية إلى انتقادات أفرزت ظهور مدارس فكرية تدعو لتجديد الفكر الليبرالي معتبرة أنّ أسباب الأزمة الاقتصادية مرده تعاضد دور الدولة كسبب رئيسي لأزمة التسيير

¹ مليكة فريمش، مرجع سابق، ص 151.

² زياد حافظ، الأزمة المالية العالمية: البحث عن نموذج جديد، بحوث اقتصادية عربية، لبنان، العدد 55-56، 2011، ص 23، 24.

³ Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent», op.cit., 2009, p37.

العمومي، وأنّ الحل يكمن في تقليص هذا الدور الاقتصادي والاجتماعي بإتاحة الفرص للقطاع الخاص، وهذا يعني إدخال آليات السوق والمنافسة في تسيير القطاع العام في تنفيذ السياسات العامة، حيث يتمّ تقديم الخدمات العامة وفق آليات السوق بمرجعية تعتمد عقلانية تسييرية تقوم على مبادئ الكفاءة والفعالية والأداء، هذه المبادئ هي التي تشكل الإطار المرجعي للمناجنت العمومي الجديد¹.

قادت الولايات المتحدة الأمريكية محاولة إصلاح الإدارة الحكومية في نهاية القرن التاسع عشر من خلال تبني إصلاحات إدارية تستند في الأساس على ممارسات قطاع الأعمال الخاص، وركزت على فصل السياسة عن الإدارة، وتوظيف مديرين محترفين، ثم تبع ذلك ظهور مفهوم المناجنت العمومي الجديد ليعكس البيئة الإدارية التي تولي الأهمية لقيمة العميل والمساءلة عن النتائج².

¹ طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 01/2011-2012، ص 111. وأنظر أيضا: ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 192.

مؤقت لخص كل من Lulia Monica Oehler-Sincai

" مجموعة التغييرات التي يهدف ادخال المناجنت العمومي الجديد إلى إحداثها تشمل: التغييرات في المستوى الهيكلي تتعلق بـ:

- إعادة تخفيض أو تقليص منظمات القطاع العام
- دمج الإدارات من أجل تحسين التنسيق وتشجيع التخصص
- الخصخصة
- الشراكة

التغييرات في مستوى العمليات وتتعلق بـ:

-إعمال الإدارة الاحترافية

-تبني أساليب التسيير المطبقة في القطاع الخاص وإدارة الحكومة مثل الأعمال التجارية -المرونة في إدارة الموارد البشرية واستعمال تكنولوجيا المعلومات -استخدام آليات السوق -اللبرلة أو التحرير -تحديث آليات تقديم الخدمات العامة مثل الحكومة الإلكترونية -عمليات المناجنت المالي الحديث -إجراءات جديدة للتسيير بالأداء -معايير واضحة لمقاييس الأداء -الرقابة على المخرجات -المنافسة -التحفيز - تشجيع الحوار مع المجتمع المدني -إدارة القيم العامة

-تطوير إطار تشريعي أو تنظيمي شامل لتعزيز الشفافية ومساءلة جماعات الضغط ". أنظر في هذا: Lulia Monica oehler-sincai strengths and weaknesses of the new public management (NPM) cross-sectional and longitudinal analysis institute of world economy November 2008, p p5, 6 On <http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/11767>.site

يعرفه Bouckaert،Pollitt باعتباره " يعني تغيرات متعمدة في هيكل وعمليات الخدمة العامة أو المؤسسات العام بغية تشغيلها أفضل، وهي التغييرات التي من شأنها تحقيق وفرة في الإنفاق العام والارتقاء بمستوى جودة الخدمات العامة ".

بينما يرى Yvan Pesqueux أنّ المناجمنت العمومي الجديد¹ هو "مشروع لغرس "روح الشركة" في جهاز الدولة، من خلال إدخال آلية السوق في أفاقه من منظور الحكامة الخاصة، وهو ما يعني التظاهر بأن المنافسة-التي يشار إليها دائما كأساس كفاءة السوق- يمكن أن تكون بمثابة مبدأ سياسي، بحيث تجعل الجانب المالي مركزيا، وهذا من خلال رفع شعار «3E Economie, Efficacité Efficience»².

¹ يرجع العديد من الباحثين بداية انتشار المناجمنت العمومي الجديد بصورة واسعة إلى كل من Margaret Thatcher رئيسة الوزراء في بريطانيا ومشروعها لإصلاح الخدمة المدنية سنة 1979، ثم الرئيس الأمريكي Ronald Regane بداية من سنة 1980 ورئيس Martin Brian Mulroney بداية من سنة 1984، غير أن هذه الإصلاحات عرفت تحولا آخر في عهد الرئيس الأمريكي bill Clinton ونائبه Albert A. Gore من خلال التركيز على إصلاح وظائف الدولة والتقليل من حجم بيروقراطيتها بداية من سنة 1993 وطرح مبادرة إعادة اختراع حكومة الدولة ، تهدف إلى " بناء حكومة للدولة تعمل بأسلوب أفضل وبتكلفة أقل"، تم تحويل المبادرة إلى منتدى عالمي دوري يعقد تباعا في القارات كل سنتين، يهدف المبادرة إلى الوصول لحكومة: محفزة، يملكها المجتمع، تنافسية، توجهها مهمتها، توجهها نتائجها، يوجهها الزبائن، ريادية مغامرة، تقوم على التوقعات، لامركزية، يوجهها السوق، تجمع العناصر كله معا أنظر في هذا : إيلين سيولا كامارك، مرجع سابق، ص ص 318،320.

²Yvan Pesqueux, le nouveau management public, ou new public management, Sur le site suivant : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878> 2006, p3.

شكل الاهتمام بتحسين أداء الإدارة اهتماما عالميا فبالإضافة إلى مبادرة إعادة اختراع الحكومة التي تم تحويلها إلى منتدى عالمي دوري انعقد تباعا في القارات¹، هنالك عدد من المبادرات الدولية والإقليمية الرامية إلى تحسين أداء الإدارة العامة نذكر منها²:

- مبادرة دعم وتحسين الحكومة والإدارة SIGMA سنة 1992 وهو مشروع مشترك بين منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوربي بدأ مع الدول المنظمة للاتحاد، ثم امتد لبعض دول أوروبا الشرقية، ليتم توسيعه لبعض دول الجوار الأوربي.

انعكس هذا التوجه الجديدة في تبني مفهوم المناجمنت العمومي الجديد الذي " يتنازعه تياران رئيسيان الأول قاده الاقتصاديون ممن يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، الذين نادوا باعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، وتقليص تدخلها، والاحتكام إلى آليات السوق التي يمكنها تحسين الكفاءة الاقتصادية، والثاني عرف بالتيار التسييري managerialisme الداعي إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام"³ على المالية العامة من خلال حصر الوظيفة المالية في تخفيض العجز وبناء ميزانية على أساس النتائج، المزيد من الشفافية في الحسابات أي محاولة العودة بالمالية العامة إلى وضعيتها المحايدة خاصة خلال فترة ثمانينات القرن الماضي مع السياسات

¹ مبادرة إعادة اختراع حكومة الدولة، تهدف إلى " بناء حكومة للدولة تعمل بأسلوب أفضل وبتكلفة أقل"، يهدف المبادرة إلى الوصول لحكومة: محفزة، يملكها المجتمع، تنافسية، توجهها مهمتها، توجهها نتائجها، يوجهها الزبائن، ريادية مغامرة، تقوم على التوقعات، لامركزية، يوجهها السوق، تجمع العناصر كله، تم تحويل المبادرة إلى منتدى عالمي دوري انعقد تباعا في القارات كل سنتين حددت مجالات تدخله في:

مساعدة حكومات الدول المستفيدة في عمليات الإصلاح -مساعدة الدول على الاستفادة من مصادر أخرى للدعم من خلال إعداد الشروط المرجعية للمشروعات وغيره من المستندات التشخيصية، -تقييم نظم الحكم والمساهمة في إعداد التقارير المنتظمة.

² هنالك العديد من المبادرات نذكر منها برنامج الحوكمة والإدارة في إفريقيا 1998 الذي يديره المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لشرق إفريقيا، وهو برنامج مصمم ليكون إطارا طويل المدى للحكامة والإدارة العامة.

- مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية في إطار برنامج إدارة الحكم في المنطقة العربية الذي يبناه البرنامج الإنمائي المتحدة سنة 2003، وكذا مبادرة الإدارة الرشيدة والاستثمار لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سنة 2005، وهي مبادرة إقليمية تدعمها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع 19 عسرا بلدا عربيا تهدف إلى دعم الجهود الرامية لتحديث الإدارة العامة في هذه البلدان.

على الرابط: <http://www.oecd.org/mena/governance/36931443.pdf> تاريخ الإطلاع: 07/06/2019.

³ Binod Atreya, op.cit, p28.

المالية التي تبنتها كل من مارغريت تاتشر في بريطانيا ورونالد ريغان في الولايات المتحدة الأمريكية ومارتن بريان مولروني في كندا¹.

في بريطانيا على سبيل المثال شرع في سنة 1979 في تبني إصلاح للمالية العامة من خلال التركيز على ":

-استعادة العمل بآليات السوق والتقليص من تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي، فوفقاً للعديد من الدراسات ترتبط الصعوبات التي واجهها الاقتصاد البريطاني منذ الستينيات بزيادة حجم تدخل الدولة في الاقتصاد.

-الحد من التضخم عن طريق سياسة اقتصادية كلية متماسكة، مدرجة على المدى المتوسط والتي تمت ترجمتها بتبني استراتيجية مالية على المدى متوسط الأجل، في هذا النهج ظلت السياسة المالية خاضعة للسياسة النقدية، وشكلت وفقاً لمبادئ النقد جوهر السياسة الاقتصادية².

قامت المالية العامة في التوجه الجديد لحكومة ما غريت تاتشر بداية من سنة 1979 على تقليص تدخل الدولة في الاقتصاد وتخفيض إنفاقها العام إلى الحدود الدنيا، كما تبنت نزع الجنسية عن الشركات العامة Les dénationalisations وبيعها للقطاع الخاص، كما أن أهم ما يميز التسيير العمومي الجديد في جانبه المتعلق بالمالية العامة كان تطوير لامركزية الرقابة المالية وتركيز عمليات التدقيق والمراجعة، فانعكس هذا في تسيير مالي يعمل وفق إجراءات أكثر فعالية في المحاسبة والإدارة المالية وتطبيقاتها.

تجدر الإشارة إلى بداية انتشار التسييرية في بريطانيا -والتي كانت منتشرة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث الإيمان قوي بالقدرات التسييرية المتفوقة للقطاع الخاص- فقامت ما غريت تاتشر باستقدام السير ديراك راينر Derek George Rayner³ إلى الحكومة ليقوم

¹Derek George Rayner رجل أعمال من القطاع الخاص، كان رئيساً ومدير تنفيذياً لشركة Marks & Spencer plc ، استطاع التدرج من موظف إداري سنة 1953 بالشركة ليصبح مديراً تنفيذياً لها ويساهم في تطويرها ونجاحها.

² Santini Jean-Jacques. La politique budgétaire britannique. In: Économie & prévision, n°73, 1986-2, P11. Sur le site suivant :

https://www.persee.fr/doc/ecop_0249-4744_1986_num_73_2_4919

³تعزى تعاليم وممارسات المناجمنت العمومي الجديد إلى التجربة البريطانية التي تعد رائدة في هذا المجال في فترة حكومة Margaret Thatcher سنة 1979، Ronald Reagan في الولايات المتحدة الأمريكية 1980، و Brian Mulroney في كندا سنة 1984، ثم في التسعينيات في العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وبعدها في الدول النامية من خلال المؤسسات المالية الدولية، غير أن النجاحات التي تم تحقيقها في مجال تحسين أداء التسيير العمومي اختلفت من

مع مجموعة عمل بما صار يعرف فيما بعد "بتحفظات راينر الدقيقة" بحثا عن أساليب لترشيد وعقلنه وتطوير ثقافة الكفاءة في الخدمة المدينة وداخل المنظمات العامة، كما تم في ذات السياق اعتماد مبادرة الإدارة المالية، حيث تهدف المبادرة إلى إصلاح وإعادة تنظيم الوزارات وتنظيمها حول مراكز التكلفة للتحكم بشكل أفضل في النفقات العامة، و الوصول إلى مستوى من الفعالية المالية¹.

وعليه تركز العناصر التي نُوقشت في المناجمنت العمومي الجديد على مجال المالية العامة بحسب دراسة لـ Gruening على: تخفيض الميزانية، الخصوصية، الفصل بين التمويل والإنتاج، التعاقد الخارجي، تحسين التسيير المالي، مراجعة الأداء، قياس الأداء، إدراج قيود الإنفاق في الميزانية، تحليل السياسات وتقييمها، ديمقراطية مشاركة المواطنين.²

وفي ذات السياق يرى Michel Bouvier "أن حركة تسيير القطاع العام الواسعة المتمحورة حول الأداء تهدف لتحقيق ميزانية متوازنة كمبدأ أساسي، هي جزء من منطق التحكم في المالية العامة والحكامة المالية العامة الجيدة، في النهاية، تراجعت الفكرة القائلة بأن الدولة أيا كانت قوة الأدوات المالية الموجودة تحت تصرفها، يمكنها لوحدها رسم النمو الاقتصادي الخاص بها وأن عليها: أولا إعطاء مساحة أكبر للسوق الاقتصادي والمالي، وبالتالي لخصخصة جزء كبير من الخدمات العامة، ثانياً اعتماد أساليب التسيير وتقييم النتائج المستعارة من مناجمنت الشركات من أجل التحكم في تطور نفقاتها"³.

لقد استمر هذا النهج في التعامل مع المجال الاقتصادي والمالي في النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي، من خلال أداتين رئيسيتين هما **الخصخصة واللامركزية**، حتى بداية الأزمة المالية التي بدأت أولا في البلدان الناشئة مثل روسيا والبرازيل سنة 1998 ثم

دولة لأخرى، والحقيقة أنه لا توجد بداية محددة أو مجموعة من عناصر إصلاح تتبع مساراً محدداً أو لها جهة معينة، فالإصلاحات تختلف بحسب الحالة، لذا ركزت البلدان الإسكندنافية على عنصر الأداء والتسيير التعاقدية، في حين ركزت بريطانيا على الاستفادة من قوى السوق وإدخال التسييرية. أنظر: طارق عشور، مرجع سابق، ص 123.

¹ Éric Champagne et Olivier Choinière, initiative de discipline des dépenses publiques et réformes administratives : une analyse comprimée des trajectoires canadienne et britannique, dans : Les réformes des finances publiques : Enjeux politiques et gestionnaires Bruylant Edition, 9 avril 2014, Paris, p68

² طارق عشور، مرجع سابق، ص 113.

³ Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de l'Etat intelligent, op.cit., p38.

البلدان الآسيوية¹ (إندونيسيا، كوريا الجنوبية، تايلاند، الفلبين) سنة 1998، تركيا سنة 2000، الأرجنتين سنة 2001، ثم الأزمة التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية بداية من سنة 2007، والتي تحولت لأزمة مالية عالمية بسبب العولمة المالية التي هي أحد مظاهر العولمة الاقتصادية، والتي تُعرف على أنها " مجموعة من العمليات المتتالية للربط بين الأسواق المالية على الصعيد الوطني والدولي، والمؤدية لإنشاء سوق مالية موحدة على المستوى الكوني"². لقد سمح هذا التوجه الليبرالي المتبنى على نطاق واسع منذ بداية الثمانينات بإزالة كل أنواع المراقبة والضبط، بحجة تحريك النشاط الاقتصادي لحدوث توافق بين البنية السياسية والمنظومة التمويلية لتدفع هذه الأخيرة إلى اتخاذ العديد من المبادرات خارج كل متابعة³، ساهمت بشكل مباشر في تنامي الممارسات التسييرية غير السليمة فانتهت بانفجار أزمة المالية العامة⁴.

هذا على الصعيد العالمي أما على مستوى الدول فإن انعكاسات هذا التوجه كانت لها تأثيراتها على المالية العامة خاصة في الدول التي خضعت ماليتها العامة إلى تطبيق توصيات برامج التكيف الهيكلي المعدة من قبل المؤسسات المالية الدولية، التي ترى أن زيادة تدخل الدول هو السبب في المشاكل المالية والاقتصادية، وبالتالي فإن إصلاح المالية العامة قد يتحقق من خلال تخلي الدولة عن سياساتها التدخلية وحصرها في الوظائف التقليدية، كان هذا عبر تخفيض الإنفاق العام الحكومي خلال ثمانينيات القرن الماضي، وبتأثير كبير للأفكار والمرجعية التي صاغتها المدرسة النيوكلاسيكية (أو ما يعرف بمدرسة شيكاغو) وهي المدرسة التي تعتبر بمثابة ثورة مضادة للفلسفة الكينزية، التي بدأت في الاقتصاد ثم تحولت إلى

¹ Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de l'Etat intelligent, op.cit.,p39.

² بديعة لشهب، مرجع سابق، ص 65.

³ المرجع نفسه، ص 77.

⁴ يتم الاستشهاد في هذا السياق بفضيحة " مادوف " التي انفجرت في ديسمبر 2007، حيث استطاع هذا الوسيط المالي القيام بأكبر عملية اختلاس، وصلت إلى 50 مليار دولار، إثر احتياله على عدد من البنوك المعروف بشدة حذرهما في بريطانيا وإسبانيا واليابان، هذه الفضيحة شبيهة بفضيحة " ريتشارد ويتزني " والذي كان رئيسا بورصة نيويورك المعروف بمعارضته لإحداث هيئة رقابية داخل السوق المالية والتي انفجرت 1929، أنظر في هذا: بديعة لشهب مرجع سابق، ص 77، 78.

عقيدة ورؤية للعالم تبنتها المنظمات المالية والسياسية الدولية قائمة على الخصوصية والتحول نحو اقتصاد السوق الحر، وتقليص تدخل الدولة في الاقتصاد¹.

لقد كان لهذه البرامج تأثيرات بالغة الخطورة في الدول التي طبقتها، وفي هذا يصرح جوزيف ستيجتزلز أن نتيجة هذه السياسات بالنسبة لكثير من الناس " كان الفقر، وبالنسبة لكثير من البلدان كانت الفوضى الاجتماعية والسياسية " ويشير لأخطاء ارتكبتها صندوق النقد الدولي في جميع الميادين التي تدخل فيها².

لقد أدت السياسات المتبعة من قبل المؤسسات المالية الدولية في إطار مشاريع التكيف الهيكلي ثم مساعدات التنمية إلى رهن المالية العامة في هذه الدول وجعلها أداة تلعب دورا أساسيا في نقشي سياسة الفقر والجهل الممنهج الذي تنتهجه³، من خلال تعميم نموذج قائم على سياسية النمو عبر الإنفاق، حيث الاستدانة تسهلها سياسيات نقدية توسعية تتجاوز الضوابط، وعليه فالسمة الأساسية لهذه المالية العامة أنها قائمة على معدلات استدانة عالية ومرهونة للمؤسسات المالية الدولية⁴.

في سياق البحث عن حلول لهذه الأزمة المالية العالمية تمت المناداة بضرورة تدخل الدولة من جديد، لقد قامت ذات الأصوات الداعية لتحجيم تدخل الدولة والمناداة بضرورة التدخل لإنقاذ الشركات العملاقة سواء المالية أو الصناعية التي تواجه أزمات قد تؤدي لاختفائها. " أي بمعنى آخر تعتبر مصادقية الطرح النيوليبرالي حول حجم دور الدولة في الشأن الاقتصادي معدومة، فالدولة موجودة فقط لخدمة مصالح الشركات العملاقة⁵.

لقد تمت المناداة من جديد بمالية عامة متدخلة، حيث يرى Michel Bouvier " في ضوء هذا التطور في الأفكار فالنقاشات اليوم حول مسألة التدخل ومصادرها النظرية تتكرر بوضوح أخيرا، الفرق هو أنها تتم في وضوح النهار لأنها جزء من واقع اقتصادي ومالي أصبح

1 أشرف منصور، مرجع سابق، ص 115.

2 جوزيف ستيجتزلز، مرجع سابق، ص 39.

3 زياد حافظ، مرجع سابق، ص 23.

4 كمثال على هذا التأثير ما حدث في الشيلي إبان حكم بينوشيه الذي سمح للمتخرجين من مدرسة شيكاغو، حيث تم تعيين جورج كواس وزيرا للمالية، وسيرجيو دوكاسترو وزيرا للمالية خلفا لسابقه، وجوزي بينورا وزير للشغل، وبابلو باراوني وزير للاقتصاد، الذين قاموا بخصخصة المناجم والمرافق الحيوية التي أنتجت البطالة والفقر، تنفيذا لإرشادات المؤسسات المالية الدولية: أنظر في هذا: ريمي هيريرا، مرجع سابق، ص 134.

5 زياد حافظ، مرجع سابق، ص 23.

أسوأ بكثير ويتطلب تدخلاً ملموساً من قبل القطاع العام... فالأزمة هي التي تجبرنا اليوم على طرح مسألة تدخل الدولة، ومن ناحية أخرى فإن السياق مختلف تماماً عما كان عليه في العقود السابقة من الناحية الوطنية والدولية، السياسية والسياسيولوجية، الإيديولوجية، والاقتصادية¹. وفي هذا الإطار قام عدد من الكتاب النيوكلاسيكيين والليبراليين مثل لوكاس وشركائه بتلطيف رؤيتهم الراضية للدولة بعدوانية فيما سبق وذلك في محاولة لإنقاذ النظام الرأسمالي من تجاوزات الليبرالية المتشددة، وفي ذلك اعتبروا أن الوسيلة الأكثر نجاعة هي إعادة الاعتبار للدولة على خلاف تصور المتشددين من اتباع الهايكية² حيث اعتبر ميلتون فريدمان أن " وجود السوق الحرة لا يلغي بالتأكيد الحاجة لحكومة، بل العكس، إنها تبقى أساسية.... لتحديد قواعد اللعبة والحرص على تطبيقها"³.

وعليه تمت إعادة النظر في سياسة المالية العامة نحو مزيد من التدخل لكن هذا التدخل تحكمه اعتبارات ليس من ضمنها العودة لمبدأ التخطيط والتوجيه بل الضبط لفائدة رأس المال، ومن ثم فإن فكرة الدولة الدنيا هي مشروع موجه للدول في الجنوب وليس للدول في الشمال، حيث الحال أنها تتقوى ولكن في خدمة الشركات العملاقة فقط، أما في الجنوب فإن سيادتها تتوقف غالباً على تحرير الأسواق وتسديد الدين الخارجي، وتأدية الأسهم للمستثمرين الأجانب، هذا هو مضمون الحكامة الجيدة⁴.

في حين يرى Michel Bouvier "أن أزمة المالية العامة عكست تغييرات عميقة في العلاقات بين الدولة والسوق، لم تنتهي بعد، وهي في طور التشكل في سياق يختلف تماماً عن المتخيلين الكنزيين أو الليبراليين الكلاسيكيين، ولكن بواكيرها قد لاحت في الأفق من خلال

¹ Michel Bouvier, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent», op.cit., 2009, p41.

² نسبة إلى فريدريش فون هايك صاحب المؤلف الشهير " الطريق إلى العبودية " الاب الروحي للموجة المحافظة المفككة للتخطيط المركزي ودور القطاع العام في الاقتصاد المعاصر للتفصيل أكثر أنظر في هذا: أشرف منصور، مرجع سابق، ص ص 159، 192.

³ ريمي هيريرا، مرجع سابق، ص 134.

⁴ Rémy Herrera, The neoliberal "Rebirth" of development economics, Centre d'économie de la Sorbonne UMR 8174, 2006. p 5. Sur le site suivant :

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113514/document>

ولادة نموذج سياسي جديد، يترجم ميلاد عقد اجتماعي جديد هو الحكامة المالية العامة الجديدة

1 .

وهنا تجدر الإشارة أن نهاية سنوات تسعينات القرن الماضي شهدت اهتماما متزايدا بالبعد المؤسساتي والحكامة خاصة من خلال أعمال Douglass C. North² الذي ساهم في إعطاء مكانة أكبر للجوانب المؤسساتية معتبرا الحكامة من العوامل الهامة في التنمية بحيث يرى " ...عدم قدرة المجتمعات على وضع إجراءات فعالة، تكاليف منخفضة لتنفيذ العقود، هي من أهم المصادر التاريخية للركود والتخلف المعاصر في العالم الثالث " بحيث يجب التركيز على وجود ترتيبات مؤسساتية توفر الحوافز اللازمة لتنظيم فعال، يسمح بحدوث التحول المؤسساتي وتحقيق التنمية من خلال الحكامة³.

وعليه يؤكد أنصار هذا التوجه أهمية دور الدولة من خلال توفير إطار مؤسساتي يتجاوز الفكر المؤسسي في صورته الأولى إلى تناول تدخل الدولة ومؤسساتها في النشاط الاقتصادي بالشكل الفعال والصحيح، أي تجاوز مسألة حجم التدخل لكفاءة وفعالية هذا التدخل، كما يؤكد على مسألة مهمة في نظره هي أن النمو الاقتصادي ليس ثمرة لتضافر مجموعة من العوامل الاقتصادية الخالصة فقط، ولكنه يرتبط ارتباطا وثيقا بالسيرورة التاريخية لكل بلد. ويرى أيضا " أن مسألة التعلم ضرورية في كل مجالات البحث، وهي السبب وراء حاجتنا لمراقبة تطورات العلوم المعرفية واستخدام النتائج التي تم الحصول عليها للوصول إلى أهدافنا التحليلية والتحرك نحو نظرية أكثر تفصيلاً -عملياتية- بما يكفي لاستخدامها لأغراض السياسة الاقتصادية"⁴.

¹ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., p23.

²حاصل على جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1993 لمساهماته في مجال التاريخ الاقتصادي، في بداية مساره الأكاديمي كان يعتقد بضرورة توظيف النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة واعتماد التقنيات القياسية والإحصائية من أجل فهم أمثل للتاريخ الاقتصادي، لكنه مع مرور السنين وصل إلى قناعة بأن هذه النظرية عاجزة عن تفسير ظاهرة النمو الاقتصادي، ووقف على مسافة منها مراجعا بعض مسلماتها مثل عقلانية الأفراد، ومفضلا استثمار العلوم الاجتماعية لفهم كيفية ظهور وتطور المؤسسات المحفزة للنمو داخل مجتمعات بعينها، وتفسير السبب في بقاء مؤسسات غير فعالة ومثبطة داخل مجتمعات أخرى.

³ أحمد صادق زاوي، مرجع سابق، ص 3.

⁴ Chrysostomos Mantzavinos, Douglass C. North et Syed Shariq, apprentissage institutions et performance économique, presses universitaires de France | « l'année sociologique », 2009/2 Vol. 59, p488.

المطلب الثاني: إصلاح تسيير المالية العامة كمدخل لترشيد لإنفاق العام

بعد الأزمة التي عرفتها المالية العامة في بداية سبعينيات القرن الماضي، ودخول دولة الرفاهية في أزمة عميقة وعدم قدرتها على تلبية الاحتياجات المتزايدة لأفراد المجتمع، على أثر الأزمتين البتروليتين اللتين خلفتا آثارا منها ضعف معدل النمو الاقتصادي الذي يصعب معه تحمل أعباء الاقتطاعات الإجبارية، وحالة الركود التضخمي وآثاره السلبية، فسحت هذه الظروف المجال أمام دعاة وأنصار التيار المناهض لتدخل الدولة" في إطار ما صار يعرف بالليبرالية الجديدة، التي اتخذت اتجاها عالميا في سعيها لتنميط الاقتصاديات الدولية بما ينسجم مع الاقتصاد الرأسمالي"¹.

في هذا السياق تم عقد ندوات ومناقشات على مستوى الخبراء من قبل المؤسسات المالية الدولية بهدف البحث عن السبل الكفيلة بإصلاح تسيير المالية العامة من أجل تحقيق فعالية أكبر في تخصيص الموارد المالية، إذ تشكل الحاجة لاعتماد سياسة مالية ناجحة مطلبا حيويا لكل المجتمعات تقع الميزانية العامة في صلبه ، وهو ما يفسر سعي الدول إلى إدخال إصلاحات عميقة على أنظمة الميزانية العامة لغرض تجاوز الأزمة المالية، والتحكم في زيادة حجم النفقات العامة تحت تأثير دور متنامي للمؤسسات المالية الدولية والعولمة المالية وتأثيراتها.

الفرع الأول: الإصلاح الميزانياتي

أدت التحولات التي شهدتها معظم الدول المتقدمة في نهاية الربع الأخير للقرن الماضي بفعل وضع الاقتصاد العالمي المتغير لاتخاذ مواقف والمبادرة بإصلاحات اعتبرت الحكومة نفسها هي "المشكلة"، وكانت النتيجة تصور وجود مشكلة عامة واحدة فقط هي "البيروقراطية" التي ينبغي العمل على إصلاحها من خلال البحث عن الكفاءة ، وكانت مهمة الإصلاح الأولى تتعلق بتخفيض الإنفاق العام، وتحرير سوق العمل واللجوء إلى إدخال آليات السوق في الحكومة، أدى انتشار أعمال الجيل الأول لإصلاح القطاع العام في بعض البلدان الأنجلوساكسونية والدول الاسكندنافية في أواخر الثمانينيات والتسعينيات إلى ظهور أفكار جديدة وطرق جديدة للخدمات العامة، مستوحاة ومستعارة في معظمها من تقنيات التسيير في القطاع الخاص، في خضم النقاش حول الأفكار أصبح المصطلح الراسخ هو مصطلح "الإدارة

¹عدنان حسين يونس، دور الدولة الاقتصادي ومهمات إصلاح الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العراق، المجلد الثامن، العدد الرابع، 2010، ص 160.

العامة"، غير صحيح من الناحية السياسية وصار من المؤلف أن نتحدث عن "التسيير العمومي" لأن "الإدارة العامة" كانت تعتبر مجموعة من القواعد: المقصود من الإصلاح "التسييري" في جزء منه هو تجاوز نظام الهرمية والانتظام، لصالح نظام يتبع منطق عمليات التسيير مثل قياس النتائج والأداء.¹

انعكس هذا في إحداث تعديلات عميقة على عمليات الميزانية تستمر لليوم، حيث تم التوجه نحو تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد في تسيير الميزانية العامة، إذ يرى Allen Schick أنه " لا يمكن أن تكون الإدارة فعالة (تعمل بأداء إذا لم تكن ميزانيتها كذلك".² ويظهر مدى التزام الإدارة بمنطق التسيير وفق النتائج في طريقة تخصيصها للموارد أي مخصصات الميزانية وفق معايير الأداء، وبهذا فإن إصلاح القطاع العام في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كان يقوم أساسا على جعل الميزانية تعمل وفق مبادئ التسيير العمومي الجديد أي ميزانية أداء موجهة بالنتائج، غير أن تحويل الميزانية إلى أداة أداء يعد أمراً بالغ الصعوبة، حيث يبين مسار تاريخ إصلاحات الميزانية العديد من الإخفاقات والقليل من النجاحات.³

تلاحظ Sharp Rhonda أن هناك اتجاها عالميا نحو تركيز أكبر على الأداء في أنظمة الميزانيات الحكومية، حيث كشفت دراسة استقصائية أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في البلدان الأعضاء في عامي 1999 و 2000 أن 75 % من المجيبين يدرجون بشكل روتيني معلومات الأداء في وثائق ميزانيتهم، وتبرز الدراسة أن المستويات الحكومية على مستوى الدولة وعلى مستوى الوزارات كانت رائدة في إدخال عناصر الأداء في صنع القرارات المتعلقة بالميزانية، كما بدأت الحكومات المحلية والمقاطعات أيضاً في إدخال إصلاحات الميزانية، و تشير دراسة استقصائية أجريت عام 1998 على 411 حكومة مقاطعة

¹OCDE, synthèse, La modernisation du secteur public, 2003, p2. Sur le site suivant

<https://www.oecd.org/fr/gov/29889783.pdf>

² Allen Schlick, l'état performant : réflexions sur une idée entre dans les esprits mais pas encore dans les faits, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire-volume 3, N° 2, p112.

³ Allen Schlick, vingt-cinq années de réforme budgétaire revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire-volume 4 - n° 1,2004, pp 99, 10.

في الولايات المتحدة الأمريكية أن حوالي ثلث هذه الحكومات استخدمت قياس الأداء في مرحلة واحدة على الأقل من الميزانية¹.

ساعدت المؤسسات المالية الدولية على تطويره هذا الاتجاه ، فركز البنك الدولي على تشجيع إصلاح الميزانيات في مبادراته وتحسيناتها اللاحقة لها من خلال التأكيد على تحقيق النتائج، وتتمثل الأهداف الجوهرية للإصلاح من وجهة نظره في: "تقوية الإطار الجديد للميزانية المتعددة السنوات، وإعطاء جهاز الإدارة المرونة والمجال اللازمين للإدارة بطريقة فعالة، ومساءلة جهاز الإدارة عن أدائه، وسيتم تبسيط العمليات، تخطيط العمل ومتابعته، سينتقل محور الاهتمام بالتدريج من تحقيق غايات مطلقة في نهاية كل سنة مالية لمساندة التحسين المستمر لإدارة الموارد سعياً وراء تحقيق أهداف متوسطة الأجل"².

يؤكد التقرير على العنصر الجديد وهو عقد الاستراتيجية والأداء الذي يلخص التوجه الاستراتيجي لكل وحدة، ويشرح المفاضلات والخيارات التي تقوم بها في مجال تخصيص مواردها، كما تحدد مؤشرات الأداء الرئيسية التي تستخدم لرصد النتائج والأداء. في سياق متصل مع محاولات إصلاح تسيير المالية العامة والإصلاح الميزانياتي ورهانات تحقيق فعالية الإنفاق العام تحت تأثير عودة التيار المؤسسي في صورته الجديدة،³ تم طرح

¹Sharp, Rhonda, budgeting for equity: gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting, unifem (united nation development fund foe women) publisher, New York u.s. 2003, p23.

² البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي 2005، ص 23 على الرابط:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/248641468779702576/pdf/3240300REV0v10ARABIC0PAPER0WBAR020050.pdf>

³ في هذا السياق يرى دانيال كوفمان وجوب إعادة النظر في المقاربات التقليدية لتعزيز الإصلاح المؤسسي على وجه الخصوص، ويتحدى فكرة أن إقرار القوانين عن طريق الأمر، أو إنشاء مؤسسات عامة جديدة، أو القيام بحملات لمكافحة الفساد يمكن أن تكون فعالة للغاية ، وهو في هذا يشكك في قيمة المقاربات التقليدية للإدارة العامة للقطاع العام والنهج التقليدية للإصلاح القانوني / القضائي لعدد من الاقتصادات الناشئة، ويعتقد بضرورة تبني آليات الشفافية ، والمسائلة والرقابة ، ونهج المشاركة القائم على الحوافز وتمكين أصحاب غير التقليديين، حيث تقوم الحكامة على شراكة عميقة بين القطاع الخاص والقطاع الخاص لتحقيق الإصلاح المؤسسي أنظر في هذا :

Daniel Kaufmann, the world bank, rethinking governance empirical lessons challenge orthodoxy discussion draft, 2003, p1.on site:

<https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/mac/papers/0308/0308007.pdf>

مفهوم الحكامة التي تشكل نموذجاً للتسيير الفعال يستلهم مبادئه من النظم التسييرية، ويقوم على نهج يتجاوز المنطق الدولاتي بإشراك الفاعلين وفق مقاربة تشاركية.

لقد سلطت الأزمات المالية التي شهدتها مختلف دول العالم النور على العلاقة بين سوء التسيير والحكامة السيئة وانتشار الفساد، وقلة الشفافية من جهة، وهشاشة القطاع المالي واحتمالات حدوث الأزمات من جهة ثانية، وهو ما أكد على وجود علاقة ترابطية بين الحكامة العامة على مستوى الدولة والقطاع المالي، وعليه فإن فهم هذه العلاقة ومضامينها يعد مهماً لتحسين معايير الحكامة المتمثلة في المشاركة والشفافية والمساءلة، ومن ثم تحسين وتنمية واستقرار الأنظمة المالية العامة.¹

تعد دراسة الحكامة في مجال المالية العامة من الصعوبة بحيث لا يوجد توافق أو إجماع على نموذج موحد لها يمكن تجسيده، غير أنه يتم الاعتماد على المبادئ والمعايير مثل الشفافية والمشاركة والمساءلة المتعارف عليها في مجال الحكامة والسعي لتجسيدها خاصة في مجال الميزانية العامة للدولة التي تعد العمود الفقري للمالية العامة، وفي هذا يبرز العمل الذي قامت به المؤسسات المالية سواء الدولية أو الجهوية أو المعاهد المتخصصة في صياغة معايير الحكامة المالية خاصة منها البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومعهد بروكينغز.²

لقد ارتبط إصلاح القطاع العام وتجسيد الحكامة فيه بالأهمية البالغة التي تحتلها المالية العامة وفي الصميم منها كيفية تسيير الإنفاق العام بطريقة فعالة، الأمر الذي يمر بالتأكيد من خلال تجسيد آليات الحكامة من شفافية ومشاركة ورقابة مساءلة في تسيير عملية الميزانية العامة للدولة، حيث تشكل حكمة الميزانية العامة للدولة آخر حلقات مسار تطوير الميزانية

¹ Kaufmann, Daniel "public and private mis governance in finance: perverse links, capture and their empiric" in "financial sector governance: the role of the public and private sectors" Brookings institution press, Washington u.s, 2002, p 89.

² Jeffrey Carmichael, Dani Kaufmann, public sector governance and the finance sector, paper prepared for the world bank/international monetary fund/federal reserve board conference on: policy challenges for the financial sector in the context of globalization, Washington DC, June 2001, p21.

خلال العقدين الأخيرين، والتي يعتبرها العديد من الباحثين والمؤسسات المالية الدولية مدخلا لتحقيق الحكامة الشاملة¹.

تشير حكامه الميزانية العامة إلى " تلك العمليات والمؤسسات أي القواعد والإجراءات والممارسات التي من خلالها يتم إعداد وتحضير والمصادقة على الميزانية العامة ثم تنفيذها والرقابة والمساءلة بشأنها"².

كما عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بأنها " جميع العمليات والقوانين والهيكل والمؤسسات القائمة لضمان تحقيق نظام الميزانية لأهدافه بطريقة فعالة ومستدامة"³.

كما تم تصدير اعتماد الميزانية الموجهة نحو الأداء لعدد متزايد من البلدان النامية، وهي عملية تسييرها وكالات دولية مثل البنك وصندوق الدوليين، وبنك التنمية الآسيوي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية⁴.

حيث تؤكد هذه المؤسسات والوكالات الدولية على ضرورة تبني ميزانية موجهة بالنتائج في المدى المتوسط لضمان جودة نظام تسيير المالية العامة الذي يشكل مؤشرا على فعالية الحكومة من جهة ويلبي المتطلبات الأساسية المتمثلة في ":

-الحفاظ على التوازنات المالية الأساسية من أجل تفادي الاختلالات المضرة بالإطار الماكرواقتصادي، علما أن هذا الأخير يؤثر على الوضع الاجتماعي.

-إشاعة الشفافية بتحسين استيعاب مضامين الميزانية وتعزيز مصداقيتها اتجاه الرأي العام، ودعم مبادئ المساءلة والمحاسبة.

-ترشيد النفقات العمومية توخيا للأداء الجيد.

-تكييف مسلسل الميزانية مع اللاتركيز.

¹ منظمة الشفافية الدولية "نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد - كتاب المرجعية" إصدار منظمة الشفافية الدولية، تحرير المركز اللبناني للدراسات، لبنان، 2005، ص 221.

² Carlos Santiso, combattre la corruption et améliorer la gouvernance financier : l'institution financiers internationales le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développements, « Revue française d'administration publique », no 119, 2006/3, p459.

³ OCDE, recommandation du conseil sur la gouvernance budgétaire, gouvernance publique et développement territoriale, éditions OCDE, 2015, P2.

⁴ Sharp Rhonda, op.cit, p23.

- الرفع من كفاءة الإنفاق بتعظيم الفائدة من كل دولار يتم إنفاقه من الخزينة¹.

تعتبر ميزانيات الدول النامية من منظور المؤسسات المالية الدولية مثل البنك وصندوق النقد الدوليين ميزانيات تفتقر لعنصر الشفافية وبشكل خاص النفقات العسكرية، التي ينظر إليها باعتبارها قضايا ذات علاقة بالسيادة والسياسة، وعليه تعتبر المؤسسات هذه القضايا مرتبطة بكونها قضية حكامه أكثر من كونها أولويات نفقات عامة، فهي تربط تقديم المساعدات بضرورة تجسيد حكامه في عملية الميزانية من خلال ربط الإنفاق العام وحجمه بالنتائج المرجوة من إنفاقه أساسا، "ولأهمية التركيز على النتائج لغايات الحكامة الجيدة من منظور المؤسسات المالية الدولية المانحة، عمدت هذه الأخيرة إلى صياغة منهجية للإصلاح الإداري والمالي على حد سواء، تقوم على تحديد برامج الأداء ومؤشرات ومعايير لقياس أداء المؤسسات بحيث تتم مراجعة النتائج في نهاية خطط العمل التنفيذية مع نهاية الفترات الزمنية المحددة، وبناء على تحقيق النتائج وفقا للميزانيات التقديرية للأداء والبرامج للحكومات والمؤسسات يمكن قياس مدى التميز لتلك المؤسسات"². ومدى تحقيقها للنتائج المسطرة.

الفرع الثاني: الإنفاق العام في بين سياسات التقشف ومقتضيات الترشيح

لقد اعتبر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي حلا للأزمات التي عرفتھا الدول فيما يعرف بالكساد الكبير بين عامي 1929 و1933 من خلال توسعها في الإنفاق العام، غير بأنه بحلول سبعينيات القرن الماضي دخلت الرأسمالية في أزمة هيكلية عميقة بسبب حالة الركود مع ارتفاع في الإنفاق العام، وهو ما ساعد على انتشار الأفكار الداعية إلى إطلاق الحرية الاقتصادية وتحجيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي عبر سياسات إنفاقية تقشفية في بداية المرحلة ثم التوجه إلى البحث عن فعالية وترشيح الإنفاق العام عبر حكامه الإنفاق العام سواء على المستوى المحلي أو عبر المنظمات المالية الدولية .

بعد مرحلة من التوسع في الإنفاق العام التي شهدھا العام خلال فترة دولة الرفاهية، وتبنيها لمالية عامة تدخلية من خلال تنفيذ المرجعية الفكرية للفلسفة الكنزوية، التي تقوم على قيام الدولة بدور طلائعي في الحياة الاقتصادية لضمان العمالة الكاملة وإنعاش الطلب، وذلك

¹ محمد بن العاربية، حسين بن العاربية، دورة الموازنة الموجهة بالنتائج في الرفع من كفاءة الإنفاق -دراسة حالة التجربة المغربية، جامعة دراية أحمد -أدرار - مجلة التكامل الاقتصادي، الجزائر، العدد 05/ 02، جوان 2017، ص 34.

² زهير الكايد، مرجع سابق، ص 111.

للحيلولة دون خراب المؤسسات الرأسمالية، ورغم دفاعه عن المذهب الليبرالي وإسهامه في إصلاحه حيث يقول " إن توسع وظائف الدولة يبدو لنا الوسيلة الوحيدة للحيلولة دون خراب المؤسسات الاقتصادية الحالية وشروط ناجعة للسعي الفردي"¹.

إلا أنه مع بداية الأزمة خلال سبعينيات القرن الماضي تم توجيه عدة انتقادات حادة لتدخل الدولة وتوسعها في الإنفاق العام الحكومي على يد كل من الماركسيين² والنيوكلاسيكيين خاصة " المدرسة النقدية على رأسها "ميلتون فريدمان" التي شكلت نوعا من الثورة المضادة لأنها تستهدف القضاء على المكاسب والغزوات التي حققتها الثورة الكينزية، وبالفعل يعتبر فريدمان أن السياسية النقدية وحدها هي التي تمارس تأثيرا كبيرا على الاقتصاد، وأن النفقات التي توصي بها النظرية الكينزية لم تؤد إلى نتائج مهولة.... معتبرا أن تدخلات الدولة هي التهديد الوحيد للرأسمالية، لأن أزمة 1929 كانت ناتجة عن سوء تدبير الحكومة الأمريكية (حكامة رديئة بلغة العصر)"³.

وعليه يعارض أنصار هذا التوجه استعمال السياسة المالية خاصة جانب الإنفاق العام في حل الأزمة بالنظر لكونهم يعتبرونها السبب الرئيسي المولد للتضخم، فالاعتماد على السياسات الإنفاقية لا يؤدي لحل المشكلات الاقتصادية، لقد أدى انتشار هذه الأفكار الداعية للعودة إلى الحرية الاقتصادية والسوق، وتبني آليات عمل القطاع الخاص فلجأت عدة حكومات لإصلاح تسيير المالية العامة بهدف خفض العجز من خلال تخفيض الإنفاق الحكومي.

شرعت عدة دول من بينها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية في برامج إصلاح تسيير المالية العامة بحيث كان التركيز منصبا على تخفيض الإنفاق الحكومي، في هذا الإطار تأثرت ما غريت تاتشر بنظرية النقديين، وشرعت بداية 1979 بتبني سياسة تقشف وتخفيض للإنفاق الحكومي بشكل كبير حيث تم تخفيض الإنفاق الحكومي بشكل كبير، وكان القطاع الأكثر تأثرا بسياسات التقشف الصارمة التي اتبعتها هو قطاع الخدمة المدنية بحيث تم التحكم في الإنفاق الحكومي على قطاع الخدمة المدنية من خلال تخفيض عدد موظفي الدولة بنسبة

¹ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مرجع سابق، ص 121.

² حيث يرى Evguéni Varga " أن تحليل كينز لا علاقة له بالاقتصاد السياسي كما يتصوره الكلاسيكيون أو الماركسيون، إنه مجرد تأويل سيكولوجي تطبيقي للاقتصاد"، كما يلاحظ على كينز أنه يتجاهل مفهوم الريح والطبقات الاجتماعية، علاوة على مقارنته للمشاكل التي تواجه الرأسمالية دون ربطها بسياقها التاريخي أنظر في هذا: محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مرجع سابق، ص 124.

³ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مرجع سابق، ص 124.

18.5 ٪ منذ وصول المحافظين، أي من 735700 موظف في عام 1978 إلى 599000 موظف في عام 1985؛ انخفض عدد الموظفين العموميين الذين تستخدمهم السلطات المحلية بمقدار 65000 موظف من ثلاثة ملايين من 1978 إلى 1982¹.

لقد استطاع أنصار هذا التيار التأثير في صناعة القرار المالي في ظل توافر أجواء الأزمة المالية العامة المساعدة التي عرفتها المرحلة، " حيث كان ديفيد ستكومان أول مدير للموازنة في عهد رونالد ريغان متأثراً بما قام فون هايك ومنظرون آخرون، ولقد كان جون هوارد الذي تولى قيادة الحزب الليبرالي في استراليا عام 1996 إلى غاية 2007 متأثراً بشكل كبير بأفكار هايك.... والتغيرات التي تم تبنيها في نيوزيلندا كانت تعتمد بصورة كبيرة على الأفكار التي صاغها روجر دوغلاس وزير المالية في حكومة العمال الجديدة في عام 1984"². كان دور المنظرين السياسيين المزودين بالأفكار النظرية هو تقديم الأفكار ووضع الصبغة الشرعية على العمل الذي قوم به السياسيون عملياً، أدى هذا إلى تبرير تدمير الشكل الذي اتخذته الدولة، والذي كان تطوره في سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية مستنداً إلى دور الدولة التدخلية وتوسعها في الإنفاق العام، وهذا من خلال خصخصة كثيراً من المرافق العامة.

في هذا السياق قام عدد من مسؤولي الميزانية ببعض الدول المتقدمة بإنشاء لجنة شبيهة بلجنة هوفر في الولايات المتحدة الأميركية بداية من سنة 1980 مهمتها دراسة وتقديم الحلول للتعامل مع الأزمات الناتجة عن ارتفاع أسعار البترول من أجل التحكم في الإنفاق العام المتزايد، حيث خلصت اللجنة إلى الضرورة اتخاذ إجراءات أكثر صرامة في مجال الإنفاق العام³.

لقد انتقلت هذه الأفكار إلى دول العالم، فقامت عدد من الدول بتنفيذ سياسيات تقشفية في مجال الإنفاق الحكومي في سياق تبني السياسات الرأجعة، والتي كانت بريطانيا الأكثر وضوحاً للتقليد فيها ، يقول نائب الوزير التايلندي المسؤول عن الخصخصة "إننا نتحرك ببطء

¹ Santini Jean-Jacques, op.cit., P12. Sur le site suivant :

https://www.persee.fr/doc/ecop_0249-4744_1986_num_73_2_4919

² كيرون وولش، الخدمات العامة وآليات السوق، المنافسة وإبرام العقود والإدارة العامة الجديدة، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2003، ص ص 82، 83.

³ OECD ,Allen Schick, twenty-five years of budgeting reform, journal on budgeting – volume 4 – no. 1,p 82.

... فنحن على نحو ما نتبع سياسات السيدة تانتشر التي يبدو أنها ناجحة جدا في بريطانيا " والحال نفسها في أستراليا ونيوزيلندا، أما في الدول الأقل نموا في أوربا الشرقية فكانت هنالك محاولات واضحة لنقل السياسات من خلال صندوق الخبرة KNOW-HOW FUND للحكومة البريطانية ووكالات المساعدات كالبنك الدولي، أما عن البلدان النامية يتم ذلك طوعية كإجراء رمزي لتأمين تدفق المساعدات الخارجية، أو يتم فرضه من خلال المؤسسات المانحة لضمان تدفق مساعدات التنمية¹.

مست الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي منذ بداية السبعينيات الدول النامية والفقيرة على حد سواء بفعل تراجع الطلب على المواد الأولية التي تصدرها وانخفاض أسعارها، وبالتالي تراجع عائداتها، وقد استغلت الدول الصناعية هذا الأمر باستعمال القروض عبر المؤسسات المالية الدولية لفرض شروطها، "والتي تتمحور حول استراتيجية شقها الأول يتعلق بالحد من تطور الإنفاق العام عن طريق اللجوء للوسائل النقدية والمالية، ويتعلق شقها الثاني على تشجيع العرض بواسطة إدخال تعديلات على آليات السوق والمحيط المؤسسي²".

بنتبع مسار برامج التقويم الهيكلي التي بدأت سنوات 1960-1970 خاصة من قبل البنك الدولي الذي ركز على تعزيز مسار وعمليات التخطيط وبرمجة الاستثمارات العمومية، أما في الفترة ما بين 1980-1984 فقد استهدفت البرامج المعمول بها تصحيح الاختلالات الماكرو اقتصادية من خلال الضغط على الطلب العام بواسطة سياسات نقدية ومالية تقشفية، والتي حملت في طياتها نتائج مخيبة للمؤسسات المالية الدولية من جهة، وآثارا مدمرة على الفئات الاجتماعية محدودة الدخل بفعل التركيز على تقليص حجم الإنفاق العام الموجه للدعم، الأجور، القطاع التعليمي والصحي... من جهة أخرى³.

¹Ibid., pp .84, 85.

² Martial Laurent, la réforme budgétaire vue par les institutions internationale, dans: réforme des finances publiques: la conduite du changement, Actes de la III^e Université de printemps de finances publiques du GERFIP – Sous la direction de Michel Bouvier, L.G.D.J, 2007, p 115.

³ ³ Martial Laurent, la réforme budgétaire vue par les institutions internationales op.cit., pp114, 115.

في المرحلة الثانية اهتمت الدول الرأسمالية بمسألة فعالية وترشيد الإنفاق العام التي كانت بدايتها من خلال الاعتماد على سياسيات الخصخصة واللامركزية و آليات السوق كما سبق إليه الإشارة تحت تأثير المدرسة النقدية وروادها بمدرسة شيكاغو، غير أن الأزمة التي مست المالية العامة عموما بفعل العولمة علاوة على الأزمات المالية العمالية التي بدأت في البلدان النامية مثل روسيا والبرازيل 1998 ثم الأزمة العالمية بداية من سنة 2007، أعادت طرح تدخل الدولة ودورها في النشاط الاقتصادي، وأهمية السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع من خلال تبني معايير الفعالية والكفاءة في تخصيص النفقات العامة وحسن تسييرها .

تجدد التوجه إلى تناول مسألة فعالية السياسة العمومية، وفي الصميم منه كان الاهتمام بإشكالية فعالية النفقات العامة وكمثال على هذا التوجه قامت بريطانيا باعتماد " اتفاقات المرفق العام "، وقامت كندا بإعداد " تقرير مخطط الأولويات " ، وفي دراسة قامت بها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 2002 توصلت إلى أن حوالي 72% من البلدان الأعضاء توفر بيانات حول الأداء في وثائق الميزانية المقدمة للبرلمان، موضحة أن الاهتمام الأكبر للتوجه نحو الأداء هو الرغبة في تحسين المرفق العام، وتدخل الدولة من أجل الوصول لفعالية السياسية العامة من خلال تحقيق فعالية النفقات العامة.¹

يرى JEAN-PIERRE DUPART أن المرحلة تتميز بالتركيز منهجيا على تحليل التكلفة-الفعالية في علاقتها مع مستوى الضغط الضريبي الذي تم تحقيقه، كما قامت الدول في الاتحاد الأوربي في سنة 2005 بمراجعة لتحسين التسيير بحثا عن الأداء، وهو ما دفع أيضا بلدان نيوزيلندا وأستراليا، هولندا، الدنمارك، السويد، فلندا، وفي الفترة الأخيرة فرنسا وألمانيا، إيرلندا، سويسرا، هذا دون ذكر الولايات المتحدة وكندا السباقتين في المجال.²

في مواجهة نمو الإنفاق العام اتجهت جل الدول المتقدمة وعلى رأسها دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى البحث عن تحسين وزيادة الفعالية الاقتصادية، وهذا من خلال تبني إصلاحات ركزت على ":

¹ Marc simmony, la démarche de performance dans le cadre des finances publique, RFFP, n°98, 2007. p 26.

² Jean-Pierre Duprat, op.cit., P 26.

-تحسين فعالية عمليات الميزانية لضمان استدامة المالية العامة باعتماد قواعد جديدة في الميزانية تسمح بإعطاء الأولوية لتحقيق النتائج في الإنفاق العام.

-العمل على تحديث مبادئ التسيير في القطاع العام من خلال تبني مبادئ التسيير المتمحور حول النتائج، والمستند لمؤشرات قياس تسمح بتحسين التسيير العمومي وتحقيق النتائج المرجوة.

- اللجوء لاعتماد ميكانيزمات السوق التي لها دور كبير تلعبه في تحسين فعالية الإنفاق خاصة ما يتعلق بطرق العرض وتقديم الخدمات في ظل التنافسية التي تدفع للبحث عن الجودة والنوعية لإرضاء الزبون¹.

تجسد هذا التوجه فيما قامت به فرنسا بإصلاح الأمر 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية من خلال تبني نص جديد يجسد تحولا معياريا من الحقل القانوني نحو حقل التسيير المناجيريالي، وهو ما يؤكد أهمية توافق المؤسسات، حيث البداية كانت قانونية بتبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في شكل عقد توافقي، ثم تجسيده من خلال أدوات جديدة².

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المسمى اختصارا LOLF الذي تمت المصادقة عليه في 1 أوت 2001 وبدأ العمل به بداية من ميزانية سنة 2006، يرجع لتقرير المقرر العام لدى الجمعية العامة الوطنية الفرنسية " Didier Migaud " في جانفي 1999 المتعلق بفعالية الإنفاق العام والرقابة البرلمانية بعنوان " رقابة حقيقة لأجل إنفاق واقتطاع أقل"، حيث يعكس هذا القانون بحسب معديه ثقافة مالية أخرى وطريقة لتصور وممارسة القرار والتسيير تعكس اهتماما بالفعالية والنتائج³.

لقد انعكس هذا التوجه على الصعيد العالمي نحو تبني مقاربة تسييرية في تسيير الإنفاق العام خصوصا وفي تسيير المالية العامة عموما من خلال تبني مفاهيم الأداء الفعالية والكفاءة على الدول النامية والفقيرة، سواء من خلال تبني السياسات الرائجة أو عبر آليات الشراكات المختلفة على الصعيد الثنائي أو الجهوي، أو من خلال سياسات المؤسسات المالية الدولية بطرح مفهوم الحكامة المالية الجيدة وحكامة الإنفاق العام.

¹OCDE, dépenses publiques : amélioré le rapport coûts – résultats, éditions de l'OCDE | « Perspectives économiques de l'OCDE », 2003/2 no 74, pp195 .196.

² Jean-Pierre Dupart, op.cit., P 15.

³ André Barilari, Michel Bouvier, La nouvelle gouvernance financière de l'État, L.G.D.J, 2004, p11.

حيث أن برامج التكيف الهيكلي المتبعة خلال المرحلة الممتدة ما بين سنوات 1970 إلى غاية 1990 عرفت فشلا ذريعا في تحقيق أهدافها وخلفت أثارا سلبية في عدة قطاعات هامة، وأدت إلى تفشي الفقر، وكان على المؤسسات المانحة البدء في الحديث عن البعد الاجتماعي لكنها كانت دائما مرتبطة بمشروعية في إطار قيود ماكرو اقتصادية صارمة، حيث يرى "Bruno Sarrasin" لأن الرأي القائل بأن سياسات التكيف الهيكلي قد فاقت الفقر في البلدان النامية تم تداوله في بعض منظمات الأمم المتحدة منذ عام 1983، ومع ذلك، فقد استغرق الأمر أكثر من أربع سنوات لنقد البرامج الذي قدمته منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة العمل الدولية وعدد من الباحثين والحكومات المعارضة لهذا الإجراء "رد فعل" البنك الدولي... لا شك أن تقرير اليونيسيف لعام 1984 حول "التكيف مع الوجه الإنساني" (نُشر لاحقا في عام 1987) يمثل خطوة أولى مهمة في "توعية" البنك الدولي بالتكاليف الاجتماعية للتكيف والحاجة إلى إتاحة مجال أكبر لمكافحة الفقر¹.

وعليه بعد معاينة الفشل الذي تم تسجيله في برامج التكيف الهيكلي فإن المؤسسات المالية الدولية المانحة أعادت النظر في شروط منح مساعدات التنمية بإدراج البعد المؤسسي وهذا من خلال إدراج شرط الأداء وتحقيق النتائج².

حيث تمت ترجمة هذا البعد المؤسسي في مطالب المؤسسات المانحة المختلفة في إطار الحكامة الجيدة وبالأخص في مجال تسيير المالية العامة، والتي تعد شروطا تقنية متعلقة بالتسيير المالي من خلال اعتماد ميزانية البرامج وإطارا للإنفاق على المدى المتوسط، الذي يهدف إلى إحداث تغيير جذري في تخصيص الاعتمادات، برمجة متعددة السنوات للإنفاق العام، تحميل المسؤولية للفاعلين في المجال المالي سواء على المستوى الدولتي أو الجهوي أو الدولي³.

¹ Christophe Ehrhart, Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté : l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale, L'Actualité économique, Volume 82, numéro 4, décembre 2006, p618. Sur le site suivant :

.<https://www.erudit.org/fr/revues/ae/2006-v82-n4-ae1861/016405ar.pdf>

² Jean-Pierre Dupart, op.cit. p11.

³ Gabriel Noupoyo, les conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude de nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes, RFFP, n°98, 2007. pp 81 .93.

بداية من سنة 1990 البعد المؤسساتي والحكامة أخذوا في التطور تدريجياً خاصة من خلال أعمال Douglass C. North الذي ساهم في إعطاء مكانة مهمة للجوانب المؤسساتية في هذه المرحلة، حيث أن عمليات الإصلاح بوجه عام، وخاصة منها المتعلقة بالإنفاق العام بدأت تولى أهمية أكبر لتعزيز القدرات المؤسساتية، وهنا سيتم تجسيدها في تعدد أدوات التشخيص والتحليل لأنظمة تسيير الإنفاق العام بالتركيز على البعد المؤسساتي في مقاربة أكثر شمولية.¹ قام البنك الدولي بإصدار برنامج تقييم تسيير المالية العامة 1997، وبرنامج تقييم إجراءات الصفقات العمومية 1998، و دليل تسيير الإنفاق العام سنة 1998 ، في نفس السياق أصبحت " مراجعات الإنفاق العام " تسمى " مراجعات الإنفاق العام والمؤسسات العامة " التي تحافظ على نفس الأهداف الأصلية ولكنها تركز على البعد المؤسساتي والحكامة بوجه عام ، كما ابتكر البنك الدولي " المراجعات المؤسسية والحكامة"، والحكامة وبناء المؤسسات "، أما عن صندوق النقد الدولي فقد أصدر سنة 1998 ميثاق حول شفافية الميزانية والحكامة الجيدة، في حين أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية دليل الممارسات الجيدة لشفافية الميزانية، كما قامت المؤسسات المالية الدولية المانحة باعتماد إطار لتقييم تسيير المالية العامة، وخاصة الإنفاق العام من خلال برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2001، حيث يعد البرنامج المعيار المعترف به للتقييمات الخاصة بتسيير المالية العامة.²

تثير إصلاحات الميزانية سواء المفروضة في إطار المشروعية أو المتبناة في إطار الشراكات الجهوية أو الثنائية في بعض الأحيان الكثير من الشكوك، والتي قد تأتي من مقاومة صامته للإصلاح، ولكن أيضاً من الطبيعة المخيبة للآمال للإصلاحات السابقة، حيث أن "الإصلاحات" هي في بعض الأحيان تراكم غير فعال من التقنيات التي تخلق وهم الإصلاح ولكن لا تسفر إلا عن القليل من النتائج، في هذا يلاحظ Michel Bouvier " مسار الإصلاحات حتى وإن كان يتم بصور تدريجية لكنه سينفجر على المدى القصير، لأنه مسار

¹ Martial Laurent, la réforme budgétaire vue par les institutions internationale, dans : réforme des finances publiques, op.cit., p 116.

² Ibid, p117.

تغيير جزئي وأني ولا يتعلق بدديناميكية شاملة ومتسقة، ورغم كون الأنشطة الآنية متعددة لكنها لا تشكل استراتيجية تخلق ديناميكية مستدامة¹.

وهو ما أثبتته الدراسة المنجزة حول تسيير الإنفاق العام في البلدان الإفريقية جنوب الصحراء لسنة 2004 " فعلى الرغم من مرور عقود على اعتماد أدوات وقواعد ميزانانية جد متطورة في عدد من البلدان لكنها لم تحدث آثارا حقيقية على مستوى تحديث والتحكم في تسيير المالية العامة "، يرجع هذا بحسب Michel Bouvier إلى توهم الإصلاح لأنه مجرد تراكم للتقنيات دون وجود استراتيجية شاملة للتغيير على المدى الطويل ، والذي مرده رفض العقلية الانخراط في عملية الإصلاح من جهة و التعب من الإصلاحات التي تطالب بها الجهات المانحة، ويعبر عن ذلك بقوله "غالبا ما يشعر المسؤولون التنفيذيون الذين يتمتعون ببعض الأقدمية بخيبة أمل عندما يخبرهم مجتمع المانحين أن الممارسة الجيدة قبل خمسة عشر عاما تجاوزها الزمن الآن، ولم تعد صالحة ..."².

يضيف Michel Bouvier " إن طريقة تسيير الإصلاح تخلق فجوة بين ثقافة الدول من جهة، والحكامة المالية العامة الجديدة وثقافة التسيير التي يُرجى إدخالها في الممارسة السياسية والإدارية من جهة أخرى، ويبدو أن بعض الفاعلين يساهمون في البقاء على حالة توهم الإصلاحات من خلال العمل على إدخال تعديلات لا تؤدي في الغالب إلا إلى تعقيد النظام المالي العمومي وجعله أكثر غموضا وأقل شفافية، وغير مفهوم ويصعب التحكم فيه، وفي الحقيقة يعد هذا نقیضا للحكامة المالية الجديدة"³.

من جهة أخرى فإن تعدد الجهات المانحة وتباين استراتيجيتها قد عزز عدم شرعية المشروطة وقوض الجزاءات المتخذة من قبلها في حال عدم تحقيق النتائج المتوافق عليها، وعليه فإن المساعدات المقدمة والشروط الموضوعة لها عكست خصوصيات ثقافية واهتمامات

¹ Michel Bouvier, la conduite de la réformes budgétaire dans les pays en développement : réflexions métallogiques, dans : réforme des finances publiques : la conduite du changement, Actes de la III^e Université de printemps de finances publiques du GERFIP, L.G.D.J, 2007, p 130.

² Daniel TOMMASI, Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, Un outil au service du financement des politiques publiques Quelques exemples dérivés du modèle français, agence française de développement, collection à savoir, 2010, p 178.

³ Michel Bouvier, la conduite de la réformes budgétaire dans les pays en développement : réflexions métallogiques, dans : réforme des finances publiques, op.cit., p130.

الجهات المانحة خاصة في مجال الحكامة المالية، حيث اهتم بعض المانحين بجانب الشفافية، أما الاتحاد الأوربي فيضع جزء من شروطه للمساعدة في المجال المالي والميزانياتي على الأداء وإنجاز المؤشرات المحددة والمحدودة، في حين تشترط دولة مثل السويد مساهمتها على تعزيز مسار عملية الميزانية من خلال تبني تقنيات مشاركة الفئات الهشة والمهمشة في عمليات الميزانية، واتجهت الوكالة الفرنسية للتنمية والبنك الدولي إلى التأكيد على محاربة والقضاء على آثار الفساد، وعليه فإن تعدد المطالب التقنية للتقييم واختلافها بين المانحين ساهمت في عدم تجانسها، وهو ما أدى لتكرار نفس ممارسات التسيير السيئة في المجال المالي والميزانياتي وعدم تحقيق النتائج المسطرة في هذا المجال¹.

في هذا السياق يهدد البنك الدولي بإحداثا قطيعة وعدم الاستمرار في تقديم المساعدات في حال عدم الالتزام، وهو نفس التوجه لدى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وصندوق النقد الدولي حيث يرى Ian Lienert الاقتصادي الرئيسي بصندوق النقد الدولي أنه " سيكون من الضروري إظهار إرادة سياسية حازمة، وضمان التطبيق الصارم للقواعد، وعند الضرورة فرض العقوبات... ولكن أيضاً عن طريق تجنب تقديم المساعدة للبلدان التي تصر على رفض وضع آليات تحاسب المسؤولين على تصرفاتهم"².

¹ Gabriel Noupoyo, op.cit. p 81 et pp 96,97.

² Ian Lienert, Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3,2003, p73.

الفصل الثاني

الإطار النظري

للمحكمة المالية

العامّة

تمثل المالية العامة إطارا مرجعيا ثريا لقراءة العلاقات التي يتم تأسيسها في المجتمعات أين يُمكن أن تكشف حقائقها الأكثر عمقا بالنظر لأهمية المالية العامة في حياة المجتمعات والدول. أصبحت مسألة تسييرها محور اهتمام جميع التخصصات وملتقى تقاطعها، وفي هذا تشكل مسألة الحكامة المالية العامة محور اهتمام السياسيين والمسيرين وعلى نحو أكثر تفصيل القانون والمناجمنت، حيث البحث عن تحقيق ترشيد الإنفاق العام بين مقتضيات الشرعية وحتميات الفعالية يعكس التفاعلات المستمرة بين الدولة والسوق والمجتمعات، و يعبر تسيير المالية العامة عن مجموعة من العناصر الموحدة (المعايير والمؤسسات والإجراءات) التي تميز الحكامة المالية العامة وتسمح للدولة بتحصيل مواردها وتسيير نفقاتها، إذ تظهر التطورات المعاصرة للأنظمة المالية العامة أن المالية العامة تتصدر طليعة عمليات التحول التي عرفتها الدولة والديمقراطية.

المبحث الأول: المقاربة المفاهيمية للحكامة المالية

تشكل دراسة موضوع المالية العامة "محور اهتمام تلتقي فيه عدة علوم أخرى كالعلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، علوم الدين والفلسفة، وتقاس حضارة الدول والمجتمعات في رقيها وتطورها بمقياس يكاد يكون الوحيد، وهو علم المالية العامة"¹، ويرجع هذا الاهتمام إلى أهمية المال العام في حياة الناس ودوره في تثبيت العلاقات الاجتماعية، فهو مركز اهتمام لدى أصحاب القرار العمومي كما هو محل اهتمام المواطن البسيط، حيث تعتبر ظاهرة المالية في جوهرها ظاهرة اجتماعية معقدة وهو ما يقتضي دراستها من خلال استعمال أدوات تحليلية تتميز بنفس القدر من التعقيد والتشعب (complexe)، كما أن علم المالية مثل باقي العلوم الإنسانية يتأثر ويؤثر في غيره من العلوم مما يجعله علما معقدا متشعبا يعكس نسيج العلاقات المختلفة، وموازن القوى داخل المجتمع، وهو ما يطرح سؤالا حول هوية المالية العامة؟²

¹ يحي دنيديني، مرجع سابق، ص 09.

² Gilbert orsoni, les finances publiques à la recherche de leur identité, RFFP, n°133, 2016, p10.

خاصة في ظل التحولات التي تفرضها العولمة والتطور التكنولوجي الهائل، والتوجه العالمي نحو تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

يتجلى هذا التطور في المقاربات التحليلية لمفهوم المالية العامة التي كانت في بدايتها تسمى "علوم المالية" حسب Gaston Jèze ثم بعد عقود أصبحت تسمى "المالية العامة" حسب Paul –Mari Gaudemer et Joël Mouliner، و يرى Gilbert orsoni " أن العقدين الماضيين عرفا تحولات في مفهوم المالية العامة من خلال توسيع المفهوم بسبب العولمة المرتبطة بالانضباط المالي الذي يقوده الاتحاد الأوروبي، وتكريس موضوعات المناجمنت العمومي الجديد"¹.

المطلب الأول: المقاربات التحليلية لمفهوم المالية العامة وتأثيرات المفهوم المناجيريالي

يرى " حركات محمد " أن هنالك أربع مقاربات تحليلية للمالية العامة هي المفهوم القانوني التقني، المفهوم الاقتصادي، المفهوم النفسي الاجتماعي، المفهوم المناجيريالي.

الفرع الأول: المقاربة القانونية التقنية للمالية العامة

سادت هذه المقاربة خلال القرن التاسع عشر حتى بداية القرن العشرين مختصرة المالية العامة في " مفهوم تقني بحث لدراسة القواعد القانونية أو الإدارية أو الدستورية التي تحكم المالية العامة (قواعد وتقنيات إعداد الميزانية، إجراءات تنفيذ الإنفاق العام والإيرادات، وقواعد توزيع الأعباء الضريبية وقواعد التنظيم وعمل مؤسسات الرقابة)."²

لا تتمتع المالية العامة بهوية (بشخصية) قوية حسب Michel Bouvier مثل بعض مجالات العلوم الإنسانية الأخرى حيث يتم تدريسها في كلية القانون منذ أكثر من قرن دون أن تتجح في تثبيت نفسها بقوة ، وتعرف صعوبات عدة حتى يومنا، حيث أن هذه المكانة تخفي توترات بين المكونات القانونية للمادة والمكونات الاقتصادية التي تتأكد وتنمو من خلال التدخلات العمومية، كما يرى أن صعود العلوم الاقتصادية بكلياتها الخاصة بها وتناولها للمادة لم يدفع القانونيين للتساؤل حول ما يمكن أن يحدث لخصوصية القانون المالي العام ، من جهة

¹ Gilbert orsoni, les finances publiques à la recherche de leur identité, RFFP, n°133, 2016, p 09.

² Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, L'Harmattan, paris 2011, p62.

أخرى يعتقد بأن الاقتصاد ثم التسيير قد غيرا بشكل لا يمكن إنكاره طبيعتها التي كانت مرتبطة بالقانون العام.¹

وقد تم توجيه عدة انتقادات لهذه المقاربة، التي تحصر الحقيقة المالية في مجرد بعد تقني، وفي مقارنة مع البلدان الأنجلوساكسونية يرى Alexandre Guigue أن تخصص المالية العامة غير موجود في مدارس القانون فهي اختصاص يخص الاقتصاد والتسيير، وأن القانونيين يتناولون جوانب المالية العامة من خلال القانون الأوربي والقانون الدستوري.²

الفرع الثاني: المقاربة الاقتصادية للمالية العامة

سادت هذه المقاربة بداية من أزمة الكساد الكبير سنتي 1929 و 1933 وتستمر إلى يومنا هذا، وتتناول بالدراسة " تدخل الدولة (الإنفاق والإيرادات)، مركزة البحث على تقييم الآثار الإنتاجية للإنفاق العام، آثار فرض الضريبة على نشاط الوكلاء الاقتصاديين، وتقييم السياسات المالية من حيث التكاليف والفوائد، حيث تهتم المالية العامة بجميع جوانب تسيير المنظمات العامة من أجل تقدير إنجاز الأهداف والوسائل المستخدمة، وتكاليف السلع والخدمات المنتجة، والأسعار والنتائج المالية"³.

أصبحت تستعمل كأداة لمواجهة المشكلات الاقتصادية في الاقتصاد الرأسمالي، وأداة لتدخل الدولة لدعم جهود التنمية والتخطيط الاقتصادي في الاقتصاد الاشتراكي، وهو ما أدى إلى تطور دراسات المالية العامة في ميدان الاقتصاد التطبيقي أو دراسات السياسة المالية⁴، وبالتالي ظهر نظام جديد هو الاقتصاد المالي الذي يدرس النشاط الاقتصادي الناتج عن تقارير

¹ Michel Bouvier, sciences des finances publiques : le quiproquo, RFFP, n°133, 2016, pp34,35

² Alexandre Guigue, l'enseignement et la recherche en finance publique dans les pays anglo-saxons, RFFP, n°133, 2016, p61.

³ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit, p64.

⁴ جمال لعامرة، مداخل الموازنة العامة للدولة، الجزائر: مجلة العلوم الإنسانية، جامعة خيضر محمد بسكرة، العدد الثاني، 2002، ص08.

القيد وفقا لـ A. Barrière "الهدف الصحيح من الدراسات لهذا الاختصاص يعزى إلى التطور السريع للاقتصاد العام"¹.

يتميز " حركات محمد " بين ثلاث مراحل لتطور هذه المقاربة الاقتصادية التي تعبر عن تطور الفكر الاقتصادي منذ بداية القرن العشرين أولها مرحلة تدخل الدولة (دولة أكثر مع كينز)، وثانيها مرحلة (دولة أقل مع النيوليبرالية في ثمانينات القرن الماضي)، وثالثتها (دولة أفضل بداية القرن الحادي والعشرين) خاصة مع طرح مفهوم الحكامة، وتطوير الأفكار حول ترشيد خيارات الميزانية ومبادئ الحكامة، اضطرت المالية العامة لتعديل أبحاثها للوصول إلى فهم أفضل للظواهر المالية².

تعرف المقاربة الاقتصادية للمالية العامة تطورا بفضل العمل الذي تم إدخاله في عام 1999 والمتمثل في المراجعات أو التقييمات المؤسسية والحكامة، والتي تعد أدوات تشخيصية مهمة لتقييم السياق المؤسسي للحكامة على الرغم من أنها لا تركز في الغالب على الحكامة المالية والضريبية، إلا أن هذه التقييمات يمكن أن تكون مفيدة بشكل خاص في تحليل الاقتصاد السياسي للمالية العامة وعمليات الميزانية³.

تتجسد مهام المالية العامة في ظل المقاربة الاقتصادية في التركيز على جانب الأداء والفعالية، وتقييم السياسات من حيث الاستراتيجية والهيكل⁴.

¹ Mohamed Haraqat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit, p64.

² Mohamed Haraqat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit., p64.

³Santiso Carlos, op.cit., p472.

⁴وهي في هذا تقوم بحسب " حركات محمد " بثلاثة وظائف "

-وظيفية ضبط وتنظيم الحياة المالية والاقتصادية بحيث يمكن من خلال المالية العامة للدولة التدخل للحد المشكل النقدية مثل الركود والتضخم من خلال الحد من العبء الضريبي لزيادة الاستهلاك، تخفيض الإنفاق في الاقتصاد الوطني، ضمان الحكامة الجيدة، ضمان استراتيجية الابتكار واقتصاد المعرفة.

- مهمة تخصيص الموارد من خلال ترشيد تسيير المالية العامة (الحكامة المالية العامة)، تنشيط النظام الإنتاجي الوطني (ترسيخ ثقافة الشراكة، و اتفاق التعاون الفني أو المالي، وإحياء الاستثمار، وتحسين أداء المؤسسات، وتحديث ترسانة قانونية واحدة تنظم النشاط الاقتصادي)، تحويل الديون إلى استثمار مباشر، الخصخصة والشفافية في عملية نقل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص،

-إدخال أساليب حكامة جديدة في عملية صنع القرار.

الفرع الثالث: المقاربة السيسولوجية للمالية العامة

يرى Marc Leroy " أن علم اجتماع المالية العامة في المدرسة النمساوية والإيطالية يدرس العلاقات الرئيسية بين الظواهر المالية، الفعل العمومي، والمجتمع، بغرض بناء علم اجتماع شامل للتظير للمعطيات التجريبية في إطار الإشكاليات العامة للمجتمع"¹. يعود هذا الاختصاص لمدرستين هما المدرسة النمساوية بزعامه عالم الاجتماع Coldscheid والاقتصادي Joseph Schumpeter والمدرسة الإيطالية Nicolas Machiavel و Pareto Vilfredo، كما يُعد عالم الاجتماع ابن خلدون من بين الأوائل الذين قدموا تصورا لأسس ومقومات هندسة المالية العامة وترشيدها كنواة صلبة لديمومة الدولة واستمرارها.²

عرفت هذه المقاربة عودة للظهور بعد الحرب العالمية الثانية من خلال التفكير في دراسة سلوكيات دافعي الضرائب من أجل تعزيز دور الضريبة في تمويل سياسيات الدولة المتدخلة، غير أنه مع الأزمة التي عرفتها دولة الرفاه في سبعينيات القرن الماضي تعرض الدور التدخلي للنقد من قبل نظرية الخيار العام التي قدمت نظرية الخيار العقلاني لنقد الديمقراطية المتدخلة عبر فرض الضرائب والإنفاق الاجتماعي، في هذا السياق قدم Gabriel Ardant نظريته السيسولوجية للضريبة كما قدم Aaron Wildavsky نظريته الثقافية لنمو النفقات العامة والعجز"، وبداية من سنة 1990 تم تجديد هذه المقاربة من خلال عدد من الأعمال لكل من³ سوسولوجيا المالية العامة" لـ Marc Leroy سنة 2007، كما أن هنالك توجه داخل هذه المقاربة للجانب التاريخي في أبحاث Nicolas Delalande من خلال مؤلفه "التاريخ الاجتماعي للضريبة" سنة 2010 ومؤلفه "المعارك الضريبية: الموافقة والمقاومة من

- مهمة إعادة توزيع من خلال في اقتطاع بعض الموارد (ضريبة رأس المال، والضريبة على الثروة) من خلال تخصيص الإنفاق للأنشطة الاستراتيجية، على سبيل المثال: الصناعة، والبحث العلمي وأكثر الشرائح الاجتماعية حرماناً، وبهذا النهج يمكن إعادة توزيع جزء من الإيرادات للقطاعات الاستراتيجية" أنظر في هذا:

Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit., pp 66,67

¹Marc Leroy, les finances publiques vues par un sociologue, RFFP, n°133, 2016, p311.

²محمد بن عراب، ترشيد المالية العامة كنواة صلبة لديمومة الدولة واستمرارها من منظور فكر ابن خلدون، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 32/1، 2017، ص 165.

³ babier j.c.b. Et son livre "Le nouveau système français" d'un an 1992.

1789 إلى يومنا هذا" سنة 2011، في حين يرى Philippe Bezes من زاوية علم الاجتماع السياسي للمالية العامة أن هذه المقاربة للمادة تمر من خلال تحليل ثلاثة أبعاد " أدوارها المتعددة في بناء الدولة، تحديد علاقات المواطنين بالدولة والصراعات بين الفئات الاجتماعية، أشكال التدخلات العامة وفي تأثيرات الأصناف والأدوات المالية والميزانياتية أو الضريبية على السلوك"¹.

يرى " حركات محمد" أن علم اجتماع المالية العامة هو في حوار مع المقاربات المهيمنة في القانون والاقتصاد والتي بسبب بعدها المعياري ليست كافية لمراعاة حقيقة الظواهر المالية، حيث تستند هذه المقاربة على التخصصات المجاورة (العلوم السياسية والتاريخ والحكامه والاستراتيجية) فهي تتعامل مع النفقات والإيرادات وعلاقتها مع بيئة الرقابة، والدولة والبرلمان والمواطن، وتركز على الضريبة المورد الأساسي للميزانية وعلاقته ببيئتها الاجتماعية، في الواقع "الضريبة للدولة مثل الأخلاق للديمقراطية " " ويعتبر أن هذه المقاربة تشكل مستقبل الدراسات المرغوب في تعميقها² ، والتي تخدم المالية العامة استنادا إلى أن فهم الظواهر المالية يتطلب تطوير الخيال الاجتماعي³.

الفرع الرابع: المقاربة المناجيرية للمالية العامة

لقد عرف دور الدولة تحولات عميقة بفعل العولمة والتطورات التقنية التي شهدتها العالم خاصة بعد نهاية الثلاثين المجيدة وبدايات أزمة دولة الرفاه في سبعينيات القرن الماضي من أزمة اقتصادية شكلت عبئا على المالية العامة، حيث تم طرح المناجمنت العمومي كاستجابة للتغير الحاصل في طبيعة دور الدولة والمهام المطلوبة منها ، إذ يعكس هذا التحول المطالب

¹ Philippe Bezes, Alexandre Siné, gouverner (par) les finances publiques, presses de sciences po / gouvernances, paris, p55.

²في نفس التوجه يعتبر Marc Leroy " بأن خيبة الأمل في السلطات لها تأثير سلبي على الالتزام والتحضر الضريبي، حيث أننا نشهد ارتفاعاً في السخط المالي والضريبي من خلال ما تظهر استطلاعات الرأي المسجلة في مواجهة السياسات الراديكالية الصارمة حيث الفعالية الاقتصادية والتكلفة الاجتماعية مرتفعة منقذة " كما يلاحظ أن الابتكارات المؤسسية والمخططات الصارمة الموضوعية في أوروبا استجابة للمخاطر المنهجية للأزمة الدولية يشوبها إلى حد كبير عجز ديمقراطي، وهو في هذا يدعو لتبني عقد اجتماعي جديد للديمقراطية التداولية حول النموذج الاجتماعي-المالي من خلال مساهمة أبحاث علم الاجتماع المالي. أنظر في هذا : Marc Leroy, op.cit, p330

³Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit., p68.

المتزايدة على الحكامة الجيدة على المستوى العالمي كنموذج لتسيير عمومي فعال لغرض إصلاح الإدارة العمومية التقليدية القائمة على العقلانية القانونية الفيدرالية بوجه عام وإصلاح تسيير المالية العامة بوجه خاص، باعتبار أن إصلاح الدولة يمر عبر إصلاح التسيير العمومي والذي لا يتصور حدوثه دون إصلاح تسيير المالية العامة التي بحسب Michelle Bouvier " تستطيع أن تلعب دورا جوهريا في اندلاع التحولات العميقة، تصل حتى إلى ثورات قد تطرأ على المجتمعات... فهي تشكل شبكة للقراءة وإطارا مرجعيا من الدرجة الأولى لفهم التحولات العميقة التي تحدث في المجتمعات والدول"¹.

في سياق الإجابة عن تساؤلات الباحثين والسياسيين والاقتصاديين في الطرق والآليات التي تجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية، برزت دراسات أكاديمية في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي تناولت طرق تحسين التسيير العمومي لتعزيز قدرات الحكومات وأدائها، "وظهر في هذا السياق تيارين رئيسيين الأول قاده الاقتصاديون ممن يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، الذين نادوا باعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، وتقليص تدخلها، والاحتكام إلى آليات السوق، التي يمكنها تحسين الكفاءة الاقتصادية، والثاني عرف بالتيار التسييري managerialisme² الداعي إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص على القطاع العام"³.

في هذا الإطار يرى Michel bouvier أن هذا التطور يندرج في سياق زمني ومجالي لأنها ظاهرة تجد جذورها في الأزمة المالية للدولة خلال النصف الثاني لسنوات السبعينات ، التي لم تعد قادرة على القيام بجميع المهام التي كانت مسؤولة عنها في ظل الدولة المتدخلة

¹ Michel Bouvier, réformes des finances publique e transformation des modèle politique, dans : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration Mélanges en l'honneur de Robert Herzog, Economica, 2010, paris, p 57

²تشكل المناجيريالية الجانب العملي للمناجمنت العمومي الجديد حيث تقوم على إدخال المبادئ والممارسات المطبقة في إدارة القطاع الخاص مثل (إدارة الأداء، خدمة العملاء، إدارة العقود، ...) في تسيير المنظمات العمومية، بحيث سيتمكن تطبيق هذه الممارسات والمبادئ من حل المشاكل المرتبطة بفعالية المنظمات العامة، من خلال ترك المبادرة للمسيرين للقيام بعملهم باستخدام مبادئ وممارسات الشركات الخاصة، مركزين في ذلك على تحسين الإدارة بدلا من تحسين السياسات أو الترتيبات الدستورية، معتبرين أنّ الحكومات يمكن أن تعمل كمشروع تجاري باستخدام مبادئ وممارسات الشركات الخاصة أنظر في هذا : طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كألية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية ، مرجع سابق، ص 116.

³ Binod Atreya, op.cit, p.28.

والمالية العامة المتدخلة، والميزانية المستعملة كأداة للتخطيط وتوجيه السياسة المالية العامة، حيث اضطرت إلى الانسحاب وترك المجال للسلطات المحلية والقطاع الخاص أو القيام بشراكات مع القطاع الخاص، كما يعتبر أن الأشكال الحديثة لأبحاث الأداء مستوحاة من مفاهيم عرفت في وقت مبكر سنة 1912 بالولايات المتحدة الأمريكية، ثم من خلال ميزانية التخطيط والبرامج لوزارة الدفاع الأمريكية بداية الستينيات، وفي فرنسا من خلال ميزانية عام 1956 وتبني نظام ترشيد خيارات الميزانية سنة 1968.¹

يقوم المفهوم المناجيريالي لتسير المالية العامة على الأداء² من خلال الاهتمام بتحسين تسيير ورقابة التسيير العمومي بشكل عام والتسيير المالي العمومي بشكل خاص، من خلال التركيز على تطبيق المفاهيم والممارسات التسييرية المستوردة من القطاع الخاص بطريقة منهجية مثل التحليل المالي، بيانات التدقيق النقدي، المحاسبة على أساس الاستحقاق، رقابة الديون، البرمجة المتعددة السنوات³.

وفي ظل النظم التسييرية فإنّ مصطلح الأداء يتكون من مكونين رئيسيين هما:

- **الفعالية:** ويعرفها M.Bartoli بأنها العلاقة بين النتائج المحققة فعلا والنتائج المقدرة وذلك من خلال قياس الانحراف"، ويرى James price بأن الفعالية "يقصد بها عموما درجة تحقيق الأهداف"، إذ تتعلق الفعالية بمدى تحقيق الأهداف المسطرة من قبل المؤسسة طبقا لمعايير تم تحديدها مسبقا، فإذا تمكنت من تحقيقها كانت مؤسسة فعالة، وفي ظل المقاربة التسييرية فإنّ إدخال مفهوم الفعالية في القطاع العام يعني العلاقة بين الأهداف المسطرة والنتائج المتوصل إليها⁴.

¹ Michel bouvier, la nouvelle gouvernance financière publiques au cœur de la réformer de l'état démocratique, l'école nationale de l'administration, Vigie – volume 10, 2007, p6.

يعبر مصطلح الأداء عن مدى تحقيق الأهداف ومدى الاقتصاد في استخدام الموارد، كما أنه يعبر عن إنجاز المهام "وقد عرف مفهوم الأداء توسعا ليشمل إنتاج القيمة للزبون بعد أن كان يعبر عن تخفيض التكلفة المعبرة عن المردودية المالية والاقتصادية للمساهمين، لينتقل إلى مفهوم أوسع يشمل مراعاة مصالح أطراف أخرى من أصحاب المصلحة، أنظر في هذا: الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء: مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 07/2009-2010، ص 218.

³ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit, pp29, 32.

⁴شوقي بورقية، التمييز بين الكفاءة والفعالية والفاعلية والأداء، المملكة العربية السعودية: ورقة بحث مقدمة ضمن فعاليات حوار الأربعماء العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، 09-06-2010، ص 4.

- **الكفاءة:** ويعرفها Vincent plauchet بأنها "القدرة على القيام بالعمل المطلوب بقليل من الإمكانيات، والنشاط الكفاء هو النشاط الأقل تكلفة"، وهي في ظل المقاربة التسييرية تشير إلى تعظيم القيمة وتخفيض التكلفة، بحيث تعمل المنظمات العمومية على الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق النتائج المسطرة من خلال تعظيم الأرباح، وتقليل التكاليف، وتعكس العلاقة بين المدخلات والمخرجات¹.

تقوم المقاربة المناجيرية لإصلاح تسيير مالية الدولة على اعتماد ثقافة رقابة التسيير والمفهوم الاستراتيجي والمبرمج والتقييمي لنشاط الدولة، وهو " ما يعني بالضرورة أن هذا الإصلاح لا يقتصر على رؤية مناجيرية للتسيير العمومي تُعنى بالفعالية، إنها مسألة تأخذ في الاعتبار على نطاق أوسع الآثار التي من المحتمل أن تحدثها في سلسلة الجهات الفاعلة وعلى الهياكل ككل، بالخصوص على الموظفين وعلى إدارتهم وعلى جودة الخدمة العمومية " التي تقدمها للمواطن أو بالأحرى الزبون².

في ذات السياق يري "حركات محمد " أن المفهوم المناجيري للمالية العامة يتعلق بدراسة ":

- أنظمة الحكامة وشروط اتخاذ القرارات المالية، إجراءات التنظيم المالي، الهياكل القانونية لتقييم المخاطر المؤسسية والمالية والبيئية، تقييم أنظمة الحكامة، نظام الحكامة في سياق العولمة³.

تشكل المقاربة المناجيرية لتسيير المالية العامة جوهر الحكامة المالية العامة التي تقدم نمودجا لاتخاذ القرار المالي العمومي، غير أنها في الحقيقة لا تتعلق بإصلاحات تقنية لمسار الميزانية أو التسيير المالي العمومي بحثا عن الفعالية وتحسين الأداء والتحكم في الإنفاق العام، لأنها تعمل بالفعل على نطاق أوسع لتغيير عميق يمس مفاهيم أساسية مثل

¹ الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 07/2009-2010، ص 220.

² Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit, p p29, 32.

³ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit, pp 69,70.

الدولة، الديمقراطية، المالية العامة، قواعد الميزانية العامة، يؤكد Michel bouvier¹ أن هذه الإصلاحات تخفي نطاقا أكثر اتساعا مما تبديه الملاحظة السطحية الوحيدة التي تُنسب لها، فالتحليل الدقيق للإجراءات المعتمدة حديثا والمنطق الذي تستند إليه يدعونا للتفكير بأن الديمقراطية السياسية هي التي يجب أن تتغير مستقبلا : هذا ليس فقط من خلال إدماجها في نموذجها الوظيفي التقني المتطور لتسيير المال العام، ولكن أوسع بتصميم مناخيريالي لاتخاذ القرار المالي الذي يجب أن يغير بعمق معنى وفلسفة المالية العامة والدولة².

وباعتبار أن الظواهر المالية هي ظواهر معقدة ومتشعبة الأبعاد فإن العوامل الدولية لها تأثيراتها على المالية العامة وتحولاتها، لم تعد المالية العامة مشكلة وطنية تحكمها السياقات الداخلية بل تشكل حقيقة عالمية، خاصة في ظل العولمة المالية والتطور التكنولوجي، حيث تظهر عدة عوامل مؤيدة لتطوير المقاربة المناخيريالية، وتشمل هذه العوامل عولمة مشاريع التنمية، وأزمة الديون، والتحرير الاقتصادي، حرية التجارة، الخصخصة والتنازل عن المرافق العامة، وتدويل قضايا الشفافية³.

لا يشكل إصلاح تسيير المالية العامة عملا وطنيا بسيطا يتم من خلاله تحديث التسيير العمومي لغرض ترشيد استعمال الموارد بل يتجاوزه إلى المجال الدولي، كمثل على هذا التأثير ووضع المعايير المالية من قبل الجهات فوق الدول. يتعين على الدول الامتثال لعدد من القواعد المالية (الفاضلة) بما في ذلك الامتثال لمعايير تقارب العجز العام المحدد بنسبة 3 % من الناتج المحلي الإجمالي، والدين العام يقتصر على نسبة 60%⁴.

¹ يرى Michel bouvier " أن أنصار التوجه المناخيريالي يصل بعضهم إلى حد أن يعهد إلى سلطات مستقلة مكونة من خبراء القيام بتحديد السياسات المالية والميزانياتية والضريبية، مثل ما هو وجود في السياسات النقدية مع البنوك المركزية المستقلة، يتعلق الأمر بتحديد الطبقة السياسية من اتخاذ القرار... أو من خلال دسترة المعايير المالية حتى لا يترك للسياسيين سوى هامش محدود للمناورة... أو من خلال وضع معايير التطور الآلي للنفقات وللإيرادات بهدف إحداث مسافة بين السياسيين وزبائنهم... من جهة أخرى الرغبة بضمان طمأنة السوق في السياسة المالية والميزانية ومنحها إلى خبراء وأكثر من ذلك إلى الية مالية تعمل كرجل آلي بذكاء اصطناعي (robot sapiens) شكل متطور للتقني المثالي "أنظر في هذا:

Michel Bouvier, réformes des finances publique e transformation des modèle

.politique, op.cit., p 60

² Ibid., p 60.

³ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit., p69.

⁴ Michel bouvier, la nouvelle gouvernance financière publiques au cœur de la réformer de l'état démocratique, op.cit., p7.

أما بخصوص الدول النامية والفقيرة فإن الأمر مختلف بحكم تبعيتها التي ترجع في جذورها لعامل الاستعمار ثم لفشل نموذج التنمية لدولة الاستقلال الفتية، حيث تأثر المؤسسات المالية الدولية كبير على توجيه إصلاحات تسيير المالية العامة من أجل ترشيد ماليتها العامة والتحكم في الإنفاق العام، وإذا كانت الدول المتقدمة تساهم في صياغة معايير المالية العامة وتتأثر بها وتأثر في تشكيلها وتؤكد على وجود تأثيرات سلبية، فإن الدول النامية والفقيرة تعد حقل التجارب لهذه المعايير التي يتم إعدادها وفق تصورات تحمل خلفيات ثقافية وإيديولوجية أقل ما يقال عنها أنها غير متوافقة مع السياق الذي يتم السعي لتجسيدها فيه.

تبنى المقاربة المناجيرية في تسيير المالية العامة له انعكاساته على التسيير المالي العمومي عموماً وعلى الميزانية العامة للدولة وقواعدها التي كانت تبدو مستقرة لعقود من الزمن، حيث أن الحكامة في المجال الدولي تطرح قضية تحالف جديد بين الخبراء والسياسيين والميدان الذي يتجسد فيه هذا الواقع هو المالية العامة. تطرح مسألة شرعية مؤسسات وقواعد المالية العامة - التي بفعل العولمة والشراكات المختلفة بين الدول والاهتمام المتزايد بشفافية والفعالية والأداء - طفرة في إنتاج المعايير ومؤشرات القياس من قبل المؤسسات المالية الدولية والجهوية ووكالات التنمية المختلفة، في هذا السياق يلاحظ Michel bouvier " أن الواجهة لا تتغير فالبرلمان في نظر الجميع هو مركز العمليات، لكن عملياً على الأقل في إطار عمليات الضبط أو التنظيم الأخيرة للقواعد المالية، ودون أن يكون من الممكن التمييز بوضوح بين مركز صنع القرار في هذا الصدد، في الواقع، فإن ذلك يتم من خلال شبكة دولية"¹.

يجسد هذا في الواقع كيفية صناعة هذه المعايير التي كانت تتم وفق التقاليد الديمقراطية من قبل البرلمان باعتباره سلطة معيارية في المادة المالية والميزانية، وفي ظل هذا التحول نشهد إنتاجاً للقواعد المالية من قبل تنظيمات دولية مستقلة خارجة عن الدول والبرلمانات الوطنية، التي تقوم على فكرة مؤداها أنه على الدول تبني هذا الإنتاج (المعايير) وتقاسم نفس المنطق في التسيير والاندماج والتكامل في نمط وطريقة التشغيل بحيث يمكن وضع نظام ضبط ذاتي عبر تبني هذه المعايير (تتميط أو معيرة، قياسية، معايير موحدة)².

¹ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., p43.

² Ibid.p43.

هذه المعايير التي تتم صياغتها على مستويات فوق الدول، وتحمل المرجعيات الفكرية لبيوت الخبرة ومراكز البحث التي تعكس أفكار ممولياها ومشاريعهم الربحية البحتة، ورؤيتهم للحياة يتم تسويقها للدول النامية عبر وصفات المؤسسات المالية الدولية تحت مسمى " الحكامة الجيدة " وعلى نحو أدق " الحكامة المالية الجيدة " لغرض ترشيد الإنفاق العام ومحاربة الفقر.

المطلب الثاني: مبررات وأسباب ظهور مفهوم الحكامة المالية

تشكل الحكامة المالية العامة أحد العناصر الأساسية للحكامة العامة، وعليه فإن الأسباب الكامنة وراء ظهور هذا المصطلح بوجه عام هي ذاتها التي تقف وراء انتشار الحكامة المالية العامة، إذ بالرجوع إلى أصل ظهور المصطلح كما سبقت الإشارة إليه نجده يرتبط بفن التوجيه والقيادة، ولكن تناوله الحديث يرتبط بحكامة الشركات، حيث تمت إعادة بعثه من خلال أعمال الاقتصاديين الأميركيين وبالذات رونالد كوس Ronald Coase في مقال نشره سنة 1937 بعنوان " طبيعة المنشأة " « the nature of the firm » والذي جمع بين مفهوم الحكامة والمقولة ليشيع استعمال المصطلح على يد المؤسسات المالية الدولية بداية من سنة 1989 من خلال تقرير البنك الدولي حول تصور طويل المدى في إفريقيا جنوب الصحراء وبلورة رؤية تنمية جديدة متعلقة بتصور الحكامة (COVERNANCE) ، ولأهمية الجانب المالي في القرن الواحد والعشرين يطرح " سمير أمين¹ مصطلح " الأمولة" الذي يعكس طغيان الجانب المالي و يعني جوهر التغيير الحاصل في هذه المرحلة بقوله " تغليب الجانب المالي على الجوانب الأخرى في اتخاذ القرار في مجال إدارة الأعمال المختلفة"².

وعليه فإن إعادة بعث المصطلح وفق تصور المؤسسات المالية يرتبط بفشل التنمية في الدول الإفريقية، أي أزمة المالية العامة في هذه الدول، وأزمة التسيير المالي العمومي، وإشكالية عدم قدرة الدولة على تلبية حاجيات المواطنين فيها، وهذه الإشكاليات التي عجلت بظهور مفهوم الحكامة المالية العامة ترتبط بأسباب وعوامل عرفتها الدول المتقدمة في الربع الأخير من القرن الماضي مع أزمة دولة الرفاهية.

¹يري "سمير أمين" أن مصطلح الحكامة أو الحوكمة وكذا المجتمع المدني هي مصطلحات " الموضة " هي مقولات خالية من أي مضمون أنظر في هذا: سمير أمين، ثورة مصر وعلاقتها بالأزمة العالمية، در العين للنشر، الطبعة الأولى، مصر، 2011، ص 11.

² المرجع نفسه، ص 8.

الفرع الأول: العولمة

لقد انتهى القرن العشرون وهو يفنقذ إلى تعريف دقيق لمصطلح العولمة، ومع هذا فإن المفهوم يعبر عن حالة معينة في العلاقات الدولية التي تتميز ظواهرها بالتشابك والترابط، من الثقافي إلى التقني ومن السياسي إلى الاقتصادي، ويتلخص معناها اليوم بحسب Held David McGrew Anthony في توجهات ثلاث سادت لدى كل من المختصين والمواطنين العاديين على حد سواء:"

-المساندون يرون العالم معولماً ويضغط على الدول سياسياً واقتصادياً بطرق تؤدي حتماً إلى التغيير المتمثل في إضعاف وتمزيق الدولة القومية، وتقليص دور السياسيين وتتحول من صانعة ومتخذة للقرار إلى متلقية وآخذة للقرار.

-المشككون الراضون لنقاش العولمة بالإشارة إلى الظروف العالمية المعاصرة ليست حالة جديدة تاريخياً، ثم إن زيادة النشاط الاجتماعي على المستوى الدولي قد عززت قوة الدولة في العديد من المجالات.

-حلفاء التغيير ويرون بأن العولمة تعمل على خلق ظروف اجتماعية وسياسية واقتصادية بشكل متفاوت يؤدي إلى تغيير قوة الدولة والإطار الذي تتحرك فيه، لأن السياسة لا يمكن أن تحصر في الدولة، وهم لا يتنبؤون بالنتيجة بل يرون استحالة القيام بذلك.¹

والحديث عن العولمة يقودنا مباشرة إلى الحديث عن العولمة المالية وعن الأزمات المالية التي عرفتها دولة الرفاه، حيث تم طرح العولمة لتجاوز فشل الدولة وعدم قدرتها على تجاوز أزماتها المالية، بالدعوة إلى تقليص دورها وتخليها عن نظرتها الأحادية لكثير من الأبعاد الدولية بسبب حالة الانفصال بين مصالح المجتمع السياسي أي السلطة من جهة، والمجتمع الاقتصادي أي الشركات من جهة أخرى، و يتمثل في استعمالها لتقنيات مختلفة للاستمرار والربح، والاتجاه نحو حركة إزالة القيود التنظيمية التي تعتبر من أهم ركائز العولمة المالية، أحدثت عدة أزمات مالية حادة ناتجة عن رفع القيود وتسهيل حركة رؤوس الأموال.²

1 عبد السلام يخلف، الرشادة في زمن العولمة: بديل ممكن أم يوتوبيا، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أحمد منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد33، 2010، ص 138.

2 أحمد فرحي، قليلة فاطمة الزهراء، مستقبل السياسة المالية في ظل العولمة الاقتصادية المالية (التحديات والحلول): الجزائر، جامعة الجزائر، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد الخامس، 2017، ص 420

في ظل هذه الظروف تمت المناقشة بوضع نظام حكمة دولية أو حكمة معولمة تهتم بالجانب المالي الدولي، حيث تم إرجاع الأزمات المالية سواء لسنة 1929 و2008 إلى غياب الحكامة وبالتالي غياب الرقابة المباشرة على العمليات المالية المختلفة.¹

أما بالنسبة لدول العالم الثالث فإنه في سياق العولمة المالية وتنامي دور المؤسسات المالية الدولية بشكل يجعلها كما وصفها صندوق النقد الدولي في سنة 1974 " أقوى حكومة فوق قومية في عالم اليوم "، أما في عالمنا اليوم فالمؤسسات المالية صار لها تأثير في سيادة الدول وقرارها الاقتصادي بشكل لا يحتاج إلى دليل، حيث تحت مسمى الإصلاحات تفرض السياسات الاقتصادية، وتوضع شروط المساعدات والقروض على أساس استجابة الأنظمة الوطنية وأنظمتها المالية لمقتضيات الحكامة، وفي الصميم منها حكمة المالية العامة، ويقع على عاتق الدول الزبونة الالتزام باحترام معايير الشفافية والأداء والفعالية، وفي هذا الإطار يرى Krasner Stephen أن فشل الرشادة (الحكامة) في الدول الضعيفة يهدد ليس فقط وضع المواطنين داخل هذه الدول بل المصالح المادية للدول الأقوى في النظام المالي لأن الآليات السياسية المتوفرة اليوم لا تكفي للتعامل مع حالات انهيار السلطة المحلية داخل " الدول الفاشلة " أو " السائرة في طريق الفشل " لأن الإطار التقليدي للسيادة هو عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول...و بما أن هذا الفشل ليس قدرا بل يمكن بناء ترتيبات مؤسسية بديلة من خلال " سيادة مشتركة " والتي تؤدي إلى تدخل فاعلين خارجيين في جوانب معينة من الحكم المحلي بطريقة شبه دائمة².

يعتقد سمير أمين أنه بداية من سنة 1990 بدأت مرحلة رأسمالية الاحتكارات المعقدة والمأمولة والمعولمة، وأن الحديث عن الحكامة الطيبة، الفقر، والمجتمع المدني ماهي إلا مجرد شعارات " موزات " خالية من أي مضمون فيه بلاغة متهافئة للخطاب السائد³، وينظر إلى

1 غسان علي سلامة، الحوكمة في ظل العولمة: جامعة الجنان، المؤتمر العلمي الدولي، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17 ديسمبر 2012، لبنان، ص.14

2 عبد السلام يخلف، مرجع سابق، ص 150.

3 يرى سمير أمين أن الأدبيات الكثيرة المتعلقة بالفقر تركز على اكتشاف مواقع الظاهرة، وحجمها ولا تتقدم بالسؤال عن الآليات التي تخلق الفقر الذي تدرسه، والعلاقة بين الفقر وبين القواعد الأساسية مثل المنافسة التي تحكم النظام وخاصة في حالة دول الجنوب التي تتلقى المعونة، أما بخصوص المجتمع المدني فيسأل هل بلغ الحد الذي يسمح بمناقشته بشكل جدي في جدول أعمال يحاول أن يكون علميا؟ حيث يقدم باعتباره تصور لإيديولوجية التوافق التي ينفذها تاريخ الصراعات الطويل، في حين ينظر إلى الحكامة (الحوكمة) على أنها اختراع من أجل استبعاد الجدل حول الطابع الاجتماعي للسلطة، أما وصفها بأنها جديدة أو سيئة فيقلنا لمجال الأخلاقيات بدلا من التحليل العلمي، ويعتبرها " موضة " تأتي من الخطاب

المرحلة التي انتشرت فيها "موضة" الحكامة المالية بداية من التسعينيات باعتبارها مرحلة العولمة الجديدة ويسميتها رأسمالية الاحتكارات المعممة والمأمولة والمعوّمة التي تخدم مصالح القوى المسيطرة، وأن تعرض الأخيرة للأزمات يدفع ثمنه دول الأطراف والتخوم وهي دول الجنوب، والتي عبر هذه "الموضات" الاستراتيجية يتم تهميشها والاستمرار في نهب مواردها، وهو ما أكده " جوزيف ستغلتيز في مقال له بعنوان " برايتون وودز التالي" بقوله أنه في الوقت الذي تمتص الولايات المتحدة الأمريكية مدخرات العالم لمعالجة مشاكلها سوف تعيش البلدان النامية ظروفًا عصيبة"¹.

إذن مع توسع احتمالات انهيار نظام العولمة المالية العالمية سياسيا واقتصاديا، كانت الدعوة إلى ضرورة وجود حكمة مالية لبطء سلطة الدولة من جديد من خلال آليات الضبط والرقابة والإشراف، في هذا السياق يقترح " غسان علي سلامة " أن يتجه العالم من عولمة الاقتصاد والسياسية وحكاهما إلى مفهوم آخر يعتبره مخرجا ملائما هو الإدارة الإسلامية ومفاهيم الاقتصاد الإسلامي.²

في نفس الإطار ترى " بديعة لشهب " أن الحل للأزمات المالية هو المقاربة التي صاغها " مالك بن نبي " والتي ترتبط بتعبئة الطاقات الاجتماعية أي الإنسان والتراب والوقت، في مشروع تحركه إرادة حضارية لا تحجم أمام الصعوبات"³، بما معناه عدم نجاح التجارب المستوردة لأنها تجسد حضارات وسياقات صانعيها، تعبر الحكامة المالية الجيدة عن حمولة إيديولوجية نيوليبرالية وفق مقاربة مناخيريةالية تأتي في سياق العولمة المالية للبحث عن حلول للأزمة المالية العالمية التي عرفتتها الدول المتقدمة وتأثرت بها دول العالم، حيث تظهر الممارسات والسياسات أن الحكامة المالية تعتبر أداة فعالة قادرة على الإشارة إلى عالم جديد

السياسي الأمريكي الذي أثر في أدبيات البنك الدولي التي أصبحت بعد قراءة " الاستراحات " تجد نفسك في مواجهة المستبد العادل وليس حتى المستنير، بحيث يغيب عنها السؤال الحقيقي وهو : ماهي المصالح الاجتماعية التي تخدمها السلطة أيا كانت؟ لمزيد من التفاصيل أنظر: سمير أمين، ثورة مصر وعلاقتها بالأزمة العالمية، مرجع سابق، ص 144.

¹ بديعة لشهب، مرجع سابق، ص 88.

² غسان علي سلامة، الحوكمة في ظل العولمة، لبنان: جامعة الجنان، المؤتمر العلمي الدولي، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17 ديسمبر 2012، ص 16.

³ بديعة لشهب، الأزمة المالية العالمية، محاولة في الفهم والتجاوز، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 52، 2011، ص 88.

وتحديد معالمه، و هذا مرتبط بشكل واضح بعدم تحولها إلى أداة في يد الدول المهيمنة التي تستعملها في إعادة إنتاج سلوكات كولونيالية أثرت على مسيرات الشعوب ورهنت مصائرها.¹

الفرع الثاني: تراجع دور الدولة وأزمة الأشكال التقليدية للفعل العمومي

أدت التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينيات القرن الماضي إلى تأثير على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات محتكرة بذلك المبادرة في وضع السياسات العامة وتنفيذها ورقابتها إلى البحث عن حلول لتجاوز هذه التحديات، لقد تم تفسير هذه الأزمة بفشل نموذج التسيير العمومي بفعل عدة عوامل يأتي في مقدمتها اختلالات النظام البيروقراطي الذي شكل نموذجا إيجابيا على المستوى النظري والعملي حتى منتصف القرن الماضي بسبب العولمة والتحويلات التي مست هياكل الدولة وانتشار اقتصاد المعرفة، إضافة إلى تنامي دور فواعل أخرى جديدة (القطاع الخاص والمجتمع المدني) التي أصبحت تطرح نفسها بديلا عن الدولة في ظل الانتقادات المتزايدة للمنطق الفيبري القانوني حيث تمحورت هذه الانتقادات حول ارتفاع التكلفة، الترهل الإداري وعدم الكفاءة، وضعف القدرات الاستجابية لطلبات المواطنين ، والتي تزامنت مع ظهور أزمة دولة الرفاهية التي تستند إلى المنظور الكينزي القائم على مالية عامة تدخلية، كلها عوامل أدت إلى التشكيك في دور الدولة من جهة وآليات التسيير العمومي التي تنتهجها من جهة ثانية.²

تراجع دور الدولة تحت تأثير العولمة المالية والتطور التقني المتسارع أدى إلى تآكل سيادتها التي تعتبر المحور الرئيسي لبنیان العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع المعاصر، هذا التفكك في سلطة الدولة تم على مستويين: مستوى الاتجاه نحو المحلي أو الحضري أكثر والمستوى الثاني فوق الأممي أو الدولي.³

على المستوى الأول: أدت الأزمة لحدوث عدم توافق بين عدم قدرة الدولة المركزية بطبيعة الحضور والتفاعل مع مطالب المواطنين مع كثرة التدخل، ومجتمع مدني متنوع ومجزأ أكثر فأكثر، إلى دفع السلطة العامة إلى تبني خيار اللامركزية وفتح عملية إعداد واتخاذ

¹ عبد السلام يخلف، مرجع سابق، ص 152.

² رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، مرجع سابق، ص 62

³ أحمد فرحي، مرجع سابق، ص 406.

القرارات في مجال السياسات العمومية لمشاركة المواطنين وجماعات المصالح المنظمة المنتمية للسوق والمجتمع المدني، بحيث حدث تعديل لهرمية المبادئ التي كانت تهيكّل علاقات الدولة-المجتمع - السوق، وهو ما يعكس الاستعمال الإيديولوجي للسيادة المنمذج حسب الحقب الزمنية والميادين هذه، فالتوجه الجديد المتخذ يأتي كإجابة لأزمة الرأسمالية التي لعبت دورا مهما خاصة في إعادة هندسة التسلسل الهرمي للفعل العمومي وما يسمى (عدم القابلية للحكم) في المجتمعات المعقدة.¹

في المستوى الثاني: على الصعيد فوق الدول إذ انتقلت العديد من اختصاصات الدولة إلى المنظمات أو الهيئات الدولية، فقد نتجت عن العولمة عدد من المنظمات التي أصبح لها تأثير واضح مثل: الاتحاد الأوروبي الذي أصدر إلى غاية 2017 حوالي عشرين ألف لائحة تلتزم بها الدول الأعضاء، وفي مجال السياسة الاقتصادية والتنمية تصدر المنظمة توجيهات للدول الأعضاء بشأن مسائل عديدة منها تخفيض مخصصات دول الرفاهية وخلق فرص العمل، وكذا منظمة التجارة التي تباشر مدى واسعا من الأنشطة الرقابية والقضائية في مواجهة الخلافات والمشكلات التجارية العديدة التي تنتج عن علاقات الدول في المجال التجاري والاقتصادي عموما، و تتدخل في التشريعات الداخلية للدول فتقوم بإلغاء كل ما تراه ضد حرية التجارة مثل: قوانين الصحة والعمل والبيئة، وهو ما يجعل الدول فاقدة لكل أشكال الرقابة والحماية على قطاعاتها وفقدان سيادتها في المقام الأول.²

أما بالنسبة لدول العالم الثالث فإن مؤسسات مثل صندوق النقد والبنك الدوليين اللذين اخترعا مبدأ المشروطة في المساعدات وربطها عضويا ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلي، واشترطا على الدول إجراء تغييرات وتطبيق إصلاحات تحت مسمى " الحكامة الجيدة " من خلال تطبيق خطط النقشف المالي مع فتح الحدود والخصخصة، إذ باشر الصندوق هذه العملية في أكثر من 70 دولة في العالم الثالث، حيث أفقدت هذه الإجراءات المفروضة عبر السياسات المشروطة الدول السيادة الاقتصادية وسلطة الرقابة على السياسات الجبائية والمالية، وأجبرتها على إعادة تنظيم المصارف المركزية ووزارات المالية والتخلي عن مؤسسات عامة

¹ Ali Cazancigil, La Gouvernance – Pour ou contre le politique ?, op.cit., p57.

² صوفيا شراد، رياض دنش، عولمة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الحادي عشر، 2016، ص 154.

مهمة واستراتيجية، ووجدت نفسها تحت وصاية اقتصادية وسياسة في شكل "حكومة موازية" ليست مسؤولة لا أمام المجتمع ولا أمام المواطنين¹.

وعليه فقدت هذه الدول في ظل هذه السياسات أهم مقوماتها وهي السيادة، في هذا السياق يتساءل كليفورد جيرتر "ماهي الدولة إن لم تكن سيادة؟" هذا الاستفهام الذي يتضمن السؤال وجوابه في نفس الوقت يعكس حالة الدولة والسيادة والاقتصاد خلال العقود الثلاثة الأخيرة².

لقد تراجع دور الدولة على المستوى الداخلي بالاتجاه نحو المجال الحضري والمحلي كما فقدت أهميتها على المستوى الدولي بسبب الدور المتطور للمنظمات والهيئات غير الحكومية على الصعيد الدولي، حيث أفضى هذا إلى أزمة حكم وشرعية انعكست في فشل أو ضعف الأشكال التقليدية في الفعل العمومي، بادرت الدول خاصة منها الولايات المتحدة وبريطانيا ونيوزيلندا إلى تبني إصلاحات لتجاوز أزمة التسيير العمومي بتوجيه انتقادات للمقاربة الفيدرالية القانونية التي استند إليها الفعل العمومي.

إن الأزمة التي عرفها التسيير العمومي في ظل المقاربة التقليدية تسبب في توجيه الانتقادات أساسا إلى القانون الذي شكّل قلب التنظيم البيروقراطي، باعتباره الوظيفة الأساسية للتدخل الدولاتي، وبسبب دخوله في حالة تناقض مع عقلانيات المعايير الاجتماعية، وهو ما أدى إلى التشكيك في القانون في حدّ ذاته، وطرح فكرة ضرورة ترشيد الإنتاج القانوني وفعاليتيه وجودته، التي أصبحت تُتناول من جانب المردودية الاقتصادية، جزاء حالة الانفصال عن الواقع بسبب كثرة النصوص وتنازع الاختصاص، وهذا مما أدى إلى طرح أزمة التسيير العمومي المتمثلة في عدم فعالية المنظمات العمومية وعدم كفاءتها، ويأتي هذا في إطار تأثيرات العولمة، وانعكاساتها على تحولات الدولة، وفي هذا السياق "يرى أنصار الحكامة أنّ الدولة لم تعد المصدر الحصري للمعيارية القانونية، وأنّ التنظيم والضبط المركزي بموجب القانون صار مستحيلا، كما أنّ الشرعية الرسمية لم تعد قادرة على فرض نفسها بوصفها الشكل الوحيد للرقابة الاجتماعية والعدالة"³.

¹ عمار جفال، قوى ومؤسسات العولمة التجليات والاستجابة العربية، مجلة شؤون الشرق الأوسط، مركز الدراسات الاستراتيجية، السنة الثانية عشر، العدد 107، 2002، ص 34.

² Ali Cazancigil, la gouvernance – pour ou contre le politique ?, op.cit, p50.

³ Laurent Pech, droit &gouvernance : ver une privatisation du droit, chaire de recherche du canada en modalisation, citoyenneté et démocratie, sur le site suivant :

وفي سياق عدم قدرة التسيير العمومي على مواكبة مقتضيات العولمة، وعدم فعالية أساليبه ومناهجه، تم تقديم نموذج المناجمنت العمومي الجديد المرتكز على مبادئ الاقتصاد السياسي الجديد، ونقد دور الدولة وتسييرها "استنادا إلى مقارنة مناجيرالية تعتبر الإجراءات العامة غير مميزة عن ما يمكن أن تنتجه وكالة خدمة خاصة، وبالتالي تخضع لنفس المعايير، وتنتقد التركيز المفرط للوسائل والموارد في يد القطاع العام، وتدعو إلى خصخصة كبيرة من خلال الاستعانة بالمصادر الخارجية والتوجه إلى السوق، وتصر على الفعالية الاقتصادية من خلال معايير تحليل التكلفة والفوائد¹.

وبفعل الدور المحوري للمؤسسات المالية الدولية نشهد "عولمة التسيير العمومي" تحت مسمى الحكامة الجيدة التي من خلالها يتم تقليص دور الدولة والتقليل من حضورها في الفعل العمومي وتبني مبادئ التسيير المتعارف عليها في القطاع الخاص القائمة على الأداء عن طريق إجراءات الخصوصية مع منح استقلالية للمسيرين، والمنافسة، هذا النهج سيكون له تأثير على الإدارة العامة والقانون الإداري بالتحديد².

انعكس هذا التوجه مباشرة على تسيير المالية العامة من خلال تبني الأداء كعنصر أساسي في حكمة المالية العامة واعتماد التسيير بالأداء المرتكز على النتائج ثم على مستوى الميزانية العامة للدولة من خلال ميزانية الأداء الموجهة بالنتائج، يتم هذا في سياق البحث عن تحقيق فعالية الإنفاق العام كمطلب وهدف أساسي لكل الإصلاحات التي تتم في القطاع العام التي تم مباشرتها في الدول الصناعية ثم تم تحويلها لدول العالم الثالث من قبل المؤسسات المالية الدولية.

<http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf>

¹ VIGNON, Jérôme, Leçons des réformes de l'action publique en Europe, dans : Etat et gestion publique, Actes du colloque du 16décembre 1999, réalisé en PAO au Conseil d'Analyses Economiques, La documentation française, Paris, 2000, p22.

² Gilbert orsoni, op.cit, P 16.

الفرع الثالث: أزمة مفاهيم المالية العامة

لقد أفزرت التحولات سالفه الذكر بفعل العولمة وتراجع دور الدولة وأزمة التسيير العمومي المستند إلى شرعية قانونية فيبرية ومالية عامة متدخلة وفقا للإطار النظري الكينزي بداية من منتصف الربع الأخير من القرن الماضي أزمة شرعية ومفاهيم على مستوى المالية العامة.

تؤكد التطورات المعاصرة للأنظمة المالية العامة أن المالية العامة هي في طليعة عملية تحول الدولة وربما التقاليد الديمقراطية، حيث تتأرجح أشكال التنظيم بين نهجين: واحد سياسي يستمد شرعيته من الاقتراع العام، والآخر تسييري شرعيته تعتمد على فعالية الفعل، أو العمل أي على الأداء، هذا النهج الثاني نشأ عن الاهتمام بالتحكم في الإنفاق العام خلال الأزمات المتتالية في السنوات الخمس والثلاثين الماضية وعرف توسعا مستمرا في سياق العولمة، كما شهد تقاربا ملحوظا بين صناعات القرار السياسيين والخبراء في رقابة التسيير المالي لا يمكن أن يكون دون عواقب على التطور المستقبلي للديمقراطية البرلمانية¹.

في نفس السياق يرى Michel Bouvier أن المفاهيم الأساسية التي استندت إليها المالية العامة والتي بدت حتى منتصف سبعينيات القرن الماضي بديهية فقدت معانيها، بحيث أن ما كان واضحا منذ عقود من المعاني المشتركة، أصبح موضوعا للجدل تحت تأثير مزدوج من التشكيك أو حتى الانهيار للأطر النظرية المعتادة في ظل التحول العميق للعالم المعاصر، وهكذا أصبحت هذه المفاهيم مثل: "التدخل العمومي" "المال العام" أو "الإنفاق العام"، مثيرة للجدل "اليوم، هنالك طريقة أخرى لفهم المالية العامة التي تم وضعها تدريجيا، يبدو أنها تميزت بعمق بخاصيتين رئيسيتين، هما: من ناحية تقييم المؤسسة أكثر تحديدا من روح المشروع، ومن ناحية أخرى الاتجاه والرغبة في تقريب تشغيل القطاع العام من القطاع الخاص من أجل ضمان تحكم أفضل في الإنفاق العام"².

وعليه تشهد المفاهيم المالية العامة تحولا نحو تبني المفاهيم الأنجلوساكسونية للمناجمنت العمومي المتمسك بالدينامية والمرونة والقدرة على احتواء التحولات في أبعاد متعددة، تجعل

¹ Michel bouvier, Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ?, Sommaire, RFFP, n° 119 – 2012.

² Michel bouvier, André Barilari, la nouvelle gouvernance financier de l'état, op.cit, p 17.

الأسلوب الجديد لتدبير الشأن العمومي والخاص على السواء هو أسلوب مقاولاتي خصوصا ما يتعلق بالجانب المالي لتجنب ثقافة التسيير الإداري الذي يحيل على مستوى التأطير القانوني للمالية ويتسم بالوصاية المشددة التي تحد من إجرائية واستقلالية المالية العامة فضلا عن عدم الفعالية والمردودية، والانتقال إلى ثقافة التدبير (المناجمنت) وبالتحديد التسيير على أساس النتائج¹.

وهكذا فإن إصلاح المالية العامة وبالتالي الدولة لم يعد ينطلق من منظور دولاتي لأنه سيعتبر تجاهلا لمتطلبات العولمة بل يتم في الإطار الدولي، حيث المؤسسات والهيئات المستقلة تلعب دورا هاما في صياغة المعايير، وهو ما يطرح شرعية المؤسسات التي تنشئ المعايير بالنظر للطفرة التي تشهدها عملية إنتاج المعايير المالية خارج المجال الدولاتي والبرلمانات الوطنية.

لقد انعكس هذا التوجه نحو الأداء والبحث عن الفعالية والنتائج على قواعد المالية العامة الكلاسيكية التي كانت مبادئها تتمثل في: الوحدة، السنوية، التوازن، الشمولية إلى إدخال مبادئ جديدة تتمثل في: الأداء، الشفافية، المساءلة، النتائج، وهو ما تمت ترجمته من خلال قواعد الميزانية العامة للدول عبر اعتماد مفهوم حكمة الميزانية العامة للدولة عبر قواعد جديدة تتمثل في البرمجة متعددة السنوات، شمولية الاعتمادات، اللاتمرکز الميزانياتي، التدقيق في نجاعة الأداء، غير أن هذه المعايير والقواعد المتعارف عليها في الدول الديمقراطية لا تشكل نموذجا موحدا لتسيير المالية العامة، بحيث يختلف الاهتمام بمعيار دون الآخر من دولة لأخرى.²

المطلب الثالث: تعريف الحكامة المالية العامة

يعتبر تسيير المال العام ذا أهمية كبرى في خلق علاقة ثقة متبادلة وتوافق بين الحكومة والمواطنين، وتستند هذه العلاقة على مبدأ أن النفقات ليست سوى وسيلة لإعادة توزيع الموارد

¹ مصطفى الكباص، نحو تدبير جديد للمالية العمومية، على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 43، 2016، ص24.

² Lan Lienert, existe-t-il un modèle standard de gestion publique ?, dans : réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, pp, 116,117.

الوطنية، وبالتالي تطورت مبادئ تسيير المالية العامة مع تطور مفهوم الدولة ودورها في هذا المجال، حيث أنه بداية من الربع الأخير للقرن الماضي تعالت المطالبات بفعالية الدولة، وفعالية المنظمات العامة على وجه التحديد، وهو السياق الذي تم فيه كذلك البحث عن تسيير فعال للمالية العامة، إذ طرح مفهوم الحكامة العامة وفي الصلب منها الحكامة المالية العامة التي تعتبر مكونا أساسيا لها، لا توجد دولة في العالم تسعى لأن تكون لها سلطة ذات مصداقية بدون أن يتوفر لها نظام لمالية عامة يتمتع بفعالية وكفاءة .

نتحدث هنا عن أنظمة تسيير المالية العامة¹ لأن المالية العامة يجب النظر إليها باعتبارها نظاما وليست مجرد فرع من فروع القانون العام¹.

الفرع الأول: التعريف المؤسسي للحكامة المالية العامة

يرجع الانتشار الواسع لمفهوم الحكامة إلى استعماله من طرف المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية كميّار لتقييم أنظمة الحكامة في البلدان النامية أو الفقيرة المتلقية للمساعدات من المؤسسات الدولية والبلدان الصناعية، حيث يتم وضع شروط يقع على عاتق الدول الراغبة في الحصول على المعونة الالتزام بها، في هذا الإطار ربط تعريف البنك الدولي بين المساعدات التي يقدمها وتسيير التنمية من خلال الحكامة الجيدة، كما يقوم تصور صندوق النقد الدولي على مفهوم التسيير الجيد للتنمية في البلدان النامية ويقصد به التسيير المرتكز على الخيار الاقتصادي النيوليبرالي.

أولا - البنك الدولي

يرى Catherine Laurent الخبير بالبنك الدولي أن موضوع الحكامة الجيدة للمالية العامة شكل محور اهتمام البنك الدولي، وقد تطور عبر أربع مراحل عكستها استراتيجيات تعامل البنك مع الموضوع ، ويركز البنك الدولي في " مجال تسيير المالية العامة على دورة الميزانية بأكملها: إعداد وتنفيذ الميزانية، ونظم المعلومات والتسيير المحاسبي، وأطر

¹ Augustin De Romanet, Vers la bonne gouvernance financière dans le monde : approche comparée des réformes, dans Michel BOUVIER : La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p63.

الإنفاق على المدى المتوسط، والصفقات العمومية، التدقيق الداخلي والخارجي، وأخيرا المراقبة والتقييم، وهو مهتم أيضا بمؤسسات التدقيق بما في ذلك اللجان المالية للبرلمان والهيئات العليا للمراقبة¹.

وقد تم تجسيد هذه الأهمية التي يوليها البنك الدولي لحكامة المالية العامة من خلال تطور أدوات التشخيص والتحليل والدعم التقني المالي وغير المالي، وكذا مشاركتها في صياغة عدد من المعايير والمواثيق المتعلقة بتسيير أنظمة المالية العامة، كما قدم البنك الدولي ما يعتبره القواعد الذهبية في مجال الممارسات المالية الجيدة التي تعد خطوطا إرشادية نحو تحقيق إدارة أفضل للميزانيات العامة من خلال "وجود نظام فعال وشفاف للاتصال والتواصل، جنبا إلى جنب مع وجود مؤسسات رقابة أقوى، حيث الشفافية تعتبر الخطوة الأولى على طريق المساءلة"².

ثانيا- صندوق النقد الدولي

يعتبر صندوق النقد الدول بأن التسيير الجيد للمالية العامة يشكل أحد العناصر الأساسية لتحقيق الحكامة الجيدة، وقد بدأ اهتمامه بالموضوع بداية من سنة 1990 ويركز على تشجيع الحكامة السليمة ومكافحة الفساد³.

يضع الصندوق لتقديم مساعداته شرطية تتعلق أساسا بضرورة اتخاذ تدابير لتعزيز الحكامة من خلال التأكيد على الشروط الهيكلية التي تصاحب البرامج المدعومة من الصندوق و تشمل "تحسين مراقبة الإنفاق من المالية العامة، نشر الحسابات المدققة للهيئات الحكومية ومؤسسات الدولة، وترشيد إدارة الإيرادات والحد من الممارسات الاستثنائية في سياقها، زيادة

¹ Catherine Laurent, les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale, Actes de la IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p17.

² البنك الدولي، مبادرة إيصال أصوات مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، المنتدى الأول: التبادل، المالية العامة في العالم العربي: المساءلة تبدأ بالشفافية، أبو ظبي، 2013.

³ Dominique BOULEY, Les standards internationaux de la bonne gouvernance des Finances publiques selon le Fond Monétaire international, actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p15.

شفافية في إدارة الموارد الطبيعية، ونشر حسابات البنوك المدققة، وتحسين إنفاذ الرقابة المصرفية"¹.

يساهم الصندوق بالشراكة مع باقي الهيئات المالية الدولية في عدد من المبادرات الرامية إلى تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق الحكامة المالية خاصة التي ترتبط ارتباطا وثيقا بأنشطة الرقابة والإقراض والمساعدة الفنية، كما ينصب تركيزه على تحسين المساءلة عن طريق زيادة الشفافية.

ثالثا- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تعد المنظمة سباقة في الاهتمام بتحسين تسيير المالية العامة، عبر تحديد عدد من المبادئ المتوافق عليها في مجالات مختلفة، يرتبط البعض منها مباشرة بقطاع الميزانية العامة، وهي مجموعة من الممارسات الجيدة فيما يتعلق بشفافية الميزانية المنشور في سلسلة من الوثائق المعدة من قبل لجنة التسيير العمومي فصارت فيما بعد تسمى لجنة الحكامة العمومية، وعكفت على إعدادها لجنة من كبار مسؤولي الميزانية بالدول الأعضاء والخبراء المختصين في المجال بداية من سنة 1980².

تعرف الحكامة المالية بأنها " جميع العمليات والقوانين والهيكل والمؤسسات القائمة لضمان تحقيق نظام الميزانية لأهدافه بطريقة فعالة ومستدامة"³، حكاما المالية العامة وفق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تستمد من الممارسات الجيدة في مجال شفافية الميزانية، والمبادئ العشرة للحكامة المالية الواردة بتوصية مجلس المنظمة لعام 2015، والممارسات الجيدة في مجال تعزيز مفهوم النزاهة في الصفقات العمومية، وكذا إصلاح الإدارة العامة،

¹صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، الصندوق والحكومة السليمة، مارس 2016. للاطلاع على صحيفة الوقائع على الرابط الرسمي لصندوق النقد الدولي <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm> تاريخ الاطلاع: 07/09/2018.

² François-Roger Cazala, structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière, Actes de la IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p33.

³OCDE, recommandation du conseil sur la gouvernance budgétaire, gouvernance publique et développement territoriale, Éditions OCDE, 2015, P2.

حيث ساهمت المنظمة في تقديم عدد من المعايير والمواثيق التي تعد مرجعية لتسيير المالية العامة وتجسيد الحكامة المالية العامة.

رابعاً- المبادرة الإفريقية المنسقة للإصلاح الميزاني

تعد المبادرة الإفريقية المنسقة لإصلاح الميزانية هيئة دولية مهتمة بقضايا تسيير المالية العامة بدأت عملها كشبكة غير حكومية، ثم تحولت إلى هيئة بموجب اتفاقية موقعة في نيروبي بكيينا شهر نوفمبر 2005 من قبل 11 دولة إفريقية تضم كبار مسؤولي المالية بها، تعقد ندوات ومؤتمرات تهتم بموضوع تحسين تسيير أنظمة المالية العامة. عرفت المبادرة " الحكامة المالية الجيدة بأنها الهدف الرئيسي لأنظمة الميزانية الحديثة، والتي تتطلب: إنشاء مؤسسات سليمة تحكم تخصيص الأموال وأنظمة لتنفيذ الميزانية وفقاً لمبدأ الشرعية، وأنظمة للمحاسبة المندمجة، وأنظمة للمراجعة تضمن جودة معلومات الأنظمة المالية، من أجل ضمان رفاهية الدول يجب تسيير الأموال العامة والأصول والخصوم المالية بشفافية ومسؤولية ونزاهة"¹.

الفرع الثاني: التعريفات الأكاديمية للحكامة المالية العامة

بالنظر لأهمية المالية العامة في حياة المجتمعات والدول واعتبارها من التخصصات التي تسمح بدراسة التغييرات وفهمها، كما تعتبر مدخلا رئيسيا لحل الأزمات التي شهدتها الدولة المعاصرة، الأمر الذي دفع عددا من الباحثين من تخصصات مختلفة للاشتغال بدراسة المالية العامة وخاصة حكامة المالية العامة التي تعتبر مدخلا حديثا لترشيد أنظمة المالية العامة وتحقيق فعالية الإنفاق العام.

سنعرض لبعض إسهامات الأكاديميين في تعريف الحكامة المالية

يعتبر Michel Bouvier*² واحد من المتخصصين في المالية العامة ودارسات الحكامة المالية العامة، يهتم بالموضوع منذ ربع قرن، ومن خلال تجربته يؤكد أن الحكامة

¹ أنظر في هذا الموقع الرسمي للمبادرة على الرابط: <https://www.cabri-sbo.org/fr/pages/members> تاريخ الاطلاع: 15/05/2019.

* Michel Bouvier هو بروفييسور بجامعة السربون الفرنسية، مختص بالمالية العامة، له عدة أبحاث في المالية العامة والدارسات المتعلقة بالحكامة المالية، عضو مؤسس للمجموعة الأوروبية للأبحاث في المالية العامة، رئيس الجمعية الدولية

المالية العامة " تتصرف بعمق من خلال العمل على إعادة تشكيل الدولة الديمقراطية البرلمانية، فهي تشير إلى تنظيم وتوزيع السلطات بين السياسيين والمسيرين، وفي قلب إصلاح المالية العامة وصميم إصلاح الدولة... تتشكل علاقة أخرى بين الدولة والمواطن تعكس ميلاد عقد اجتماعي جديد " .

يرى Nicaise Mede رئيس مركز أبحاث الإدارة والمالية بكونتو بالبنين، المختص في المالية العامة " أن مسألة جودة الحكامة العامة، وبصورة أكثر دقة الحكامة المالية العامة، أصبحت تشكل محور اهتمامات السياسات والمسيرين، ومن وجهة النظر هذه يصبح الإطار الجديد المنسق للمالية العامة¹ هو مصفوفة لإحياء القانون والتسيير المالي العمومي في خدمة الترقية الاقتصادية والمالية للدول " .

ترى Alta Fölscher أنه يمكن أن " يتم تحقيق الحكامة المالية الجيدة عندما تؤدي الإجراءات إلى مرافق عامة ديناميكية، من خلال الإنفاق العام الذي يمكن الوصول إليه، والذي يكون شفافا وخاضعا للمساءلة، ويمول أولويات الحكومة دون تبذير أو فساد " ² ويعتقد محمد حركات*³ المختص بالمالية العامة والمهتم بدراسات الحكامة المالية والتدبير الاستراتيجي منذ ثلاث عقود، أن " الحكامة المالية الجيدة تمثل حقا الدعامة الأساسية والمدخل

للمالية العامة، مؤسس ورئيس المجلة الفرنسية للمالية العامة، عضو في مرصد المالية المحلية والتسيير العمومي للجنة المالية المحلية، وعضو باللجنة الاستشارية لتوجيه وتوحيد الحسابات العمومية.

1 Michel Bouvier, Innovations, créations et transformations en Finances publiques, op.cit. pp3,4.

يتعلق بالأمرية رقم 06/2009 المتعلق بالإطار المنسق للمالية العامة لدول غرب أفريقيا والتي تضم كل بوركينا فاسو، البنين، الطوغو، ساحل العاج، النيجر، مالي، السينغال.

Nicaise Mède, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace

UEMOA, revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, 2012, p3. Sur le site suivant : .http://afrilex.u-

² Alta Fölsche, bonne gouvernance dans la préparation et l'exécution du budget, 6 e séminaire annuel de cabri, bonne gouvernance financière vers une budgétisation moderne, 18-19 Mai 2012, à Maurice, p14.

*محمد حركات هو أستاذ الحكامة المالية العلوم الاقتصادية، رئيس المركز الدولي للدراسات والحكامة الشاملة بالمغرب، رئيس المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، له عدة مؤلفات علمية في مجال الحكامة المالية والتدبير الاستراتيجي، الاقتصاد، المالية العامة.

2 محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، 2010، الرباط، ص 283.

الرئيسي في البلدان النامية للحكامة الشاملة المنشودة في شتى تجلياتها وتداعياتها، باعتبار أن التدبير الأمثل للمال العام والخاص على السواء هو الأداة الأساسية التي تقوم عليها كل استراتيجية طموحة تستهدف محاربة الرشوة وهدر الأموال والتبذير والفساد بكل أشكاله".

المبحث الثاني: مبادئ ومعايير الحكامة المالية

تشكل المالية العامة محور اهتمام الدول بالنظر لكونها المرآة العاكسة لحالة المجتمع على المستوى الاجتماعي الاقتصادي والسياسي، حيث توجد في قلب ميلاد الدول ولكن أيضا في تحولاتها المهمة، كما تشكل محور اهتمام المؤسسات المالية الدولية باعتبارها أصبحت حقيقة عالمية، تشغل مسؤولي و صانعي السياسة الدوليين وكذلك صانعي السياسة الوطنيين أو المحليين.¹

المطلب الأول: مبادئ ومعايير الحكامة المالية من منظور المؤسسات المالية الدولية

في سياق تعزيز بنية النظام المالي الدولي يتم تطوير المعايير الدولية للممارسات الجيدة في تسيير المالية العامة من قبل المؤسسات المالية الدولية والجهوية وكذا المتخصصة مثل : صندوق النقد الدولي (FMI) ، البنك الدولي (WBM)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) وبعض وكالات التنمية المتخصصة، لضمان شفافية النظم المالية العامة ، حيث تستند حالة الشفافية في الأنظمة المالية العامة إلى مبدئين أساسيين، أولاً: تعزيز فعالية السياسات المالية من خلال جعل أهدافها وأدواتها معروفة للجمهور واحترام السلطات لالتزاماتها في هذا المجال، ثانياً: يتطلب التسيير الجيد أن تكون الهيئات المالية خاضعة للمساءلة، وفي ما يلي سنعرض لأهم المؤسسات المالية الدولية المؤثرة في صياغة معايير الحكامة المالية العامة، والملاحظ أن جل هذه المعايير قد تمت صياغتها في إطار سياسات المشروطة التي وضعتها المؤسسات المالية لتقديم مساعدات التنمية للدول النامية تحت مسمى " الحكامة الجيدة "

¹Michel Bouvier, Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, Paris, 2009. Avant-propos.

الفرع الأول: معايير الحكامة المالية العامة وفق صندوق النقد الدولي

لقد أصبحت الحكامة الجيدة في مجال المالية العامة منذ التسعينيات أحد الجوانب الأساسية للحكامة المالية الجيدة، والتي كانت موضوع اهتمام متزايد من أجل تعزيز التسيير الاقتصادي والمالي في مواجهة الأزمات المالية، التي عرفت الدول خاصة منها التي تستفيد من برامج مساعدات التنمية في إطار الشراكات بينها وبين صندوق النقد الدولي¹.

حيث تم تجميع مبادئ الحكامة المالية العامة في وقت مبكر في أفريل 1998 في ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، وقد أدى ذلك إلى الشروع في برنامج طوعي لإجراءات تقييمات شفافية المالية العامة يسمي "بالوحدات النموذجية لشفافية المالية العامة"، ثم أصدر ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية السياسات المالية والنقدية في سبتمبر 1999 الذي يناظر ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة. ليتم تنقيحه بنسخة معدلة في 28 فيفري 2001، وفي سنة 2007 أصدر الصندوق دليل شفافية المالية العامة، حيث تم تعديل الميثاق لسنة 1998 بالتعاون مع البنك الدولي في إطار تقييم مبادرة المعايير الموثيق في مجال المالية العامة².

كما أصدر سنة 2005 المرشد إلى شفافية الموارد والمعدل في سنة 2007، الذي يطبق مبادئ الميثاق على مجموعة المشكلات المتفرقة في البلدان التي تساهم مواردها النفطية والمعدنية بنسبة كبيرة من الإيرادات، يعمل الصندوق على تشجيع البلدان الأعضاء على إجراء تقييم لمدى شفافية المالية العامة (الذي كان يعرف باسم نموذج بيانات شفافية المالية العامة ضمن تقارير مراعاة المعايير والمواثيق أو تقرير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال الشفافية المالية (RONC)³.

¹ Dominique bouley, op.cit., p15.

² -صندوق النقد الدولي، النشرة المعممة رقم 05/106 المؤرخة في 05/08/2005 على الرابط:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn05106>

تاريخ الاطلاع: 06/05/2019.

تواعتبارا من شهر مارس 2013، كان 93 بلدا من جميع مناطق العالم وعلى مختلف مستويات التنمية الاقتصادية قد نشر تقارير مراعاة المعايير والمواثيق المالية في الصفة الإلكترونية للمعايير والمواثيق على موقع الصندوق الإلكتروني. وآخر تعديل خضع له الميثاق كان سنة 2016 ويركز على إجراء المزيد من التقييمات لشفافية المالية العامة على أساس الميثاق، كما يعمل على وضع دليل من جزئين عن "شفافية المالية العامة" ويقدم إرشادات أكثر تفصيلا حول تطبيق المبادئ والممارسات في الميثاق والمرشد.

يعتبر الصندوق شفافية المالية عنصرا أساسيا لسلامة الحكامة وعاملا مهما في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والدرجة العالية من النمو، حيث يقتضي توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، كما يفيد المواطنين بإعطائهم معلومات يحتاجونها لمساءلة حكوماتهم عن خياراتها المتعلقة بالسياسات، وتسمح شفافية المالية العامة للحكومات الأكثر التزاما بمبادئها من الوصول إلى الأسواق الدولية، فزيادة رقابة المجتمع المدني تعزز الثقة في مالية الدولة وتساهم في تحقيق الاستقرار، وفيما يلي نعرض لأهم الموثيق الصادرة عن الصندوق في مجال شفافية المالية العامة كعنصر مهم في تجسيد الحكامة المالية .

أولا-ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة

في إطار جهود المؤسسات المالية لتعزيز الأنظمة المالية الدولية قام صندوق النقد والبنك الدوليين بتحديد مجموعة من المعايير والمواثيق في اثنتي عشر مجالا مرتبطة بموضوع شفافية المالية العامة¹، ومجموع هذه المبادئ تعتبر مكونا أساسيا للحكامة المالية الجيدة بعد الأزمة التي عرفتها الأسواق الناشئة².

ترجع مبادئ هذا الميثاق إلى الأعمال التي قامت بها نيوزيلندا في مجال المالية العامة، حيث اعتمدت سنة 1994 قانون الميزانية وشفافية المالية العامة، حيث يشكل قانون المسؤولية في المالية العامة تشريعا قياسيا موحدا يحدد المعايير القانونية لشفافية الميزانية العامة والإبلاغ عن بياناتها، هذا الميثاق تم تعديله سنة 2007 بعد مشاورات مع المجتمع المدني، الدول الأعضاء، وكالات التنمية، المنظمات غير الحكومية الناشطة في المجال³.

نلاحظ أن التعديل الذي أدخل على الميثاق سنة 2007 لم يحدث تغييرات على التعريف الأصلي لشفافية المالية العامة بحيث يعتبرها " إطلاع الجمهور على الهيكل التنظيمي

صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة. للاطلاع على صحيفة الوقائع على الرابط الرسمي لصندوق النقد الدولي <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm> -تاريخ الاطلاع: 6/08/2019.

¹ Dominique bouley, op.cit., p16.

² الأزمة التي عرفتها كل من: المكسيك 1994-1995، الأزمة الآسيوية في كل (إندونيسيا، كوريا الجنوبية، تايلاند، الفلبين) سنة 1998، روسيا والبرازيل سنة 1998، تركيا سنة 2000، الأرجنتين سنة 2001.

³ Dominique bouley, op.cit, p16.

للحكومة ووظائفها، والتدابير المزمع تنفيذها على مستوى المالية العامة، وحسابات القطاع العام، والتنبؤات المالية العامة، مع سهولة الوصول للمعلومات الشاملة والموثوقة¹. ولم تطرأ تغييرات على ركائز الميثاق الأربع وإنما تمت إعادة ترتيب عرضها مراعاة لتحسين التماسك العام للميثاق المبادئ الكبرى للميثاق هي "

1: وضوح الأدوار والمسؤوليات

- يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور.
- ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

2- علانية عمليات الموازنة

- ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت، وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.
- ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

3- إتاحة المعلومات للاطلاع العام

- ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.
- ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات العامة ويعزز المساءلة.
- يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.

4- ضمانات الموضوعية

- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.
- ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

¹ International Monetary Fund, Kopits George, Jon Craig, transparency in government operations, washington dc january 1998, occasional paper no. 158, p1.

-ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.¹

ثانيا: دليل شفافية المالية العامة

يحاول الدليل تبسيط وشرح المبادئ التي أصبحت تسمى ركائز الميثاق بعد تعديل 2007 توفير تغطية أوسع وأعمق لكل ممارسة من الممارسة السليمة فعادة ما تؤدي التحسينات في تسيير المالية العامة والإدارة الضريبية إلى تحسين شفافية المالية العامة، يتضمن الدليل إشارات مرجعية وثيقة الصلة بهذه المسائل المهمة، ويهدف لتقديم إرشادات وليس توصيات بشأن الكيفيات التي تجعل الأنشطة أكثر شفافية في عدد من المجالات مثل: الشراكات بين القطاعين العام والخاص، الصناديق الممولة من خارج الميزانية، قوانين المسؤولية عن المالية العامة.²

تجد الإشارة إلى أنه تمت مراجعة الدليل سنة 2007 بمشاركة كل من الأمم المتحدة، والبنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، منظمة التجارة العالمية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مجلس معايير المحاسبة الدولية، الاتحاد الدولي للمحاسبين.³

¹ صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 2007، ص ص 4، 8 على الرابط:

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>

تاريخ الاطلاع: 09/09/2019 .

يستهدف الدليل مجموعة من المستفيدين ":

- بإمكان السلطات القطرية المهمة بتشجيع شفافية المالية العامة أن تطلع على الشروح التفصيلية والبحوث الاسترشاد بها في وضع ممارسات أكثر قوة في مجال شفافية المالية العامة.

-يمثل الدليل أداة شاملة للصندوق في حد ذاته، ويساعد موظفيه في تقييم مراعاة المعايير والمواثيق.

-تستخدم منظمات المجتمع المدني الدليل في تعزيز واستكمال جهودها في للترويج لشفافية المالية العامة.

- يعد الدليل وثيقة مرجعية مفيدة للأوساط الأكاديمية

-يمثل الدليل أداة مفيدة لمساعدة الهيئات التشريعية على مساهلة السلطة التنفيذية عن إدخال المزيد من ممارسات الشفافية، لمزيد من التفاصيل أنظر في هذا: صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 18. على الرابط:

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

تاريخ الاطلاع: 07/04/2019.

³ Dominique bouley, op.cit, p19.

ثالثاً-تقرير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة

الغرض من هذا التقرير هو تحديد جوانب القوة والضعف في المالية العامة وتحديد أولويات المؤسسات المعنية بالمالية العامة من أجل تحسين شفافيتها ، تُسهم هذه التقارير بدور مفيد في عملية الرقابة، يتوقف إعداد التقارير ونشرها لاحقاً على طلب وموافقة السلطات المعنية في البلد¹.

يجري الصندوق بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى مشاورات مستمرة لغرض توحيد المعايير والمواثيق خاصة ما تعلق منها بشفافية المالية العامة²، حيث يهدف لإدخال تحسينات على معايير إبلاغ بيانات المالية العامة، وبذل المزيد من الجهود للتشجيع على تطبيق هذه المعايير، وتعزيز المراقبة الدولية على التزام البلدان بهذه المعايير بهدف الوصول إلى تحقيق الحكامة السليمة.

الفرع الثاني: معايير الحكامة المالية العامة وفق البنك الدولي

يعتبر البنك الدولي أن تسيير المالية العامة وإدارة المال العام من خلال دورة الميزانية بكل مراحلها من الإعداد إلى التقييم وكل المؤسسات المساهمة فيها تشكل محتوى الحكامة الجيدة، وفي هذا تعد مساهمة مجموعة البنك الدولي ومسؤوليته أصيلة في صياغة مفهوم الحكامة في مجال تسيير المالية العامة، ويظهر هذا بوضوح في الاستراتيجيات التي وضعها في مجال الإصلاح المؤسسي من خلال تقارير تقييم فعالية إصلاح وحكامة مؤسسات القطاع العام³.

1 للاطلاع على تقارير مراعاة الامتثال للمعايير والمواثيق في مجال المالية العامة. على الرابط التالي:

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>

تاريخ الاطلاع: 07/08/2019.

2 ويولي الصندوق أهمية للامتثال للمعايير والمواثيق في منحه للمساعدة التنموية، كما تجدر الإشارة إلى أن هناك أدوات أخرى يعتمد عليها الصندوق لتحسين شفافية للتقرير مراعاة المالية العامة منها دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001، حيث تقتضي شفافية المالية العامة وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل، ولا يمثل دليلاً محاسبياً أو معياراً للإبلاغ المالي ولكنه معيار للإبلاغ التحليلي ببيانات إحصاءات المالية العامة، وقد تمت مراجعة الدليل للأخذ بعين الاعتبار الأهمية المتزايدة لمفاهيم الاستحقاق في المحاسبة الحكومية لكنه لا يشترطها على البلدان، بالنظر لمرور جيلها بمرحلة انتقالية من المحاسبة النقدية إلى محاسبة الاستحقاق أنظر في هذا : صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 87. على

الرابط: تاريخ الاطلاع: 06/09/2019 <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

³ Catherine Laurent, op.cit, p 23.

لم يرق البنك الدولي بتطوير وثائق محددة توضح المعايير المالية، ومع ذلك فإنه يستخدم استراتيجيات وأدوات التشخيص وأدوات الدعم المالية وغير المالية التي تؤثر بالضرورة على الأنظمة المالية العامة للدول، ويساهم مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى في صياغة معايير ومواثيق تتعلق بتسيير المالية العامة منها مساهمته في تعديل ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، وكذا تعديل الدليل المتعلق بشفافية المالية العامة لعام 2007، القواعد المرجعية لميثاق شفافية المالية العامة¹

أولاً- استراتيجيات البنك الدولي ترى Catherine Laurent الخبيرة بالبنك الدولي أنه يمكن نميز في تعامل البنك الدولي مع القضايا المؤسسية بين أربع فترات رئيسية " : -1989- 1983²، 1990-1996، 1997-2007³.

¹ Catherine LAURENT, les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale, Actes de la IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p17.

² الانتظار خلال هذه الفترة حتى يتخطى البنك إنشاء المؤسسات اللازمة لتنفيذ المشروعات التي يمولها، وأخيراً الاعتراف بوجود معين للتنمية المؤسسية كعنصر رئيسي في تنفيذ برامج التكيف الهيكلي أنظر في هذا:

Catherine Laurent, op.cit, p 55

³ 1990-1996 و 2007-1997: خلال هذه الفترة، بدأ البنك الدولي رسمياً برنامجه للحكامة في القطاع العام وطرح مسألة الفساد، ويرجع هذا التغيير نهاية الحرب الباردة وموجة التحول الديمقراطي التي شجعت طرح المساءلة واللامركزية والشفافية وسيادة القانون. لقد شعر البنك بحرية دمج هذه العناصر، وبشكل أعم، الحكامة الجيدة في حوار مع البلدان المتعاملة معه، حتى في ظل ظروف الإقراض، ولا سيما من خلال الاستفادة من اختفاء الضغط لدعم الأنظمة الفاسدة. وفي الفترة نفسها، تضمنت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون اشتراطاً من المانحين بأن الموارد المتولدة عن إلغاء الديون يمكن تتبعها بدقة لضمان إنفاقها فعلاً على تخفيف عبء الديون بغية الحد من الفقر في البلدان المتلقية.

وبشكل أكثر تحديداً في عام 2000 اقترح البنك على مجلس إدارته استراتيجية لإصلاح المؤسسات العامة وتعزيز الحكامة، مما يمثل مرحلة جديدة من التدخل، وكان الهدف من هذه الاستراتيجية هو المساعدة في بناء قطاع عام ينسم بالكفاءة والخضوع للمساءلة، مع توفير المشورة في مجال السياسات، حيث يجب على البنك العمل على تقوية المؤسسات المحلية بدلاً من تجاوزها، كما ذكرت الاستراتيجية أن أحد الدروس العظيمة في التسعينات هي " أن الأهمية الحاسمة لأداء للمؤسسات الجيدة والحكامة الجيدة من أجل تحقيق التنمية والحد من الفقر، وعليه فإنه لا يمكننا أن نتوقع رؤية سياسات واستثمارات جيدة في بيئة لا تعمل فيها المؤسسات بشكل جيد والحكامة سيئة" انظر في هذا : The World Bank ,

reforming public institutions and strengthening governance, a world bank strategy november 2000, washington, d.c,p vi

وتركز استراتيجية البنك الدولي المقترحة سنة 2000 على مشاركة المواطنين، وقدرتهم على التأثير الفعلي في سياسات الحكومة، أي قدرتهم على مساءلة واضعي السياسات العامة¹. يعبر رئيس البنك الدولي Paul Wolfowitz عن مفهوم الحكامة بأنها تعني " في الأساس مزيج من المؤسسات الشفافة والخاضعة للمساءلة والمهارات والكفاءة القوية والرغبة الأساسية في فعل الشيء الصحيح، تلك هي الأشياء التي تمكن الحكومة من تقديم الخدمات لأفرادها بكفاءة"²، وقد تمت محاولة تجسيد هذا التصور في الاستراتيجية الجديدة التي اعتمدها المجلس في مارس 2007³.

وفي إطار مبادرة إيصال أصوات مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لسنة 2013، والتي هي مبادرة إقليمية جديدة للبنك الدولي تهدف لتعزيز نظام الإدارة العامة،

¹ Banque mondiale, rapport sur le développement dans le monde 2004 : des services pour les pauvres, 2004, Washington, C.c.p. xvi

² The World Bank, strengthening World Bank group engagement on governance anticorruption 2007, p1.on site:

<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/GACMaster>. Consulter le :17/09/2019.

³ تقوم على سبعة مبادئ ":

- 1- أن عمل البنك بشأن الحكامة ومكافحة الفساد جزء من اختصاصه في الحد من الفقر وليست غاية في حد ذاتها.
- 2- يجب أن تحدد الاستراتيجية من قبل البلدان، وتتحمل المسؤولية الرئيسية عن تحسين الحكامة فهي وحدها التي تملك مفتاح إنجاح هذه الاستراتيجية.
- 3- يلتزم البنك بمواصلة المشاركة في مكافحة الفقر في البلدان ذات الحكامة الضعيفة، "لمنع الفقراء من الدفع مرتين".
- 4- تكييف البنك لاستراتيجيته بحسب وضعية كل دولة، وفقاً لظروف محددة حيث لا يوجد "مقاس واحد يناسب الجميع".
5. المشاركة بشكل منهجي مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة من الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني من أجل توسيع الممارسات الجيدة الحالية، وتعزيز الشفافية والمشاركة ومراقبة الطرف الثالث في عملياتها.
6. تعزيز العمل مع الدول وانظمتها بدلاً من تجاوزها، فالمؤسسات الوطنية الأفضل هي الحل الأكثر فعالية لمواجهة تحديات الحكامة والفساد ولتخفيف المخاطر الائتمانية لجميع الأموال العامة.
7. التعاون مع باقي المانحين والمؤسسات الدولية والجهات الفاعلة الأخرى على المستويين القطري والعالمي لضمان اتباع نهج تشاركي وتنسيق قائم على الاختصاص بحيث لا تعمل مجموعة البنك الدولي بمعزل عن باقي الشركاء " أنظر في هذا:

The World Bank, strengthening World Bank group engagement on governance and anticorruption2007.<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/GACMaster.pdf> Consulter le: 19/04/2015

والشفافية، والمساءلة، وممارسات الإدارة المالية السليمة في كل من القطاعين العام والخاص، تم التأكيد على أن تحقيق قدر أكبر من الشفافية في إدارة الميزانية ليس فقط مجرد مطلب عام، ولكنه أيضا ضرورة للحكومات من أجل أداء أفضل، وقد عقدت المبادرة منتداهما السنوي الأول بعنوان "التبادل" في أبو ظبي سنة 2013، وكان الغرض من هذا الحدث هو بدء محادثة بين المهنيين في مجال الإدارة المالية حول أفضل السبل لتعزيز الممارسات المالية الجيدة في بلدان المنطقة، وقد خلص المنتدى إلى التأكيد على:"

- أهمية الشفافية في مجال المالية العامة. - دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- شراكة بين القطاعين العام والخاص. - إرادة سياسية قوية من قبل الحكومات لإشراك الجمهور.

وقد انبثقت عن المنتدى اثنتان من القواعد الذهبية تمثلان خطوطا إرشادية نحو تحقيق إدارة أفضل للميزانيات العامة، فهناك حاجة لوجود نظام فعال وشفاف للاتصال والتواصل، جنبا إلى جنب مع وجود مؤسسات رقابة أقوى، والشفافية في الواقع هي الخطوة الأولى على الطريق إلى المساءلة¹.

ثانيا- أدوات التشخيص ووسائل الدعم المالي وغير المالي:

في مجال المالية العامة عرف البنك الدولي تطورا مهما في عمله التحليلي المركز على دراسات تسيير المالية العامة خاصة المتعلقة بتقييم تسيير مساعدات التنمية التي يقدمها البنك للدول السائرة في طريق النمو.

1-تقارير مراجعات الإنفاق العام (EDP)

يستخدم البنك تقارير مراجعات الإنفاق العام (EDP) بشكل مكثف ويشدد على ضرورة معالجة العناصر الأساسية لتسيير الإنفاق العام بفعالية، ويشمل إعداد تقارير الميزانية على نحو يراعي الشمولية والشفافية، ورصد الإنفاق الفعلي ونتائجه بغرض تعزيز المساءلة وحساب تكاليف سياسات القطاعات والسياسات الشاملة بغرض زيادة درجة شفافية أولويات الميزانية، وتحسين مصداقيتها، وكذا الربط بين خطة التنمية وعميلة إعداد الميزانية، وهو يهتم عموما بزيادة استخدام التحليلات في عملية اتخاذ القرارات.

¹البنك الدولي، مبادرة إيصال أصوات مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، المنتدى الأول: التبادل، المالية العامة في العالم العربي: المساءلة تبدأ بالشفافية، أبو ظبي، 2013.

كما طور البنك أدوات لتحسين الشفافية والحد من الفساد الإداري" مثل الدراسات الاستقصائية التي تتبع النفقات العامة، أو المسوحات الكمية لتقديم الخدمات العامة. لقد أثبتت PETS أنها أداة مفيدة لتحديد مشاكل الإنفاق والتسيير المالي، حتى لو كانت باهظة التكلفة لتصبح أداة تحليل عادية"¹.

2- (تقييم السياسات والمؤسسات القطرية CPIA): يولى البنك الدولي أهمية بالغة لقياس مؤشرات الأداء المؤسسي للدول حيث يعتمد مؤشر تخصيص موارد المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) التابعة للبنك الدولي على نتائج التقرير السنوي "تقييم السياسات والمؤسسات القطرية (CPIA) التي تصنف معدلات الأداء في البلدان الفقيرة منذ عام 1980، تُستخدم المعدلات الواردة في هذه الدراسة لتخصيص المنح والقروض المعفية من الفوائد لتسع وثلثين بلداً إفريقياً تستحق المساندة من المؤسسة الدولية للتنمية."²

تركز المعايير على تحقيق التوازن بين تحديد العوامل الرئيسية التي تعزز النمو والحد من الفقر، وتظهر آخر التقارير تباينا وضاحا في أداء الدول، فتسجل تراجعا في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتحسنا نسبيا في دول إفريقيا جنوب الصحراء، غير أنها تسجل ضعفا واضحا في مجال المالية العامة فيما يتعلق بإدارة القطاع العام والتي تشمل حقوق الملكية، والإدارة العامة، والحكامة وفقاً للقواعد وكفاءة إدارة الميزانية والشؤون المالية.³

3- برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)

في إطار متابعة كيفية تسيير مساعدات التنمية للدول الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC)، وكذا الاعتمادات الموجهة لدعم مجهودات الحد من الفقر (CARP)، كان يجب التأكد من أن الإنفاق العام كان فعالاً وشفافاً وقابلاً للمساءلة أمام المجتمع المدني، فتم

¹ Catherine laurent, op.cit, p 26.

² Catherine laurent, op.cit, p 27.

³ Banque mondiale Communiqués de presse, La dernière évaluation des politiques et institutions nationales en Afrique révèle des résultats mitigés sur fond de conflits et d'instabilité, le 26 juin 2014. Sur le site suivant :

<https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2014/06/26/latest-assessment-african-policies-institutions-mixed-performance-conflict-instability-blunt-progress>

. Consulter le : 12/05/2017

إنشاء مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA¹ من قبل الجهات المانحة التي من بينها البنك الدولي والتي تركز بالخصوص على تسيير المالية العامة وتمس أيضا الإدارة الضريبية والوظيفة العامة.

يوفر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية إطارا عاما لتقييم نقاط القوى والضعف في تسيير المالية العامة، ورفع التقارير الخاصة بذلك والإبلاغ عنها باستخدام مؤشرات الشفافية والمساءلة المالية وإطارا كميا لقياس الأداء، خضع برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للتصميم من أجل توفير لمحة عن أداء تسيير المالية العامة في فترة زمنية محددة باستخدام منهجية من الممكن محاكاتها في تقييمات لاحقة بما يمكن من إعطاء موجز بالتغييرات على مدار الوقت، يتضمن إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية تقريرا يعرض نظرة عامة عن نظام تسيير المالية العامة يتم تقييمه على أساس الأدلة مقابل 31 مؤشر للأداء، كما أنه يوفر تقييما لآثار أداء النظام ككل ونتائج تسيير المالية العامة المرغوب فيها، ويوفر الأساس لتخطيط الإصلاح وقيام الحوار بشأن الاستراتيجية والأولويات ذات الصلة ورصد التقدم المحرز.²

ويعتبر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية هو المعيار المعترف به للتقييمات الخاصة بتسيير المالية العامة، وتجدر الإشارة إلى أنه منذ عام 2001 قام البرنامج بإجراء ما يزيد عن 500 تقرير تقييم لتسيير المالية العامة في 149 دولة إلى غاية نهاية سنة 2015.

ثالثا- الوسائل المالية وغير المالية للبنك الدولي:

لقد قام البنك الدولي بتمويل عديد المشاريع التي لها علاقة بإصلاح القطاع العام، وكان لتحسين تسيير المالية العامة الحصة الأكبر منها بما يعادل 81% من إجمالي المشاريع

¹ أطلق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام 1996 لضمان عدم مواجهة أي بلد عبء ديون لا يستطيع إدارتها، منذ ذلك الحين تعمل المؤسسات المالية بما في ذلك المؤسسات المتعددة الأطراف والسلطات الوطنية، على رفع عبء الديون الخارجية على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى مستوى يمكن التعامل معه. وبموجب الاتفاق الدولي واسع النطاق على أهمية تسيير المالية العامة بدأ العمل في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2001 من خلال سبعة عشر من الشركاء الدوليين المعنيين بالتنمية، وهم المفوضية الأوروبية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وحكومات كل من فرنسا، والنرويج، وسويسرا، والمملكة المتحدة، وقد بدأ العمل ببرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية باعتباره وسيلة لتنسيق عملية تقييم تسيير المالية العامة فيما بين الهيئات الشريكة و تأسس لوضع منهجية موحدة وأداة مرجعية للتقييمات التشخيصية لتسيير المالية العامة.

² الإنفاق العام والمساءلة المالية، إطار تقييم المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة. تعزيز التنمية المستدامة، الأمانة العامة للإنفاق العامة والمساءلة المالية، واشنطن دي سي 20433، الولايات المتحدة الأمريكية، 2016، ص5.

التي مولها خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى غاية 2006، حيث تمثل مكوناً رئيساً أو حتى مهيماً، كما يمكن ملاحظة أن حصة قروض سياسة التنمية لهذا القطاع قد ارتفعت من 31٪ في 1999 إلى 67٪ بين عامي 2000 و 2006؛ وخلال هذه الفترات نفسها فإن المبالغ المخصصة لتسيير المالية العامة ارتفعت من 127 مليون دولار إلى 912 مليون دولار في المتوسط السنوي بارتفاع من 0.6٪ إلى 4.7٪ من المبلغ مجموع ما تم إقراضه من قبل البنك الدولي.¹

ارتباطات البنك الدولي للإنشاء والتعمير حسب القطاع المالي وقطاع الإدارة العامة للسنوات 2014/2018.²

جدول يبين ارتباطات المؤسسات المالية الدولية للتنمية حسب القطاعات (القطاع المالي والإدارة العامة 2014/2018)³ بالمليون دولار .

السنة المالية للقطاع	2014	2015	2016	2017	2018
القطاع المالي	1.360	3.3433	4.599	4.443	3.084
الإدارة العامة	4.162	3.175	5.111	4.754	2.189

السنة المالية للقطاع	2014	2015	2016	2017	2018
القطاع المالي	669	661	443	1.227	546
الإدارة العامة	2.642	2.744	1.500	1.954	5.013

¹ Catherine Laurent, op.cit, p 27.

² المصدر: البنك الدولي، التقرير السنوي لعام 2018، ص 82 ارتباطات المؤسسة الدولية للتنمية حسب القطاع المالي وقطاع الإدارة العامة للسنوات 2014/2018.

³ حيث عرفت سنة 2005 توجيه 34 ٪ للإنفاق العام والمساءلة المالية، و 22 ٪ للرصد والتقييم، و 18 ٪ للمشتريات. وقد زادت حصة تسيير المالية العمومية في هذه المنح من 3 في المائة في الفترة 1992-1999 إلى 18 في المائة في الفترة 2000-2006، كما يقوم البنك الدولي وشبكة تسيير المالية في البنك بتقديم الكثير من المساعدات الفنية لهيئات الحسابات العامة الوطنية، بما في ذلك مؤسسات التدقيق العليا، التي تهملها تقليدياً القروض المقدمة إلى السلطة التنفيذية في البلدان أنظر في هذا

كما أنشأ البنك منحا للتطوير المؤسسي في عام 1993 وهي مبالغ صغيرة لمدة ثلاث سنوات كحد أقصى، يتم منح معظمها لحكامة القطاع العام بهدف تحسين تسيير المالية العامة والحكامة والشفافية¹.

لقد ساهم البنك الدولي من خلاله عمله التحليلي في مجال المالية العامة في تحسين تسيير المالية وصياغة معايير الحكامة المالية العامة، لكن تقديمها وفرضها كنموذج لتسيير المالية العامة خاصة في الدول السائرة في طرق النمو عرف عدة إشكاليات أسهمت في تعثر الإصلاحات المفروضة²، وتباين في نتائجها خاصة في مجال الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم، حيث تم تقليص دور الدولة بشكل كبير لفائدة دعم القطاع الخاص، مما أثر سلبا على تحقيق الأهداف المرجوة من تطبيق الحكامة المالية العامة.

المطلب الثاني: معايير الحكامة المالية من منظور المؤسسات الدولية والجهوية

تتمثل معايير الحكامة المالية من منظور المؤسسات الدولية في المعايير التي وضعتها هيئة الأمم المتحدة، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، والمبادرة العالمية لشفافية المالية العامة.

¹ Catherine laurent, op.cit, p 28.

²تسجل الخبيرة بالبنك الدولي Catherine LAURENT أن نتائج وتأثير البنك الدولي على تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق الحكامة المالية متواضعة في البلدان السائرة في طريق النمو عكس الدول المتقدمة، وترجع هذا لعدة اعتبارات من بينها " طبيعة الإصلاحات في البلدان المتقدمة يتم رسمها وتقريرها من قبل الحكومات المدعومة من ناخبها في سياق ديمقراطي، في حين أنه في الدول السائرة في طريق النمو أن هذه الإصلاحات يتم رسمها وتقريرها من قبل الهيئات المانحة، وبالتالي هي ليست مفهومة من قبل المواطنين ولا تتلقى دعمهم، أو أنه تتم قيادتها من قبل نخبة تكنوقراطية وسياسية لا يهتمها سوى المحافظة على مصالحها، وعليه فإن هذه الإصلاحات التي تصممها لمعالجة أزمات مالية (ميزانانية) واقتصادية تدار من دول ضعيفة إداريا تعيش حالات من الصراعات العسكرية وأنظمة تسلطية، موضحة أن معاني المفردات مثل: التسيير العمومي والكفاءة، والشفافية في لغات أخرى غير الفرنسية أو الإنجليزية لها معاني أخرى فمثلا (responsabilisation) المساءلة لا تجد لها مقابل في لغات مثل الإسبانية والفييتامية... كما يتم التشكيك في الإصلاحات لكونها تحمل مفاهيم تم تطويرها في القطاع الخاص في الدول المتقدمة، ويراد تطبيقها على القطاع العام في البلدان السائرة في طريق النمو . لمزيد من التفاصيل أنظر

Catherine laurent,op.cit, pp 28,29

الفرع الأول: من منظور هيئة الأمم المتحدة

تتمثل معايير الحكامة المالية من منظور هيئة الأمم المتحدة في الإعلان العالمي لحقوق الانسان، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أولا - الإعلان العالمي لحقوق الانسان:

يمثل ميثاق الأمم المتحدة والإعلانات والاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان إطارا معياريا للمبادئ والقيم الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بالنسبة للحكامة الجيدة والتنمية.¹

حيث أن المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان تعترف بأهمية المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام، وتشير المادة 28 منه إلى حق كل فرد في التمتع بنظام اجتماعي دولي تحقق بمقتضاه الحقوق والحريات، كم تم التأكيد على أهمية سيادة القانون وإقامة قضاء عادل في كل الدول، وهو ما تم تأكيده في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إذ تشكل الصكوك الدولية لحقوق الانسان قاعدة معيارية لالتزامات المحاسبة والمساءلة وسيادة القانون التي تشكل مبادئ الحكامة المالية العامة.²

كما تجدر الإشارة إلى أنه من بين أهم الوثائق في الأمم المتحدة التي تناولت آليات الحكامة المالية نجد قرار لجنة حقوق الانسان رقم 2000/64 الصادر في 26 أفريل لسنة 2000 جلسة رقم 66 الذي ربط بين تحقيق الحكم السديد أي الحكامة الجيدة والبيئة المواتية التي تؤدي إلى التمتع بحقوق الانسان، موضحا أن الحكامة الجيدة " هي التي تتصف بالشفافية ، المسؤولية والمشاركة، و تستجيب لاحتياجات الشعب وتطلعاته".³

¹ Un-Ohrlss Et Undep, La Gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancées, p 3. Sur le site suivant :

<http://www.undp-aci.org/publications/other/undp/guides/policy-ldcreport-06f.pdf>.

Consulter le : 22/08/2019.

² Un-Ohrlss Et Undep, la gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancées, p 6 .sur le site suivant :

<http://www.undp-aci.org/publications/other/undp/guides/policy-ldcreport-06f.pdf>.

Consulter le : 13/0/2019.

³هيئة الأمم المتحدة، مفوضية حقوق الانسان، لجنة حقوق الانسان، قرار رقم 2000/64، الصادر في 26 أفريل لسنة 2000، جلسة رقم 66. على الرابط:

<https://www.ohchr.org/AR/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGover>

[.nancelIndex.aspx](https://www.ohchr.org/AR/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGover.nanceIndex.aspx)

في حين تم تعريف الحكامة الجيدة من قبل مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على أنها " العملية التي تقوم بها المؤسسات العامة بتصريف الشؤون العامة، وإدارة الموارد العامة، وضمان أعمال حقوق الإنسان بطريقة خالية أساساً من إساءة استعمال السلطة ومن الفساد"، في تأكيد على أهمية الجانب التسييري والمالي للحكامة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.¹

ثانياً- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يرتبط مفهوم الحكامة في البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بمقاربة سياسية تستند إلى معايير الديمقراطية وحقوق الإنسان في التنمية، وإدخال مفهوم التنمية البشرية كمعطى جديد في عملية التنمية، لكنها لا تهمل الجانب المالي كمجال رئيسي لتحقيق التنمية الإنسانية المنشودة، بحيث يُعرف البرنامج الحكامة باعتبارها " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة في كل المستويات..."².

يشير هذا التعريف بوضوح إلى ثلاثة أوجه للحكامة تأتي في مقدمتها الحكامة الاقتصادية التي تتضمن عمليات صنع القرار المؤثر على الأنشطة الاقتصادية للدولة بما فيها الجانب المالي للدولة وعلاقتها مع غيرها من الدول، كما يربطها بقضايا العدالة والفقير على اعتبار أن البرنامج يركز على البعد الإنساني لعملية التنمية.

كما أن المعايير التسعة التي قدمها البرنامج للحكامة³ تمثل مبادئ أساسية تسهم في تحقيق الحكامة المالية، فلا يمكن تصور تحقيق التنمية الإنسانية في ظل غياب تسيير للمالية العامة دون احتكامه لمعايير الشفافية والمشاركة، حكم القانون، المساواة، الكفاءة والفعالية،

Consulter le : 23/09/2019

¹ Jean-Pierre Gaudin, pourquoi la gouvernance ? Paris : presses de sciences po, « la bibliothèque du citoyen », 2002, p137.

² UNDP, " governance for sustainable human development: A UNDP policy document (1997)".p2-3. On site :

<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#c>

³ أنظر في هذا: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002، ص 102.

إعلان الألفية: اعتمدت مجموعه من 191 بلداً إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية خلال قمة الألفية التي انعقدت في الفترة من 6 إلى 8 سبتمبر 2000، مجددةً بذلك التزامها تجاه السلام والأمن، وتجاه تعزيز الديمقراطية والحكامة الجيدة، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الحق في التنمية، أنظر في هذا الرابط:

تاريخ الاطلاع: 15/09/2018 <https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

المساءلة والرؤية الاستراتيجية، وعليه فإن المعايير التي وضعها البرنامج للحكامة تشكل ذاتها أهم المعايير التي تضمن تحقيق الحكامة المالية.

تمثل المبادرة بين الدول المتقدمة والدول النامية لخلق بيئة على المستوى الوطني والدولي تسمح بتحقيق التنمية والتخلص من الفقر، حيث جاء في نص المادة 13 منها " إن النجاح في تحقيق هذه الأهداف يعتمد في جملة أمور على توافر الحكم الرشيد في كل بلد، ويتوقف أيضا على وجود حكم سليم على الصعيد الدولي، وعلى الشفافية في النظم المالية والنقدية والتجارية، ونحن ملتزمون بوجود نظام تجاري ومالي متعدد الأطراف يتسم بالانفتاح والإنصاف وعدم التمييز والقابلية للتنبؤ به ويرتكز على القانون"¹.

حيث ربط نص المادة 13 من الإعلان تحقيق أهداف الألفية بمدى توفر الحكامة الجيدة في كل بلد ومعاييرها المتمثلة في الشفافية في النظم المالية والإنصاف والقابلية للتنبؤ وسيادة القانون، وكلها معايير تتعلق بتحقيق الحكامة المالية، تجدر الإشارة إلى أنه تمت إضافة أهداف جديدة وفقا لنتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 الذي يعتبر محطة رئيسية لعملية المراجعة منذ انعقاد مؤتمر قمة الألفية، حيث اتفقت الدول الأعضاء على إطار عملي لما ستضطلع به من أعمال على مدى عقد كامل، و التزمت بإدماج الأهداف العالمية في العمليات المضطلع بها على المستوى القطري الذي تتخذ فيه القرارات التنفيذية والمتعلقة بالميزانية على وجه التحديد².

حيث تم التأكيد على أهمية الحكامة المالية ومعاييرها المتمثلة في الفعالية والشفافية في بناء القدرات الوطنية، والاستخدام الأمثل للمساعدات الإنمائية في إطار الشراكة الدولية من أجل التنمية.

ثالثا-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

¹الأمم المتحدة، إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، قرار رقم 55/02، الدورة الخامسة والخمسون، الصادر بتاريخ 08/09/2000، رقم الوثيقة [A/RES/55/2](#)

² إذ تمت الإشارة في قرار الجمعية العامة رقم 60/1 بخصوص الشراكة من أجل التنمية إلى " الإدارة الفعالة للمالية العامة بما يحقق ويوطد الاستقرار في مجال الاقتصاد الكلي والنمو الطويل الأجل وبما يكفل الاستخدام الفعال والشفاف للأموال العامة ويضمن استخدام المساعدة الإنمائية في بناء القدرات الوطنية الامم المتحدة، مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، القرار رقم 60/1، الدورة الستون، الصادر في 24/10/2005، ص 05، رقم الوثيقة A/RES/60 / على الرابط :

http://www.pseataskforce.org/uploads/tools/resolutionofthega2005worldsummitoutcomeares601_unga_arabic.pdf تاريخ الاطلاع: 14/06/2017.

منذ منتصف تسعينات القرن الماضي أصبح الفساد موضع اهتمام وقلق مشروعين من قبل المجتمع الدولي بسبب تأثيراته الكبيرة على حياة الأفراد والدول، ولانتشاره الواسع في الأوساط المالية نتيجة العولمة والتطور المذهل لوسائل التكنولوجيا، وفي محاولة للحد من هذا الخطر طرحت هيئة الأمم المتحدة اتفاقيتها لمكافحة الفساد في 31 أكتوبر 2003 في قرارها الصادر تحت رقم 58/04، وقد دخلت حيز التنفيذ في ديسمبر 2005، تعد أول صك ملزم قانونا شاملا لمجموعة من المعايير والتدابير والقواعد الملزمة لجميع الأطراف المصادقة عليها، وقد بلغ عدد الدول الموقعة عليها إلى غاية اليوم 140 دولة، وتسعى هذه الاتفاقية إلى " : -ترويج وتيسير التدابير الإلزامية لمكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع. -ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، بما في ذلك استرداد الموجودات.

-تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية"¹.

تهدف هذه الاتفاقية إلى ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال العمل على تعزيز مشاركة المجتمع المدني، وتجسيد مبادئ سيادة القانون والتسيير الجيد للممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، وباستقراء نصوص المواد (5، 6، 7، 8، 10، 12، 13)، نلاحظ أن الاتفاقية تولي أهمية لضرورة تفعيل آليات الحكامة المالية كأحد متطلبات مكافحة الفساد، حيث تركز على تبني وضع أطر سياسية قانونية من خلال إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، تعمل هذه الهيئات على إتاحة الفرصة للمجتمع المدني والقطاع الخاص كفاعل رئيسية مشكلة لمنظومة الحكامة المالية الجيدة من المساهمة في الحد من تفشي الفساد عبر آليات الرقابة، الشفافية، المساءلة، النزاهة.

الفرع الثاني: معايير الحكامة المالية من منظور منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)

يرى François-Roger Cazala " المتصرف الرئيسي بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية "أن معايير الحكامة المالية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية غير موجودة تحت هذا المسمى، ولكن هنالك سلسلة ليست متجانسة كثيرا من المبادئ المتوافق عليها في مجالات

¹هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية مكافحة الفساد، قرار الجمعية العامة رقم 58-04 المؤرخ في 31/10/2003، الدورة الثامنة والخمسون، وثيقة رقم A/RES/58/4، ص 06. على الرابط: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/453/13/PDF/N0345313.pdf?OpenElement>

مختلفة، التي يرتبط البعض منها مباشرة بقطاع الميزانية العامة، وهي مجموعة من الممارسات الجيدة فيما يتعلق بشفافية الميزانية المنشورة في سلسلة من الوثائق المعدة من قبل لجنة التسيير العمومي التي صارت فيما بعد لجنة الحكامة العمومية (العامة) ¹.

كان ذلك إلى غاية سنة 2009، و الملاحظ أن المنظمة قد أصدرت خلال سنة 2015 ما يعتبر أهم المبادئ في مجال الحكامة المالية الجيدة من خلال عمل قام به مجموعة من الخبراء التابعين للمنظمة في الحكامة العامة بالتعاون مع خبراء دوليين ومنظمات دولية مهتمة بالموضوع طيلة عقد من الزمن، أسفر عن تقديم توصية تعرف بالمبادئ العشرة للحكامة المالية و الميزانياتية، توفر إرشادات واضحة لتطوير وتنفيذ وتحسين أنظمة الميزانية لمعالجة التحديات المستقبلية بشكل عام، وتهدف إلى توفير أداة مرجعية مفيدة لصانعي السياسات والممارسين المشاركين في عملية وضع الميزانية، والمساعدة في ضمان تخطيط الموارد العامة وإدارتها واستخدامها بحكمة لتحسين حياة المواطنين ².

حكامة المالية العامة وفق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تستمد من الممارسات الجيدة في مجال شفافية الميزانية، والمبادئ العشرة للحكامة المالية الواردة بتوصية مجلس المنظمة لعام 2015، والممارسات الجيدة في مجال تعزيز مفهوم النزاهة في الصفقات العمومية، وكذا إصلاح الإدارة العامة.

أولاً-الممارسات الجيدة في مجال شفافية الميزانية

انطلاقاً من قناعة المنظمة بأهمية العلاقة الموجودة بين الحكامة الجيدة وتحقيق أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية، وبالنظر لكون الشفافية تعد العنصر الأساسي في تجسيد الحكامة المالية، صاغت المنظمة المبادئ التوجيهية لشفافية الميزانية التي تعد أكثر الوثائق تطوراً وعلاقة بمجال تسيير المالية العامة.

الممارسات الجيدة لشفافية الميزانية مقال تم نشره سنة 2002 عبر مجلة التسيير الميزانياتي التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وصارت تعد مرجعاً للدول الأعضاء في المنظمة في قيادة عملية الميزانية، ويشمل عدة مراحل من إعداد الأهداف إلى غاية تقديم

¹ François-Roger Cazala, op.cit., p33

² OCDE, recommandation du conseil sur la gouvernance budgétaire, gouvernance publique et développement territoriale, Éditions OCDE, 2015.

الحساب، حيث عرفت الشفافية بأنها " إتاحة المعلومات المتعلقة بالميزانية للجمهور في زمن مناسب بجودة مرتفعة وميسرة " ¹.

تتألف الممارسات الجيدة لشفافية الميزانية من ثلاثة أجزاء:

-**الجزء الأول:** يورد قائمة بالتقارير الرئيسية للميزانية التي يجب على الحكومة إصدارها ونشرها ويحدد الخطوط العريضة لمحتواها.

-**الجزء الثاني:** يصف معلومات محددة يتعين الإفصاح عنها في التقارير، وتشمل المعلومات عن الأداء المالي وغير المالي.

-**الجزء الثالث:** يلقي الضوء على الممارسات التي تكفل مهمة جودة التقارير ونزاهتها.

يرى Carlos Santiso أن "ميثاق شفافية المالية العامة " لصندوق النقد الدولي يميل إلى أن يقتصر على الحكامة المالية داخل السلطة التنفيذية، في حين أن الممارسات الجيدة في شفافية الميزانية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) تأخذ في الاعتبار دور البرلمانات في عملية الميزانية ².

يرجع هذا الاهتمام إلى دراسة قامت بها المنظمة سنة 1998 بخصوص تراجع دور البرلمانات المعاصرة في عملية الميزانية شملت بعض الدول مثل فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، وقد خلصت الدراسة إلى أن معظم البرلمانات التي شملها البحث أن البرلمانيين لا يتقدمون إلا بتعديلات بسيطة على الميزانية المقترحة من طرف الحكومة ³.

تحقيق الشفافية والمساءلة في المالية العامة يتطلب أن يقوم للبرلمان بدوره الرقابي على عملية الميزانية، حيث بموجب الممارسات الجيدة لشفافية الميزانية يوفر عرض الميزانية والوثائق للبرلمان الفرصة الأولى للتدقيق العام في أولويات الإنفاق الحكومي، ويسهل مشاركة الجمهور في عملية الميزانية ⁴.

¹ OCDE, « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 1, n°3.2002, p7.

² Carlos Santiso, op.cit., p469.

³ رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 4.

⁴ OCDE, recommandation du conseil sur la gouvernance budgétaire, gouvernance publique et développement territoriale, Éditions OCDE, 2015, p142.

ثانياً-المبادئ العشرة للحكامة المالية والميزانياتية

بعد مرور عقد على تقديمها لوثيقتها المهمة في مجال تسيير المالية العامة المسماة " الممارسات الجيدة لشفافية الميزانية"، وبالنظر لأهمية المالية العامة في حياة الأفراد والمجتمعات والدول، طورت المنظمة تصورها حول الموضوع استناداً لتجربتها والتعاون مع باقي الشركاء في المجال، حيث أصدرت توصية تتضمن عشرة مبادئ للحكامة المالية الجيدة لضمان نجاعة وفعالية تسيير المالية العامة قائمة على تبنى الشفافية والنزاهة والانفتاح والمشاركة والمساءلة والنهج الاستراتيجي في التخطيط لتحقيق الأهداف الوطنية، إذ عرفت حكامه الميزانية بأنها " جميع العمليات والقوانين والهيكل والمؤسسات القائمة لضمان تحقيق نظام الميزانية لأهدافه بطريقة فعالة ومستدامة"¹.

تتفرع عن كل مبدأ من هذه المبادئ العشرة عدة عناصر تحدد كيفية الوصول إلى تطبيقه من أجل تحقيق الحكامة المالية العامة، يعتبر Joseph White أنه من المحتمل أن يكون لهذه المبادئ تأثير في أنحاء العالم فهي نتاج عمل خبراء في المجال وتجارب عرفتھا الدول الأعضاء في المنظمة خلال العقدين الماضيين، ومع ذلك فإن فهمها الضمني لأهداف عمليات الميزانية يعاني من نقاط ضعف كسياسة وتحليل لسياسات... على الرغم من أن الميزانيات يمكن اعتبارها عقوداً بين المواطنين والدولة، وفي نظام تمثيلي يُنظر إليها بشكل

¹ وتتمثل هذه المبادئ العشرة للحكامة المالية والميزانياتية فيما يلي:

- 1- يجب تسيير الميزانيات ضمن حدود واضحة وموثوقة ويمكن التنبؤ بها للسياسة المالية.
- 2- يجب أن تكون الميزانيات متوافقة بشكل وثيق مع الأولويات الاستراتيجية المتوسطة المدى للحكومة.
- 3- ينبغي تصميم إطار الميزانية الرأسمالية لتلبية الاحتياجات الإنمائية الوطنية بطريقة فعالة ومتناسكة.
- 4- يجب أن تكون وثائق الميزانية وبياناتها مفتوحة وشفافة ويمكن الوصول إليها.
- 5- يجب أن يكون النقاش حول خيارات الميزانية شاملاً وتشاركياً وواقعياً.
- 6- يجب أن تقدم الميزانيات حساباً شاملاً ودقيقاً وموثوقاً للأموال العامة.
- 7- يجب أن يتم تخطيط الميزانية وتنفيذها ومراقبتها بشكل نشط.
- 8- يجب أن يكون الأداء والتقييم والاستعمال الأمثل للموارد جزءاً لا يتجزأ من عملية الميزانية.
- 9 - يجب تحديد الاستدامة الطويلة الأجل والمخاطر المالية الأخرى وتقييمها وإدارتها بحذر.
- 10- يجب تعزيز سلامة وجودة توقعات الميزانية والخطط المالية، وتنفيذ الميزانية من خلال ضمان رقابة صارمة للجودة، بما في ذلك التدقيق المستقل للحسابات. " لمزيد من التفاصيل أنظر في هذا:

أفضل على أنها معاهدات بين المواطنين يتم التفاوض بشأنها من خلال السياسة، في حين أن التوصية بالكاد تعترف بوجود تحديات للصراع السياسي¹.

كما اهتمت المنظمة بمجال الصفقات العمومية والمشتريات العامة باعتبارها أصبحت تشكل على نحو متزايد أداة للسياسة العامة ورافعة لدفع التغيير الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على نطاق واسع، وهذا من خلال التأكيد على أهمية النزاهة في الصفقات العمومية.

ثالثاً- دعم النزاهة في الصفقات العمومية

خلال المنتدى العالمي الذي عقدته المنظمة خلال سنة 2004 حول الحكامة ومكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الصفقات العمومية توصل المشاركون إلى أن غياب الشفافية والمساءلة يشكل أكبر خطر يهدد نزاهة الصفقات العمومية، انطلاقاً من هذه الفرضية قامت المنظمة بإجراء دراسة في بعض الدول الأعضاء لتحديد مواطن القوة والضعف والخروج بتوصيات تمكن من تحقيق الفعالية والنجاحة في التسيير العمومي والتي تستند إلى مفهوم الحكامة ، حيث خلصت الدراسة لتحديد قائمة بالممارسات الجيدة، وبعبارة أخرى التدابير التي أثبتت فعاليتها في تعزيز النزاهة في الصفقات العامة، ولا سيما الإجراءات التالية:

1- وضع أداة تقييم مشتركة لأنظمة الصفقات العامة بواسطة فريق العمل التابع للجنة مساعدات التنمية (DAC) والمعني بفعالية المعونة وممارساتها (GT EFF).

2- تحليل الفساد في الصفقات العامة من قبل الفريق العامل المعني بالرشوة في المعاملات التجارية الدولية.²

3- دراسة برامج دعم تحسين المؤسسات العامة ونظم الإدارة في دول أوروبا الوسطى والشرقية من خلال برنامج سيجما (SIGMA)³.

¹OECD, Joseph White, what are budgeting's purposes? comments on OECD's principles of good budgetary governance, OECD journal on budgeting, OECD 2015.

²OCDE, L'intégrité dans les marchés publics, la bonne pratique d'A À Z, Éditions OCDE, 2007, P3.

³سيجما هي برنامج دعم وتطوير الحكامة والإدارة في دول وسط وشرق أوروبا، وهو مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي بدعم الإدارة العامة في جهودها الإصلاحية في ثلاثة عشر دولة.

للتفاصيل أنظر الرابط التالي: <http://www.sigmaweb.org> تاريخ الاطلاع 2018/05/03.

هذا الإطار للتسيير النزيه في مجال الصفقات العمومية يرتبط بتوفر أربعة ركائز تتفرع عنها مبادئ هي: " - الشفافية، -تسيير جيد -منع سوء السلوك والامتثال والرصد، -المساءلة والرقابة¹

لقد كانت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية رائدة في إدراك أهمية حكمة الصفقات العمومية بحيث عمدت لإرساء أربعة أركان وهي: الشفافية وجودة التسيير ومنع سوء السلوك والمساءلة والرقابة لتعزيز النزاهة في الصفقات العمومية، وكان الهدف العام هو دعم جهود النزاهة من خلال مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في تحقيق التسيير الفعال للصفقات العمومية، باعتبار أن الصفقات العمومية تمثل أحد أهم آليات صرف المال العام.²

¹ تتفرع هذه الركائز إلى -توفير درجة كافية من الشفافية في جميع مراحل الصفقات العمومية لضمان معاملة عادلة ومنصفة للموردين المحتملين.

2-زيادة الشفافية في المناقصات التنافسية واتخاذ تدابير احترازية لتعزيز النزاهة، لا سيما فيما يتعلق بالاستثناءات من المناقصات التنافسية.

3-التأكد من استخدام الأموال العامة في الصفقات العمومية يتم وفقاً للأغراض المقصودة.

4-التأكد من تلبية مسؤولي الصفقات العمومية للمعايير المهنية العالية للمعرفة والمهارات والنزاهة.

5-وضع آليات لمنع المخاطر على النزاهة في الصفقات العمومية.

6-تشجيع التعاون الوثيق بين الحكومة والقطاع الخاص للحفاظ على معايير عالية من النزاهة، لا سيما في

تسيير العقود.

7-توفير آليات محددة لمراقبة الصفقات العمومية، وكذلك الكشف عن سوء السلوك وتطبيق العقوبات وفقاً لذلك.

8-إنشاء سلسلة واضحة من المسؤولية جنباً إلى جنب مع آليات الرقابة الفعالة.

9-التعامل مع الشكاوى من الموردين المحتملين بطريقة عادلة وفي الوقت المناسب.

10-تمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجمهور الأوسع من التدقيق وإمعان النظر في الصفقات

العامة " أنظر في هذا:

OCDE, Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics,

Éditions OCDE, 2010, P21

² بلغت الصفقات العمومية في الاتحاد الأوروبي عام 2002 حوالي 1.5 تريليون أورو بحيث تمثل ما نسبته 15/ من الناتج

المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مما يجعله نشاطاً اقتصادياً مهماً للحكومة ومجالاً يكون تأثير

الفساد فيه كبير على أموال دافعي الضرائب، أنظر في هذا: OCDE, L'intégrité, 2007, P10 OCDE, Éditions

Dans les marchés publics, la bonne pratique d'A À

رابعاً-بانوراما الإدارة العامة

سعت المنظمة إلى المساهمة في معالجة عدم توفر البيانات الدولية المقارنة التي تساعد على فهم أداء الإدارات العامة بشكل أفضل، وهذا من خلال تقديم مجموعة من المؤشرات في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثل المؤسسات العامة وهيكلها ومواردها، والتي تتعلق بجوانب الحكامة العامة (العمومية)، بالتطرق للأسئلة التي يتعين على الحكومات الإجابة عليها إذا كانت ترغب في الاستمرار في تكييف ممارسات الحكامة العامة الخاصة بها مع التطورات الحاصلة في العالم، فهذه التطورات والأزمات المالية قد عززت دور السلطات العامة في الاقتصاد في مواجهة المجتمع الذي يتطلب إدارة أكثر كفاءة وفعالية بالإضافة لوجوب مراعاة تطلعات المواطنين¹.

في هذا السياق تم تناول إطار الإنفاق متوسط المدى (CDMT) الذي يسمح للإدارة العمومية باعتماد منظور مالي متوسط الأجل وليس سنوياً فقط، حيث يشمل جميع نفقاتها مهما كانت طبيعتها، ولا يمثل جداول أرقام بسيطة بل يشتمل على تحليل للسياسات الميزانية، إذ يهدف هذا الإطار إلى تعزيز الأداء المالي والتخفيف من تقلبات الميزانية من خلال زيادة الكفاءة الفنية وتحقيق أداء إجمالي أفضل لنظام تسير المالية العامة².

ومن أجل تحسين الانضباط المالي، اعتمدت العديد من البلدان أطراً ميزانية ونفقات متوسطة الأجل تشير إلى التوجهات السياسية وتغييرات الميزانية، وتمنح الفاعلين الوقت للتكيف، كما أنها تسهل تحديد المساحة المالية التي يمكن تخصيصها للتدابير الجديدة أو الحالية، تعتمد جل بلدان المنظمة إطار إنفاق متوسط لمدة أربع سنوات باستثناء أربعة دول، في حين هنالك بعض الدول تضع سقف إنفاق إضافية حسب القطاع مثل: إيطاليا ألمانيا والنمسا، وتختلف أهمية هذه الأطر من دولة لأخرى بحسب الإطار القانوني الناظم لها، وتقتصر المنظمة " لكي تكون أطر الإنفاق متوسطة المدى فعالة، يجب إنشاء آليات للمتابعة والتنفيذ تكون فيها السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان أو مؤسسة مالية مستقلة عن مدى احترامها لهذه الأطر"³.

¹ OCDE, Panorama des administrations publiques 2009, Éditions OCDE.

²OCDE, Panorama des administrations publiques 2009, Éditions OCDE, p96.

³OCDE, Panorama des administrations publiques 2013, Éditions OCDE, p100.

ولتقييم أداء هذه الأطر تم وضع مؤشر مركب بين 10 متغيرات تتعلق بدمج منظور متوسط الأجل في عملية الميزانية، وعدد السنوات التي تغطيها التقديرات ، وفئات الإنفاق في أطر الإنفاق على المدى المتوسط ، وإمكانية ترحيل الأموال غير المستخدمة وإجراءات المتابعة على أساس سنوي، تجدر الإشارة إلى أن المؤشر لا يقصد به قياس الجودة الكلية للأطر فهو ذو طبيعة وصفية، مع ذلك " فإن تأثير هذا المنظور المتوسط الأجل يعتمد في نهاية المطاف على مصداقية التقديرات وأسقف الإنفاق وكذلك على الطريقة التي يتم بها استخدام هذه المعلومات من قبل صانعي السياسات والمجتمع المدني، حيث غالباً ما يكون عدم تحقيق أهداف الميزانية متوسطة الأجل بسبب أوجه القصور في وضع أهداف الميزانية، وصياغتها في النصوص وتنفيذها"¹.

كما اعتمدت المنظمة على تصنيف وظائف الإدارة العمومية CFAP من أجل إجراء مقارنة دولية لنفقات الإدارات العمومية، حيث يتم تصنيف نفقات الإدارات العمومية إلى مستويين المستوى 1 CFAP بيانات الإنفاق إلى 10 مجموعات إنفاق "وظيفية" أو قطاعات فرعية (مثل الدفاع أو التعليم أو التدريب، الحماية الاجتماعية)، ويقسم المستوى 2 CFAP كل مجموعة من المستوى 1 إلى 9 مجموعات فرعية بحد أقصى، تتوفر بيانات المستوى 1 في 32 من الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغ عددها 34 دولة، ولكن بالنسبة للمستوى 2 تتوفر البيانات حالياً فقط في 21 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى اليابان².

تظهر أهمية هذا التصنيف في كونه يسهل إجراء التحليلات التي تظهر مدى كفاية المخصصات التي ترصدها الدولة لمختلف الخدمات الحكومية، وما إذا كانت هذه المبالغ قد تم إنفاقها بكفاءة وحققَت الأغراض التي حددت لها والنتائج المرجوة منها، كما يسمح تحليل نشاطات الدولة وبرامجها المختلفة والتغيرات التي تطرأ عليها من سنة لأخرى بشكل يساعد على إظهار المعلومات في الميزانية العامة موزعة على الخدمات العامة، وبالتالي يظهر نصيب كل وظيفة من النفقات العامة، كل هذا يتيح إجراء عملية المقارنة الدولية والوصول إلى اختيار أنسب الطرق لإنفاق المال العام.

¹Ibid, p100.

²OCDE, Panorama des administrations publiques 2013, Éditions OCDE, P180.

اللجوء إلى هذا التصنيف للاستفادة منه في قياس الأداء بزيادة الفعالية والكفاءة في الإدارة العمومية ويعكسه تبني نظام الميزانية الموجهة بالنتائج، " حيث تعمل الحكومات بشكل متزايد على دمج معلومات الأداء في عمليات الميزانية بهدف تجسيد الحكامة وتحقيق نتائج أفضل، والاستعمال الأمثل للإنفاق العام وجعل قراراته أكثر شفافية، إذ تساهم معلومات الأداء الجيد في اتخاذ قرارات أفضل بشأن استخدام الموارد وإدارة البرامج، وتؤدي الشفافية المتزايدة حول الأداء وتخصيص الموارد إلى جعل الهيئات العامة أكثر مسؤولية عن إنفاقها، وفي هذا تمارس العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الميزانية القائمة على الأداء، ولكن الأساليب المستخدمة مختلفة للغاية، ولا يوجد إجماع على النظام الأمثل الذي يجب تطبيقه" ¹.

الفرع الثالث: معايير الحكامة المالية من منظور المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة

شكل مفهوم الحكامة إطارا تفاعليا ظهرت فيه أهمية الفواعل غير الدولانية خاصة المنظمات غير الحكومية التي أصبح لها تأثير يفوق تأثير الدول، كما لعب مفهوم الشراكات دورا في تجسيد هذا التحول من خلال المبادرات التي ظهرت في إطار التفاعل بين المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية خاصة في مجال الحكامة المالية. توفر العديد من المنظمات الدولية معايير رسمية بشأن الميزانية والشفافية المالية، وهناك مجموعة من الهيئات الأخرى غير الحكومية أو القائمة على الشراكات بين مختلف هذه الهيئات ومنظمات المجتمع المدني، التي توفر معلومات وإرشادات إضافية، بحيث يشترك الجميع في هدف واحد يتمثل في تعزيز مستويات أعلى من الشفافية في الشؤون المالية للحكومة والهيئات العامة².

تجسد المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة واحدة من هذه المبادرات الهامة التي تم أنشاؤها سنة 2011 كشبكة عمل للفاعلين المهتمين بتعزيز الشفافية المالية والمشاركة والمساءلة في جميع أنحاء العالم، والمؤسسين الأساسيين لها هم البنك وصندوق النقد الدوليين وشراكة الميزانية الدولية (IBP) ووزير المالية في حكومتي البرازيل والفلبين، وانضم الاتحاد

¹ Ibid, P104.

² OCDE, budget transparency toolkit, editions OCDE, 2017, p15.on site:

.http://www.fiscaltransparency.net/about/. Consulter Le : 14/12/2018.

الدولي للمحاسبين (IFAC) لهذه المبادرة لاحقاً عام 2014، كما أن هناك 24 من المنظمات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني والوكالات المانحة التي ترعى هذه المبادرة.

لقد كان الدافع وراء إنشاء هذه المبادرة هو الحالة السيئة لشفافية الميزانية والمالية العامة في حوالي نصف دول العالم حسب مؤشر الميزانية المفتوحة، إذ كشفت الأزمة المالية العالمية عن مواطن الضعف الأساسية في الشفافية المالية ودفعت لإعادة التفكير بشكل منهجي في المقاربات المعتمدة في تسيير المالية العامة¹.

تعمل المبادرة من خلال أربعة مسارات رئيسية: تعزيز الحوافز، النهوض بالمعايير الدولية، المساعدة الفنية وبناء القدرات، استغلال التقنيات الجديدة، كان أحد الإجراءات الأولى للمبادرة هو تطوير مجموعة جديدة من المبادئ رفيعة المستوى للشفافية المالية والمشاركة والمساءلة، تجدر الإشارة إلى أنه تمت المصادقة على المبادئ التي اقترحتها المبادرة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في القرار رقم 218/67 المتعلق بتعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة في السياسات المالية العامة²، والتي قدمت من خلالها المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة: المبادئ رفيعة المستوى بشأن الشفافية والمشاركة والمساءلة في المالية العامة التي تهتم أساساً بمسألة الوصول إلى معلومات المالية العامة ثم حكمة المالية العامة³.

وإدراكاً منها لأهمية مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في تسيير الموارد العامة وصناعة السياسات العامة خاصة المالية منها، والصعوبات التي تواجه هذه العمليات شرعت GIFT في برنامج عمل كبير متعدد السنوات لتوليد المزيد من المعرفة حول الممارسات الجيدة والابتكارات الحديثة لإشراك المواطنين في هذا المجال الحيوي، وبعد عملية مشاورات واسعة النطاق مع الشركاء والفاعلين قدمت مجموعة جديدة من المبادئ: المبادئ الجديدة للمشاركة العامة في السياسة المالية⁴.

¹ OCDE, Budget Transparency Toolkit, Éditions OCDE, 2017, P18.

² هيئة الأمم المتحدة، تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة في السياسات المالية العامة، رقم 67/218 الصادر بتاريخ 21/12/2012، الدورة 67، رقم الوثيقة A/RES/67/218

³ <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>

Consulter le :23/09/2019.

⁴ http://fiscaltransparency.net/PP_Approved_in_General_13Dec15.pdf

Consulter le : 23/09/2019.

إن المبادئ العشرة الجديدة التي تقترحها المبادرة تعطي أهمية مركزية لشفافية الميزانية ومشاركة المواطن في صناعة سياسيات المالية العامة، وتعتبر عن هذا بالقول " للجمهور الحق في الحصول إلى معلومات بشأن سياسات المالية العامة، والفرص الحقيقية للمشاركة في وضع سياسات المالية العامة وتنفيذها"¹.

ومن الفاعلين في المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة نجد: شراكة الميزانية الدولية (IBP) والاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC).

أولاً-شراكة الميزانية الدولية (IBP) تم إطلاق مشروع شراكة الميزانية الدولية عام 1997، وهي " منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني، وتعزيز دورها في عمليات الموازنة حول العالم لاستخدام تحليل الميزانية كأداة لتحسين الحكامة الفعالة والحد من الفقر"². تهدف الشراكة إلى جعل أنظمة المالية العامة أكثر شفافية ومساءلة من خلال العمل على أربعة مجالات مترابطة تجمع بين الدولة والمجتمع المدني والمؤسسات المالية الدولية مع السعي لتجسيد ميزانية فعالة وأكثر انفتاحا وشفافية واستجابة³، ومن أجل الوصول لتحقيق هذه الأهداف بحثت عن وسيلة تحريات تؤمن لها رقابة مستقلة لشفافية الميزانية عبر الدول، فبعثت مشروعاً بحثياً خلال ثلاث سنوات و 2005 و 2006 مع شركاء من 59 بلدا قامت بعملية جمع معلومات عبر استبيان للوصول لنتائج دليل الميزانية المفتوحة لسنة 2006 تتعلق بجمع معلومات مقارنة بشأن نشر معلومات عن الميزانية وتعميم الممارسات الأخرى الخاضعة

¹ http://fiscaltransparency.net/PP_Approved_in_General_13Dec15.pdf

Consulter le : 23/09/2019.

² <https://www.internationalbudget.org/who-we-are> Consulter le : 23/09/2019. Consulter le : 23/09/2019

وهذا من خلال:

- بناء وتقوية منظمات وشبكات المجتمع المدني من خلال تطوير المهارات والعلاقات اللازمة لتحسين عمليات الموازنة وإحداث التغيير في البلدان التي تعمل فيها
- فتح الميزانيات والبحث وقياس ومراقبة شفافية الموازنة والمشاركة والمساءلة في جميع أنحاء العالم لبناء قاعدة - أدلة تعزز المزيد من الانفتاح
- وضع معايير عالمية والتعامل مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الدوليين، بما في ذلك الجهات - المانحة ومؤسسات الرقابة الحكومية والمنظمات غير الحكومية الدولية، للعب دور أكبر في قضايا الميزانية
- إنتاج أدلة وتحليلات ودراسات حالة دقيقة حول تأثير شراكة الميزانية الدولية وشركائها للإبلاغ عن الممارسات - الاستراتيجية الفعالة " أنظر في هذا على الرابط:

https://www.internationalbudget.org/who-we-are . تاريخ الاطلاع: 16/ 04/2019

للمساءلة عبر كامل مراحل الميزانية ترشد الباحثين وتساعدهم على تقييم المعلومات المنشور في كل مرحلة، وتتيح للمسؤولين الحكوميين وصناع السياسة في البلدان محل الدراسة تحديد الإجراءات الضرورية لضمان المساءلة وشفافية الميزانية¹.

ثانياً- مؤشر مسح الميزانية المفتوحة: يعد " مسح الميزانية المفتوحة التقييم المستقل المقارن الوحيد في العالم لشفافية المالية والرقابة والمشاركة على المستوى الوطني. يتم تنفيذه من خلال باحثين مستقلين لإعداد الأسئلة الواقعية في كل دولة من الدول 115 التي تم تقييمها². تتم مراجعته من قبل خبير غير معروف هويته، ويتم توفير الفرص أيضاً للحكومات لإضافة تعليقاتها"³.

يتيح أيضاً مشروع شراكة الميزانية الدولية أدلة وبحوث تتوسع في بعض العناصر التي تم تقييمها في مسح الميزانية المفتوحة وبالأخص:

1- توفير وتبسيط إرشادات لإنتاج ميزانية المواطن، وتتضمن اقتراحات حول كيفية مواجهة التحديات التي تنشأ غالباً في هذه العملية، وذلك بإتاحة موقع إلكتروني من خلال شراكة الميزانية الدولية يوفر الموارد حول كيفية تطوير ميزانية المواطنين وهذا عبر الرابط⁴.

2- دليل الشفافية في تقارير الميزانية الحكومية والذي يدعم الحكومات في جهودها للوفاء بالمعايير الدولية للممارسة الجيدة بشأن شفافية الميزانية من خلال شرح كل التقارير والوثائق

¹ شراكة الميزانية الدولية، المشروع الدولي للميزانية: الميزانية المفتوحة 2006، نحو مزيد من المعلومات للجمهور من أجل مساءلة الحكومات، واشنطن دي سي، ص 4.

² شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، ص 02. على الرابط: تاريخ الاطلاع: 2019/04/16.

³ أظهر مسح الميزانية المفتوحة لعام 2017 أن التقدم العالمي نحو مزيد من الشفافية توقف، وتراجع بشكل متوسط لأول مرة منذ أن بدأنا قياس المؤشر، ومن العوامل المهمة التي أدت إلى التراجع هذا العام هو ارتداد المكاسب السابقة في جنوب صحراء إفريقيا. من بين 27 دولة في جنوب صحراء إفريقيا في كل من مسحي 2015 و 2017، وجدت 22 دولة أن درجات تسجيل الشفافية الخاصة بها انخفضت في مسح الموازنة المفتوحة لعام. أنظر تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2017

على الرابط: <https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017>

تاريخ الاطلاع: 2019/08/07

⁴ www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets

التي يجب إنتاجها ونشرها والمعلومات التي يجيب أن تتضمنها طيلة المراحل الثمانية لإعداد الميزانية مع تقديم أمثلة نموذجية من دول أخرى¹.

يؤكد مسح الميزانية المفتوحة على العلاقة الترابطية بين الشفافية والمشاركة والرقابة في تحقيق تسيير جيد للميزانية وتحقيق شفافية المالية العامة، حيث يعتبر التقييم الأول والرئيسي للمؤسسات الرئيسية التي تقوم بتنفيذ الديمقراطية التمثيلية من خلال الدعوة لوصول المواطنين إلى المعلومات، والإدارة الجيدة للأموال العامة من قبل السلطة التنفيذية، وممارسات الرقابة الكافية من قبل السلطة التشريعية والمراقبين، حيث أنه بدون شفافية لا يمكن أن تتم مشاركة فعالة، ولا يمكن تصور إتمام رقابة فعلية في ظل غياب المعلومات.

ثالثا-الاتحاد الدولي للمحاسبين²:

يهدف الاتحاد لتشجيع الفعالية أكثر في إدارة القطاع العام، ويشدد تحديدا على اعتبار أن الإدارة المالية القوية والانضباط المالي الذي تولده ضروريان لتنفيذ سياسات القطاع العام لأنها تسهل تخصيص الموارد الاستراتيجية، وتقديم الخدمات بكفاءة، وتوفير مزيد من المساءلة، وتحقيق نتائج أفضل لجميع المواطنين" لغرض تعزيز التعاون الدولي في مجال المالية العامة أطلق الاتحاد الدولي مبادرته " المساءلة الآن" وهي مبادرة عالمية لتعزيز المحاسبة المالية عالية الجودة وتقديم التقارير من قبل الحكومات لتحسين الشفافية والمساعدة في تعزيز تسيير المالية في القطاع العام والمساءلة معا، تهدف المبادرة إلى "

1-بناء تحالف عالمي من المنظمات التي تدعم تحسين الشفافية في القطاع العام والمساءلة.

¹ International Budget Partnership, guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important, and what should they include?, edited by vivek ramkumar and isaac shapiro, on site :

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

.Consulter le : 12/05/2019

²الاتحاد " هو منظمة عالمية لمهنة المحاسبة مكرسة لخدمة الصالح العام من خلال تعزيز مهنة المحاسبة في مختلف أنحاء العالم والمساهمة في تطوير اقتصاديات دولية قوية عن طريق ترشيح وتشجيع للالتزام بالمعايير المهنية عالية الجودة، وتعزيز التقارب الدولي بين هذه المعايير والتعبير عن قضايا المصلحة العامة حين تكون الخبرة المهنية أكثر ملائمة " لمزيد من التفاصيل أنظر : الاتحاد الدولي للمحاسبين،" إصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ج 01، ترجمة جمعية المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، مجموعة أبو طلال غزالة، عمان، 2010، ص 05.

2- مساعدة المسؤولين في القطاع العام على فهم فوائد المحاسبة المالية السليمة والتقارير التي تلبي المعايير الدولية مثل IPSAS®.

3- تطوير شراكات مع صانعي القرار الرئيسيين الذين سيتخذون إجراءات لتحسين الإدارة المالية في القطاع العام.

4- بناء القدرات من خلال إشراك منظمات المحاسبة الوطنية لتطوير مجموعة من المحاسبين المحترفين الذين يمكنهم العمل مع مسؤولي القطاع العام لتسهيل التغيير.

كما يدعم الاتحاد الدولي للمحاسبين مجالس مستقلة من بينها مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSASB)، الذي عمل على تطوير مجموعة من المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS)¹ " بهدف تحسين نوعية التقارير المالية المقدمة من قبل القطاع العام، مما يؤدي للوصول إلى قرارات تقييم أفضل وأبلغ في تخصيص الموارد المقدمة من الحكومات، وبالتالي زيادة الشفافية والموثوقية"².

تجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء لجنة المصلحة العامة (PIC) التابعة لـ IPSASB في عام 2015، وهي تشرف على أنشطة وضع المعايير في IPSASB وتضمن أن تكون هذه الأنشطة في المصلحة العامة، حيث تتألف لجنة الموافقة المسبقة من ممثلين عن صندوق النقد الدولي، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، ومجموعة البنك الدولي، تقدم الموافقة المسبقة توصيات بشأن":

1 تمت صياغة الطبعة الأولى لهذه المعايير من طرف لجنة القطاع العام PSC التابعة للاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC، ففي سنة 2002 تم اعتماد 20 معيار IPSAS من خلال تكييف المعايير المحاسبية الدولية IAS الصادرة عن اللجنة الدولية للتعبير المحاسبي مع واقع محاسبة القطاع العام، وبتاريخ 10/11/2004 قام الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC بإنشاء مجلس المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSASB) بدلا عن لجنة القطاع العام (PSC)، هذا المجلس أصدر طبعة جديدة للمعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام والتي أصبحت تضم 24 معيار دوليا، ثم صارت 39 معيار سنة 2016، ثم إدخال تعديلات في شهر جوان 2019 على هذه المعايير حيث تخضع للتحسين باستمرار، وقد وافق عليها مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.

لتفاصيل أكثر انظر في هذا <https://www.ifac.org/publications-resources/ed-68-improvements-ipsas-2019>. Consulter le : 12/09/2019.

² <http://www.tag-publication.com/UploadFiles/Azaidan/TAG->

Org_Publications/IASCA/IPSAS_brochure.pdf. Consulter le : 12/09/2019

اختصاصات مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وكذا ترتيبات ترشيح وتعيين أعضائه، إجراءات وعمليات تطوير استراتيجية عمل مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام"¹.

المبحث الثالث: فواعل الحكامة المالية العامة

في إطار المقاربة التشاركية التي تتبناها الحكامة لتسيير الشأن العام عموما وتسيير المالية العامة خصوصا، فإن الفاعلين الأساسيين في هذا المجال هما الدولة ومؤسساتها من سلطة تنفيذية وتشريعية وهيئات للرقابة على المال العام مثل مجلس المحاسبة، والفاعل الثاني هو القطاع الخاص، وبشراكته مع الدولة أصبح يلعب دورا متناميا في مجال السياسات المالية العامة، كما صار للمجتمع المدني دور مهم في صناعة ورقابة القرار المالي، نشير إلى أن هنالك دورا مهما وذا أبعاد مؤثرة في توجيه السياسات المالية العامة من قبل المؤسسات المالية الدولية ممثلة في صندوق النقد والبنك الدوليين في تقويم السياسات العامة في مجال الحكامة والتسيير المالي إضافة إلى دور الشركات متعددة الجنسيات، والمنظمة العالمية للتجارة. سنتناول بالبحث الفاعلين في الحكامة المالية على المستوى الداخلي ثم نتطرق لتأثيرات المؤسسات المالية الخارجية على صناعة القرار في ظل المعايير تمت صياغتها من قبلها والسعي لتعميمها في سياق عولمة التسيير العمومي الجديد.

المطلب الأول: الدولة ومؤسساتها كفاعل في صناعة القرار المالي العام

تتدخل في المجال المالي عدة أطراف لكن أدوارها وتأثيرها يختلف بحسب طبيعة المكانة الدستورية التي منحها إياها النظام السياسي، تتمتع السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية بدور مهم في إعداد وتحضير وصياغة مشاريع قوانين المالية وتتبع تنفيذها ومراقبتها، في حين تقوم السلطة التشريعية باعتماد المشاريع بعد مناقشتها، ويُعهد في الغالب لرأس السلطة التنفيذية مهمة المصادقة على مشاريع قانون المالية.

¹ OCDE, budget transparency toolkit, éditions OCDE, 2017, p24.

الفرع الأول: الأجهزة الحكومية ومؤسساتها كفاعل في صناعة القرار المالي العام

تستأثر السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بممارسة الاختصاصات المالية بالنظر لما تتمتع به من دراية وإمكانيات في هذا المجال.

أولاً: السلطة التنفيذية ووزارة المالية كفاعل رئيسي في صناعة القرار المالي

تتولى السلطة التنفيذية في معظم النظم المالية الحديثة إعداد مشروع قانون المالية والميزانية العامة للدولة. هذا التقليد فرضته عدة اعتبارات:¹

- أن الدوائر الحكومية بحكم اطلاعها المباشر ومعرفتها الواسعة بحالة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والمالية تعتبر مبدئياً أكثر إماماً بالحاجيات التي يتعين الإنفاق لأجل تلبيتها وبالإمكانيات والموارد المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية هذه النفقات.

- أن عملية إعداد مشاريع القوانين والميزانيات عملية ضخمة ومعقدة ومتواصلة تستلزم من بين أمور أخرى إجراء دراسة ميدانية واستشراافية، وتجميع للمعلومات والإحصائيات والبيانات وغيرها من الأعمال التي لا يتأتى لغير الحكومة القيام بها نظراً لما تتوفر عليه من إمكانيات مالية وبشرية.

- أن الحكومة هي التي تتولى عملية تنفيذ السياسة المالية للدولة من خلال قانون المالية، وبذلك فهي المؤهلة لإعداد المشروع المتعلق به².

إن ممارسة منع البرلمان من أي حق في المبادرة في المسائل المتعلقة بالمجال المالي الميزانياتي خصوصاً المنصوص عليها في النظم السياسية المعاصرة في القانون، والتي

1 مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية والميزانيات العامة للدول هي مسؤولية الحكومة وإن اختلف الجهاز الذي يناط به القيام به المهمة في الهيكل الحكومي باختلاف النظم السياسية والمالية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية والهند والبرازيل يتولى رئيس الدولة إعداد الميزانية وإحالتها إلى السلطة التشريعية، أما فرنسا وإسبانيا وإيطاليا، والجزائر فإن هذا الاختصاص يؤول للوزير الأول، أما في سويسرا فإن المجلس الفيدرالي هو الذي يطلع بهذه المهمة، أنظر في هذا: منصور عسو، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص 100.

2 منصور عسو، مرجع سابق، ص 100.

تستند إلى المبدأ الراسخ لفصل السلطات من أجل حماية الحكومات من السلطات البرلمانية المفرطة، باستثناء الولايات المتحدة حيث لا يزال الكونغرس يملك قوة مبادرة هامة¹. لقد كانت للسلطة التشريعية صلاحيات واسعة تم تقليصها في إطار العقلنة البرلمانية قبل أن تسيطر الحكومة على هذا المجال وتهمين عليه بالنظر للاعتبارات التقنية والسياسية²، وفي فرنسا رغم السلطات الواسعة التي اكتسبها البرلمان بعد الثورة في مجال فرض الضرائب وفتح اعتمادات الميزانية³، إلا أنه في غضون القرنين التاليين للثورة عرفت فرنسا العديد من الاضطرابات السياسية قادت إلى الحد من استقلالية البرلمان في دستور الجمهورية الخامسة. وفي ظل التحولات الأخيرة والاتجاه نحو اعتماد التسيير بالأداء وتبني الميزانية على أساس النتائج تغيرت العلاقة إلى نوع من الترابط بين السلطات وهي حركة معكوسة، في مرحلة إعداد قانون المالية إذ نجد في تعبيرها إشراك البرلمان في خيارات كبرى كالميزانية عن طريق آليات مختلفة، في فرنسا مثلاً هذا الاتجاه الجديد يشبه "إعادة صياغة عملية صنع القرار المالي " حيث أن " عملية اتخاذ القرار المالي هي عملية تقنية وسياسية معقدة والتي تتطلب تدخل عدة فاعلين لكل منهم منطق وأهدافه الخاصة، هذه العملية هي نتاج تطور المجتمع المعاصر الذي تطور في جو من تعدد العلاقات بداخله، وفي تأثر بالتعقيدات التي لا تتوقف عن الاتساع في مواجهة هذه الوضعية التي تفاعلت طيلة ثلاثين سنة الأخيرة، فإن عملية

¹ Pierre Cliche, gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p85

² في بريطانيا مثلاً فإن منع البرلمانين من المبادرة المالية في المجال المالي يجد تفسيرات من منظور تاريخي في لائحة لمجلس العموم عام 1713، والتي تحظر المبادرة المالية للبرلمانيين، وهكذا فإنه وبارادة من مجلس العموم كانت المبادرة منذ ما يقرب من قرنين من الامتيازات الحصرية للسلطة التنفيذية، أنظر في هذا: Éric Oliva, finances publiques, Sirey .aide-mémoire, 2eme édition, 2008,p p. 67-68

³ حيث نص المرسوم الصادر سنة 1791 على أن "الجمعية تفحص بشكل نهائي حسابات الأمة " حيث تم وضع مكتب للحسابات يعمل تحت سلطة الجمعية مهمته فحص النفقات: أنظر في هذا:

Allen Schlick, les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire, Réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'OCDE, organisée par la Commission des finances du Sénat français et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ,Sénat, Paris 6è 24-25 janvier 2001,p 5.

إعداد والمصادقة على قوانين المالية تطورت تدريجيا في اتجاه إشراك فاعلين سياسيين، إداريين، وحتى اجتماعيين¹.

يعد من المتفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد قوانين المالية والميزانية العامة للدولة، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة مع تحديد سلطاته².

تعد السياسات المالية الدعامة الأساسية لنشاط الدولة لكونها تحدد التوجهات الاقتصادية والمالية³، وفي هذا يعد قانون المالية النص الذي يعكس خيارات الدولة السياسية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تعد وزارة المالية الفاعل الأساسي في التسيير المالي وصناعة القرار المالي لما لها من إمكانيات تقنية وفنية تسمح لها بتسيير المالية العامة للدولة، لكنه في ظل التحولات التي عرفتها الدولة ومؤسساتها تحت ضغوط العولمة تم التوجه لتبني مقاربة تشاركية لتسيير المالية العامة تقوم على اشراك البرلمان و المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إعداد الميزانيات، حيث أن تطبيق مبادئ الحكامة المالية الجيدة من شأنه المساهمة في إجبار السلطات العمومية على تقديم حسابات حول نتائج سياساتها العامة، بمعنى التمكين أي السماح للمواطنين بالتأثير على البيئات والمؤسسات السياسية وتكييفها بحيث تخدم مصالحهم، وتطالب بحقوقهم وتجعلهم مسموعين من قبل النخب السياسية في مختلف العناصر والأنظمة الفرعية التي تناولها النقاش في تسيير المالية العامة⁴.

ثانياً: البرلمان كفاعل محدود في المجالي المالي

ترجع ممارسة البرلمان للسلطات المالية من الناحية التاريخية إلى ما قبل اعتماد الحكومات لمصطلح الميزانية (Budget)، "حيث تمكنت بعض البرلمانات العريقة في الديمقراطيات الغربية من اكتساب العديد من الصلاحيات في مجال المالية العامة، وقد ارتبط

¹ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques,op.cite, p367.

² رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 97.

³ المرجع نفسه، ص 97.

⁴ Stefan Leiderer, Peter Wolff, gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, Annuaire Suisse de politique de développement, Vol 26, N 2, 2007, P 175.

ذلك بالصراع من أجل الحد من سلطة الملك فيما يتعلق بالضرائب والنفقات خصوصا في إنجلترا وفرنسا، وهذا يدل حسب Allen Schick على أن البرلمان مارس سلطات مالية قبل الحكومة، وبتجه نحو توضيح أن الممارسة الميزانية تطورت بفعل ظهور البرلمان كطرف غير ملائم لمراقبة الموارد والنفقات. بعد ظهور مصطلح الميزانية تغيرت الكثير من المعطيات بشأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان أدت إلى الحد من استقلالية الفعل البرلماني، وقد استخدم هذا المصطلح لأول مرة لوصف الممارسات المالية في إنجلترا في القرن الثامن عشر، أي بعد أكثر من قرن على تأمين البرلمان لصلاحيات حول الجباية والنفقات، وظهر لأول مرة في الوثائق الفرنسية في بداية القرن التاسع عشر، ومن ثم توسع استخدامه في باقي الدول الصناعية الأخرى¹.

أدى تحديث تسيير المالية العامة وصياغة عملية الميزانية إلى عقلنة الإدارة العامة، وأكثر من ذلك إلى تغيير توازنات العلاقة بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بالسلطة المالية، حيث أدت الإجراءات الحكومية التي تسبق تدخل البرلمان إلى تقييد سلطته في مقابل هيمنة مستمرة للحكومة على المجال المالي و الميزانياتي، و يرى " بروسي رضوان " أن جدلية مقارنة اعتماد مقارنة مركزة الميزانية من جهة ، أو تفعيل دور البرلمان في عملية الميزانية من جهة مقابلة تعتبر من بين أهم القضايا التي احتلت مكانة بارزة ضمن دراسات وبرامج إصلاح تسيير المالية العامة سواء في الدول الغربية أو في الدول النامية، حيث تركز البرامج المعاصرة حول الاقتصاد السياسي للمالية العامة في أمريكا اللاتينية على أهمية الهيكلة المؤسسية في حكمة المالية العامة².

¹ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكمة المالية في الجزائر، مرجع سابق. ص 5 ومايليها.

² حيث يرى " بروسي رضوان " أن " أبحاث كل من " جورج فون هاجن " (Jürgen Von Hagan) في السياق الأوروبي و " ألبرتو ألسينا " (Alberto Alsina)، " روبرتو بيروتي " (Roberto Peretti)، و " ليزا بالداز " (Liza Baldez) هذه الدراسات تُدعم فكرة مركزة السلطات والصلاحيات الموازانية داخل الجهاز التنفيذي، وهذا من شأنه السماح بزيادة الانضباط الجبائي ومراقبة العجز في الموازنة، حيث يتم التأكيد على أن النظام الموازاني ذو الطابع الهيراركي الذي يقوم على تركيز السلطة في يد وزارة المالية مقارنة بالوزارات الأخرى، وفي يد الحكومة في مقابل البرلمان، يساهم بشكل أساسي في تعزيز الضغوط الإجرائية التي تسمح بتثبيت اليقظة الجبائية وفرض ضغط جبائي ذو مصداقية، والسماح بإدخال التعديلات الجبائية الضرورية بسرعة، والحد من احتمالية زيادة البرلمان للغلاف المالي للموازنة الذي من شأنه زيادة العجز الضريبي "، أنظر في هذا : رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكمة المالية في الجزائر، مرجع سابق. ص 5 ومايليها.

في هذا الإطار أكدت دراسة أجريت من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 1998 تراجع دور البرلمانات المعاصرة في عملية الميزانية وهذا عبر إجراء دراسة ميدانية شملت بعض الدول مثل فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، وإيطاليا تركزت حول محاولة فهم الأسباب الكامنة وراء تراجع دور البرلمانات في المجال المالي والميزانياتي في ظل تبني إجراءات الميزانية الحديثة التي عوض أن تؤدي دورا فعالا للبرلمان في المالية العامة ساهمت في تراجع دوره لصالح الحكومة حيث ترجع " إلى ظهور الأحزاب السياسية المنضبطة التي تفرض على البرلمانين التصويت وفق خط وتوجه الحزب، الارتفاع الضخم للنفقات العمومية خصوصا في الجانب الاجتماعي، وتنامي قوة جماعات المصالح والتنظيمات الكوربوراتية، فكل هذه التطورات جعلت من البرلمانات مجرد أندية للنقاش والتداول أكثر منها أجهزة قرار، ورغم اختلاف الثقافات والأبنية السياسية إلا أن معظم الدول تعاني من ضعف وتراجع دور مؤسساتها البرلمانية. فالبرلمانات غالبا ما تفوض صلاحياتها القانونية للجهاز التنفيذي في مجال الإصلاح الجبائي والرقابة على إعادة هيكلة اعتمادات الميزانية".¹

ذلك أن البرلمانين حسب " Allen Schlick " " تقبلوا فكرة أنهم ليس بإمكانهم كبح انحرافاتهم السياسية فيما يخص تقليص الضرائب ورفع النفقات، فالبرلمانات فوضت سلطاتها في عملية الميزانية للحكومة لأنها لا تعتقد أنها قادرة على اتخاذ قرارات مالية مسؤولة، ويؤيد هذا الموقف من قبل المتخصصين البارزين الذين يربطون قدرة البرلمان على تعديل الميزانية مع نتائج تنفيذ الميزانية".²

في المقابل تؤكد تجارب معاصرة على خطورة الاعتماد الحصري على دور الحكومات في تسيير المالية العامة إذا لم تواجه هذه الحكومات بإعادة توازن عن طريق آليات للمساءلة والشفافية وتعزيز المشاركة، وهذا ما أدى إلى إدراك دور البرلمانات انطلاقا من وظائفها التمثيلية والرقابية في وضع كوابح ومضادات في مواجهة مركزة القرار المالي الميزانياتي، الأمر الذي دفع الدول ومنها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى إدخال تعديلات في قوانينها

Carlos Santiso, pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement, Revue française d'administration ..publique, N 117, 2006, pp159 ,62

¹ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص5.

² Allen Schlick, les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire, op.cit., p2.

المالية وأنظمتها الميزانية لإعطاء دور فاعل للبرلمان في هذا المجال يقوم على المشاركة ثم التقييم .

ففي فرنسا مثلا تم اعتماد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي صار يسمى " الدستور المالي "، وقد جاء نتاج مبادرة تشريعية توافقية بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والحكومة، عكست بحسب رئيس لجنة المالية بمجلس الشيوخ " لحظة استثنائية بامتياز... عمل رئيسي للنضج الديمقراطي... عمل كان من خلاله لشخصيات مختلفة جدا عبقرية التوافق على إعطاء معنى للديمقراطية وإعادة الحياة والقوة لدولتهم " ¹.

يترجم هذا القانون إعادة صياغة للعلاقة بين البرلمان والحكومة وليس مجرد مصادقة على تعديل الإطار المنظم لتسيير المالية العامة، بحيث جاء هذا القانون العضوي ليعيد للبرلمان بعضا من صلاحياته في المجال المالي، فالمبادرة بالقانون جاءت من قبل البرلمانين كشاهد على هذا الاهتمام بالمجال المالي، وقد منح هذا القانون المزيد من الصلاحيات للبرلمان في المجال المالي من خلال تعزيز صلاحيات المبادرة وتقوية الرقابة البرلمانية للمالية العامة، وكذا تقييم سياسات المالية العامة.

تشهد السنوات الأخيرة شبه إجماع دولي حول ضرورة تفعيل دور البرلمان في عملية صنع ورقابة القرار المالي العام، عكستها الطفرة الملاحظة في إنتاج المعايير والمواثيق المتعلقة بتسيير المالية العامة، والتي تؤكد على ضرورة منح ممثلي الشعب دورا أكبر في المجال المالي والتي سبق تناولها في سياق الحديث عن المعايير الدولية للحكامة المالية العامة. وهذه المعايير التي تنتشر بسرعة من خلال المؤسسات المالية الدولية تدعم دور البرلمان في تدعيم شفافية الميزانيات العمومية بالشكل الذي يعزز الحكامة المالية الجيدة، في هذا الإطار يرى " Mohamed MOINDZE " أنه لا يمكن أن تكون هناك حكمة حقيقية للمالية العامة دون الشفافية والمساءلة، فمن من الطبيعي أن يقع على عاتق البرلمان من خلال وظائفه كممثل للشعب " الرقابة السياسية " للعمل العام، مساءلة الحكومة نيابة عن الشعب في جميع مراحل دورة الميزانية، إذ يجب على البرلمان الإشراف والرقابة على الميزانية، مؤكدا على أن هذه الوظائف مهمة بشكل خاص لتعزيز مصداقية معلومات الميزانية المقدمة من الحكومة ولضمان تحقيق الأهداف الأساسية الثلاثة لتسيير المالية العامة ":

¹ Michel bouvier, André Barilari, la nouvelle gouvernance financière de l'état, op.cit., p 11

الانضباط المالي العام: هل النفقات الاقتصادية والمالية للحكومة تتم بصفة عقلانية؟ هل تأخذ بعين الاعتبار المخاطر؟ وهل هي قائمة على افتراضات معقولة؟
كفاءة التخصيصات: هل نفقات الحكومة منسجمة مع الأولويات المصرح بها والنتائج المتوقعة؟ هل ستؤثر النفقات الجديدة على البرامج والأداء الحاليين؟
الفعالية العملية: هل يعتمد تنفيذ مبالغ النفقات على تحليلات جدوى سليمة للمردودية تعكس الأداء الأمثل للسياسات الشاملة والقطاعية للحكومة؟¹

الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل جديد من منظور الحكامة المالية

لقد أدت التطورات التي عرفتتها المجتمعات المعاصرة على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية إلى الوصول لقناعة بضرورة مساندة الشعوب لما تتخذه من قرارات ومشاركتها في ذلك، وإعادة النظر في دور الدولة كصانع وحيد للسياسة العامة وممارس للسلطة السياسية، يتيح مشاركة أفضل للمواطن والمجتمع من جهة، ويسمح للقطاع الخاص بممارسة دوره في التنمية.

يرى Michel Bouvier أن " العلاقة بين المواطنة والحكامة المالية ليست جديدة، فقد تمت مناقشتها في عصر التنوير حين تم تناول مفهوم المواطنة، ولكنها تُطرح اليوم في بيئة تتميز بتحول لمجتمعنا، عرفت الأربعون سنة الأخيرة تحولات عميقة للدولة وللقطاع العام بصفة عامة"².

هذه المقاربة التشاركية تشكل مفهوم الحكامة التي تقوم على نهج تشاركي في ممارسة السلطة يهدف لتحقيق تنمية مستدامة والرشادة في تسيير المال العام معتمدة على مبادئ المشاركة، الشفافية، المسائلة، يشكل الجانب المالي أحد أهم المجالات التي تحظى باهتمام المواطنين لما له من تأثير مباشر على حياتهم، كما لم تعد الدولة مسؤولة لوحدها عن تسيير الشأن العام بل أصبح الأمر يتطلب مشاركة الجميع في رسم السياسات العامة ومراقبة تنفيذها

¹ Mohamed Moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p 10. Sur le site suivant : <https://blog-pfm.imf.org/files/le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-1.pdf>.

² Michel Bouvier, le citoyen, la gouvernance financière publiques et les mutations du politique, RFFP, n 135, 2016, p 9.

خاصة ما تعلق منها بتسيير المالية العامة والإنفاق العام تحديداً، حيث أن " هناك تصورا متزايداً لتحليل الميزانية وترقية المالية العامة كعناصر مهمة في جهود المجتمع المدني لتعزيز مساءلة الحكومات وعملها في مجال حقوق الإنسان، ومع ذلك لا يمكن لمجموعات المجتمع المدني المشاركة الكاملة في عمليات الميزانية إلا إذا كانت لديها معلومات شاملة ومفهومة ومتجددة عن المالية العامة"¹.

في هذا السياق ترى المفوضية الأوروبية أن المجتمع المدني المزود بوسائل للعمل يشكل عنصراً أساسياً في أي نظام ديمقراطي، وهذه القضية كانت لب البيان المعنون "جذور الديمقراطية والتنمية المستدامة: مشاركة أوروبا مع المجتمع المدني في مجال العلاقات الخارجية"، والتي اعتمدها المفوضية الأوروبية في سبتمبر 2012 والتي أقرتها استنتاجات المجلس الأوروبي في أكتوبر 2012 والداعية إلى زيادة مشاركة المجتمع المدني في عملية السياسات، والتأكيد على أهمية دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والمساءلة على المستوى الوطني، في المجال المالي الميزانياتي تركز على ثلاثة عوامل ضرورية لتحقيق مشاركة فعالة للمجتمع المدني وهي:

1-**الشفافية: الوصول إلى المعلومات**، فلكي يتمكن المواطنون والمجتمع المدني من التأثير على العمليات السياسية والميزانياتية وممارسة التدقيق المستقل الفعال، يعد الوصول إلى المعلومات مطلباً أساسياً، وكذلك حرية تكوين الجمعيات، الاجتماع والتعبير، بحيث أن توفير المعلومات يجب أن يكون في الوقت المناسب وسهلاً للفهم ومتاحاً للجميع عبر الأنترنت و مختلف وسائل الإعلام.

2-**السياسات التشاركية وآليات وضع الميزانية**: بالإضافة للوصول إلى المعلومات، هناك حاجة حقيقية للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة بنشاط في تحديد الأولويات وصنع القرار، من خلال إجراءات أكثر تحديداً مثل الميزانية التشاركية والتخطيط.

¹Stefan Leiderer, op.cit. p184.

3-آليات المساءلة العمودية: تتعلق المساءلة على المستوى الوطني بالعلاقة بين الجمهور أو مكلفين بتقديم الخدمات العامة، تركز المساءلة الرأسية على العلاقة بين المواطنين وصناع القرار، ويشمل ذلك تحديد مدى قدرة المواطنين على مساءلة الدولة والاستجابة لاحتياجاتهم.¹
أولاً: الميزانية التشاركية

إن أساس العلاقة بين المواطنين والحكومة هو القرارات بشأن تحصيل وإنفاق الموارد العامة، تشكل في هذا الميزانية المكان الذي يمكن فيه طرح السؤال والإجابة عن أكثر الأسئلة أهمية بشأن دور الحكومة، وهذا يجعل منها المكان الصحيح للبحث عن الأجوبة لكيفية مشاركة المواطنين والحكومة.

1-الميزانية التشاركية كتجسيد لمشاركة المجتمع المدني في المجال المالي: في سياق التحولات التي عرفتها الدولة والديمقراطية تم البحث عن آليات لتجاوز أشكال فشل أو عجز الديمقراطية التمثيلية التي أبانت عن مواطن ضعف تراكمت مع مر السنين، يُطرح مفهوم الديمقراطية التشاركية في سياق الحكامة كنموذج لتجاوز هذه الحالة من الفشل وانعدام الثقة في الديمقراطية والممثلين المنتخبين من جهة والدولة وأجهزتها البيروقراطية من جهة ثانية.
تشكل الميزانية التشاركية تجسيدا لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي المتعلق بالمالية العامة حيث تعرف بأنها " آلية يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص"².
لقد برزت الميزانية التشاركية من خلال تجربة قامت بها مدينة بورتو أليغري بالبرازيل سنة 1989 ومنذ ذلك الحين عرفت انتشارا عبر العالم ليصل عدد التجارب للميزانيات التشاركية إلى حدود 2000 تجربة.³

¹Commission européenne, Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires, Collection Outils et Méthodes Document de référence n° 18, Office des publications de l'Union européenne, 2014, pp 11-13-15

² Cabannes, Yves, les budgets participatifs en amerique latine. de porto alegre a l'amerique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites, no 47-48, 2006, p.128

³ yves sintomer, carsten herzberg, giovanni allgretti, les budgets participatifs dans le monde. une étude transnationale. dialog global, n° 25, 2014.

انتقل مفهوم الميزانية التشاركية إلى المؤسسات الدولية فلقد عرفها تقرير الأمم المتحدة لسنة 2008 بأنها " عمليات مبتكرة في صنع القرار، حيث يشارك المواطنون مباشرة في سياسة اتخاذ القرار، وتعد اللقاءات على مدى السنة لمنح المواطنين الفرصة لتخصيص الموارد، وتحديد أولويات السياسات الاجتماعية ورصد الإنفاق العام، فيتم تصميم هذه البرامج بإدماج المواطنين في عملية صنع السياسات وتشجيع الإصلاح الإداري، وكذا توزيع الموارد العامة على الأحياء ذات الدخل المنخفض، وإعطاء الفاعلين السياسيين المستبعدة تقليديا الفرصة لاتخاذ قرارات السياسية العامة"¹.

كما عرفها البنك الدولي " بأنها أداة لتتقيف المواطنين وإشراكهم وتمكينهم، وتعزيز الطلب على الحكامة الجيدة، يمكن أن تساعد الميزانية التشاركية من خلال الشفافية والمساءلة التي تخلقها في الحد من عدم كفاءة الحكومة وكبح المحاباة ورعاية عملاء الفساد"².

2- الميزانية التشاركية كمدخل لتحقيق الحكامة المالية العامة إن تطور الميزانية التشاركية التي توصف بأنها مؤسسة جديدة مثيرة للاهتمام في مجال المالية العامة، يمكن أن تكون إحدى الأدوات الأكثر فعالية لإشراك المواطنين وإقامة علاقات فاعلة بين المجتمع المدني والحكومة، بحيث لا تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع فحسب بل تلقي أيضا على عاتقه مسؤولية التخصيص الأمثل والفعال للمال العام، وهذا يعتبر عنصرا أساسيا في بناء الاستقلالية العامة والديمقراطية التشاركية.

لقد تم توجيه الانتقادات لعملية مركزة عملية الميزانية لعدم تحقيقها للتوزيع الأمثل للموارد، ففي ظل التوجه العام نحو البعد المحلي كانت هنالك ميزانية حديثة تنتم بمركزية شديدة لعملية وضع الميزانية، ومع تنامي دور الفواعل غير الدولاتية كانت الظروف مساعدة لطرح مقاربة تشاركية تسعى لإشراك مختلف الفواعل في تسيير الموارد المالية، وتؤدي لفعالية وشفافية استخدام الموارد.³

¹ يمينة حناش، عبد الكريم كيش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية "، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، مجلد 11، عدد 2، 2019، ص 175.

²Gemma Jamieson Malik, "from brazil to britain: the vicissitudes of participatory budgeting: the importance of context", doctoral thesis: university of westminster, p 224.

³ Saturninus Kasozi- Mulindwa, "the process and outcomes of participatory budgeting in a decentralised local government framework: a case inuganda", doctoral thesis: department of finance and accounting, college of social sciences, university of birmingham, 2013, pp.32-33

في هذا السياق تشكل الميزانية التشاركية مدخلا مهما لتحسين أداء الدولة من خلال تحسين أداء المالية العامة للدولة، فهي تساعد على تحسين أداء الدولة من خلال وضع القواعد التي تسهل مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في مناقشات السياسات العامة عموما والمالية منها خصوصا، بحيث يتيح العمل عبر الآليات التشاركية الناجحة تعزيز وصول المواطنين إلى المعلومات من خلال إنشاء إطار يخلق حوافزا للمواطنين للمطالبة بمزيد من المعلومات الأفضل، والذي في المقابل يضع ضغوطاً على هيكل الحكومات لتوفير هذه المعلومات، كما أن مشاركة المواطنين الهادفة والفعالة في الخيارات العامة تعمل أيضاً على تحسين الثقة في الحكومة والالتزام بالخيارات التي تمت جنبا إلى جنب مع تحسين شفافية الميزانية، ويمكن للمشاركة أن تساهم في بناء التماسك الاجتماعي.¹

تقوم الحكامة على نهج تشاركي وتوسعى لتحقيق الفعالية في تسيير الشأن العام من خلال تجاوز فشل الديمقراطية التمثيلية عبر تكريس مقاربة تشاركية، شكل مفهوم الديمقراطية التشاركية أحد أهم مضامينها، و تستند إلى تمكين فاعلين آخرين في صناعة السياسات العامة، لتجسيد هذه المقاربة في شقها المالي والمتمثل في الحكامة المالية العامة تعتبر الميزانية التشاركية أحد أهم الآليات الحديثة لتفعيل مشاركة المواطن والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي، تعتبر هذه الآلية مهمة للغاية لأنها تلبي مطلبين مترابطين: "تحسين أداء الدولة وتعزيز جودة الديمقراطية عن طريق تشجيع المشاركة المباشرة للمواطنين في المناقشات المفتوحة والعامة للسياسات العامة وزيادة معرفتهم بالشؤون العامة، إن تحسين أداء الدولة وتحسين جودة الديمقراطية من الأهداف المرجوة، ولكنها لا تنتج بالضرورة عن طريق برامج الميزانية التشاركية، فبرامج الميزانية التشاركية أسفرت عن نتائج تتراوح بين نجاح كبير ونتائج ضعيفة للغاية في مرات أخرى"².

وعليه تشكل الميزانية التشاركية آلية مبتكرة تسمح للمجتمع المدني والمواطنين بالمشاركة في عملية صناعة القرار المالي³، وقد عرفت نجاحا في الدول التي وفرت لها مناخا

¹ Anwar Shah, public sector governance and accountability series, Participatory Budgeting, The World Bank, Washington DC , p244.

²Anwar Shah,op.cit , pp 21,22.

³ يرى Saturninus Kasozi-Mulindwa أن الميزانية التشاركية تعتبر مهمة بالنسبة للدول النامية ولبيان ذلك عدد المبررات الآتية:

ملائماً، و سمحت بتعزيز شرعية الديمقراطية وتعزيز فكرة المواطنة، كما أنها تعتبر أسلوباً لترشيد تسيير المالية العامة من خلال إضفاء المزيد من الشفافية والفعالية على عملية تسيير المال العام بهدف تحقيق الحكامة المالية العامة.

ثانياً: مبادرة الميزانية المفتوحة

تعتبر مبادرة الميزانية المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للميزانيات (IBP) برنامجاً بحثياً وترويجياً دولياً يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة، جاءت هذه المبادرة بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين والمجتمع المدني عموماً من الحكم حول مدى نزاهة المسؤولين عن تسيير المال العام.

1- مبادرة الميزانية المفتوحة كاستجابة للدور الجديد للمجتمع المدني في المجال المالي

قام مشروع الشراكة الدولية للميزانيات بتأسيس مسح الميزانية عام 2006 من أجل مساعدة المجتمع المدني، والباحثين والصحفيين في الدول المشاركة للدفاع عن مزيد من الشفافية والمصداقية في الميزانيات الحكومية، إذ يقوم البحث على استبانة موسعة ودقيقة تعكس بشكل الممارسات المقبولة المتصلة بتسيير المال العام، وتتشابه مع أدوات البحث التي طورتها مؤسسات دولية مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية،

- توفر عملية الميزانية التشاركية فرصة لآلية شفافة ومفتوحة لوضع السياسات، وهذا يقلل من الزبائنية المنتشرة كثيراً في معظم البلدان النامية.

- تزيد الميزانية التشاركية من فرص تخصيص المزيد من الموارد لتلك المجالات التي من المرجح أن تستفيد منها الفئات ذات الدخل المنخفض.

- من خلال إشراك الفئات المهمشة في عملية تخصيص الموارد، ينشأ منتدى يمكن المواطنين ذوي الدخل المنخفض من طرح احتياجاتهم ذات الأولوية والدفاع عنها.

- تتيح الميزانية التشاركية فرصة للحكومة لتتقرب مواطنيها عن حقوقهم ومسؤولياتهم كمواطنين، وهو ما يعزز العدالة الاجتماعية على المدى الطويل.

- يُعتقد أيضاً أنه عندما تُشرك البلدان النامية مواطنيها في الميزانية، فإن ذلك يعزز والمساءلة والشفافية والكفاءة، لأن المواطنين مدركون للعمليات الحكومية وكيف يتم تعبئة الموارد واستخدامها من أجل الصالح العام" أنظر في هذا:

Participatory Budgeting in a Decentralised Local Government Framework: A Case in uganda", Doctoral Thesis: Department of Finance and Accounting, College of Social

Sciences, University of Birmingham, 2013, pp.34,35

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، لكن هذا المسح يهدف للذهاب بعيدا في فرضية أن للجمهور الحق في الوصول للمعلومات المتعلقة بالكيفية التي يتم بها تخصيص واستخدام المال العام، حيث تفضي هذه الفرضية إلى تحقيق العديد من الفروقات الهامة بينه وبين هذه المنظمات الأخرى ، حيث يُسوق لهذا المبررات الآتية " :

-استناد المسح إلى أبحاث يجريها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، أكثر من كونهم مسؤولين أو من كوادرات الجهات المانحة.

-يركز المسح على الوصول الجماهيري لمعلومات الميزانية، على العكس من ذلك تركز المبادرات الأخرى عادة على قدرة الحكومات على إنتاج معلومات الميزانية، وهي لا تفحص ما إذا كان تم توسيع هذه المعلومات، وكيف، وإلى أي الجهات.

-يتضمن المسح أسئلة حول فرص مشاركة الجمهور في عملية الميزانية، كما يضع أسئلة تتصل بإشراف الهيئات التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا عليها ¹

2: دور الميزانية المفتوحة في تحسين تسيير المالية العامة

تعتبر الميزانية المفتوحة من أهم المبادرات التي لقيت إشادة واسعة من قبل الحكومات المنتمة لها استنادا إلى مصداقية وموثوقية المسح الذي تجريه وتأثيره الإيجابي على ماليتها العامة، حيث يلعب مؤشرا الميزانية المفتوحة دورا مهما في إحداث تغييرات أهمها:

أ- العمل على نشر ثقافة الحكامة المالية: حيث أن جل المعايير التي تستند إليها مفاهيم الحكامة المالية تعد أهدافا تسعى مبادرة الميزانية المفتوحة لتحقيقها من خلال وضع معايير تتسم بالشفافية والمشاركة، وذلك عن طريق توحيد جهود الفاعلين المختلفين في ميدان المالية العامة من حكومة وبرلمان ومجتمع مدني للمساهمة في توحيد المعايير ونشرها بغية تجسيد فعالية الإنفاق العام وتحقيق التنمية. ²

¹ الموازنة المفتوحة، التقرير النهائي لعام 2008 المعنون بـ "تغير في نوعية الحياة " على الرابط: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2008-report_final_AR.pdf

تاريخ الاطلاع: 2019/08/16.

²شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، ص ص 37، 38 على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017>

تاريخ الاطلاع: 2019/08/16.

ب- **التشجيع على الشفافية**: من خلال الدعوة لتكريس مبدأ الحق في الحصول على المعلومات و اتخاذ إجراءات مناسبة سريعة لتحسين شفافية الميزانية ومصداقيتها عبر توفير المعلومات للمواطنين كما وكيفا في الوقت المناسب.¹

ج- **دعم المشاركة لإعادة بناء الثقة في الحكومة**: أثبتت تجارب الدول أن المواطنين الذين يتمتعون بمدخل إلى المعلومات وفرص للمشاركة في عملية الميزانية يتمكنون من تحسين نوعية القرارات المتعلقة بإنفاق المال العام، بحيث تصبح عملية تخصيص الموارد أكثر فعالية وتوازن وكمثال على هذه التجارب ما حصل في البرازيل، المكسيك، الفلبين، كوريا الجنوبية.

د- **تعزيز المساءلة**: يعتبر توفير المعلومات الدقيقة أمرا ضروريا لضمان مساءلة المواطنين للحكومة، وفي هذا المجال تشير نتائج مسح الميزانية المفتوحة إلى عدم تحقيق نسبة تصل 90% لهذا المعيار، مع الإشارة إلى تقديم عدد من البلدان منها نيوزيلندا، وجنوب إفريقيا، وفرنسا لمعلومات للمواطنين وفي وثائق الميزانية التي تصدرها، يتعاون مؤشر الميزانية المفتوحة مع شبكات حقوقية تعمل على الترويج لشفافية أكبر في الميزانية ولحق الحصول على المعلومات، ولحق مساءلة المواطنين للحكومة في مجال تسيير المالية العامة ، من بين الأعمال التي قامت بها إعداد حملة " اسأل حكومتك " وهي جهد بحثي ودعائي على نطاق واسع يدعو إلى ميزانيات أكثر انفتاحا وقابلية للمساءلة ساهمت فيه مجموعات المجتمع المدني المحلي في أكثر من 80 دولة ، وتستمر المبادرة في توجيه ودعم حملات توجيه حملات الشفافية والمساءلة الدولية والوطنية المشابهة.²

لقد ساهمت مبادرة الشراكة الدولية للميزانية عبر مسحها ومؤشرها للميزانية المفتوحة في تحقيق مزيد من الشفافية في تسيير المالية العامة عبر توفير المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة للمواطنين، الأمر الذي يسمح بمشاركتهم في صناعة القرار المالي من جهة

¹شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2012، ص ص 37 ، 38 على الرابط:

[/https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2012](https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2012)

تاريخ الاطلاع: 2019/08/06.

² شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة على الرابط:

https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf

تاريخ الاطلاع: 06/08/2019.

ويحملهم جزء من المسؤولية عن تحقيق تخصيص أفضل للموارد العامة، وفي المقابل يجعل الحكومات مُلزَمة على العمل بفعالية تحت طائلة تعرضها للمساءلة.

المطلب الثاني: الأجهزة الخارجية المؤثرة في القرار المالي العام

لم تعد المالية العامة مشكلة وطنية تحكمها السياقات الداخلية بل تشكل حقيقة عالمية، خاصة في ظل العولمة المالية والتطور التكنولوجي، حيث تظهر عدة عوامل مؤيدة لتطوير المقاربة المناجيريالية، وتشمل هذه العوامل عولمة مشاريع التنمية، وأزمة الديون، والتحرير الاقتصادي، حرية التجارة، الخصخصة والتنازل عن المرافق العامة، وتدويل قضايا الشفافية.¹ فإلى جانب الأجهزة الوطنية كفاعل أساسي في صناعة القرار المالي تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في التأثير على تسيير المالية العامة من خلال صياغة سياسات تدخلية عبر آليات الشراكة أو شروط مساعدات التنمية، سنعرض أهمها:

الفرع الأول: المؤسسات المالية الدولية وتوجيه القرار المالي

تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في توجيه المنظومة المالية والاقتصادية لبلدان العالم التي عرفت مشكلة المديونية الخارجية منذ مطلع ثمانينيات القرن الماضي، حيث وجدت الدول النامية نفسها مطالبة بإدخال سياسات الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي تمثل جزء من آليات النظام الاقتصادي الدولي الجديد وتبنيها لتلك الصفات من أجل تصحيح الاختلالات الاقتصادية التي عانت منها وخاصة المديونية الخارجية.

فبداية من إعلان المكسيك عن عجزها عن سداد ديونها الخارجية ثم بعض دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية ثم الآسيوية طفت إلى السطح ما أصبح يعرف لاحقا بأزمة المديونية، إذ ارتفعت الديون من 130 مليار دولار سنة 1973 إلى 550 مليار دولار وخدمة الدين 632 مليار دولار سنة 1982.²

في ظل هذه الظروف شرعت المؤسسات المالية الدولية في إطار محاولتها لاحتواء الأزمة في إعادة صياغة النظام الاقتصادي العالمي تحت تأثير الأفكار النيوليبرالية الداعية

¹ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas du Maroc, op.cit., p69.

² على جابر عبد الحسين المعالي، صندوق النقد الدولي: صفات ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العراق، المجلد 8، العدد 04، 2018، ص 84.

لا اعتماد آليات السوق وتقليص دور الدولة إلى الحد الأدنى، عن طريق خصصة المؤسسات العامة، بحيث تنظر للتدخل الحكومي باعتباره سبب العجز المالي الناجم عن اتساع حجم الإنفاق العام، وعليه فإن جوهر برامج المؤسسات المالية الدولية يقوم على تقييد تدخل الدولة المرتكز على سياسة مالية عامة تدخلية عبر تقييد الإنفاق الحكومي، والاعتماد على إحداث تغييرات في النظام الضريبي في محاولة لزيادة الضريبة لكي يتاح للنشاط الاقتصادي الخاص المساهمة في تسيير الاقتصاد القومي استنادا لكونه يتميز بنمط تسيير أكثر فعالية وكفاءة".¹ تستند الأسس النظرية التي قامت عليها هذه الإصلاحات إلى أفكار التيار النيوكلاسيكي المستمد من فكر المدرسة النقدية وفكر اقتصاديات العرض، فترجع الأولى الأزمة إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتزايد حجم إنفاقها الجاري في مجالات الصحة والتعليم، الضمان الاجتماعي، والدعم الموجة للمواد الغذائية، وكذا تزايد الاستثمارات الحكومية وحجم القطاع العام، في حين يرى أنصار فكر اقتصاديات العرض الثانية أن جوهر المشكلة يكمن في تحقيق انتعاش للعرض الكلي، وتدعو لتخفيف التدخل الحكومي في عمل المشاريع الاقتصادية، وزيادة الحوافز للمستثمرين عن تخفيض الضرائب وتحرير الأسواق.²

لقد ارتبطت المالية العامة في دول العالم الثالث في أذهان الكثيرين بالمؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين وهي الهيئات التي تمنح القروض والمساعدات إلى البلدان التي عرفت أزمة اقتصادية حادة بفعل تراكم الديون والعجز عن سدادها، ونتج عنها ما أصبح يعرف بالمشروطة الاقتصادية ثم المشروطة السياسية، ويقصد بها الشروط التي فرضتها الدول والمؤسسات المانحة للمساعدات الإنمائية، أو تبني سياسات ما بعد المشروطة خلال الفترة الأخيرة. تعرف المشروطة الإصلاحية بأنها "تتضمن فرض عدد من الشروط لقيام الدولة بحزمة من التغييرات الاقتصادية بالأساس والسياسية في بعض الأحيان في هيكلها لتصبح أكثر رأسمالية اقتصاديا وديمقراطية سياسيا أو ما عرف في حينها ببرامج التكيف الهيكلي لإقراض الدول النامية، والانتقال إلى سياسيات الرشادة".³

أولا: التوجيه من خلال المشروطة الاقتصادية

¹ على جابر عبد الحسين المعالي، مرجع سابق، ص 84.

² سمة بلغنو، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، الموسم الدراسي 2014/2015، ص ص 24، 25.

³ علي شتيوي، دور صندوق النقد الدولي والبنك الدوليين في توجيه الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر، مجلة المفكر، الجزائر، العدد الثامن عشر، 2019، ص 454.

كان تدخل المؤسسات المالية في المرحلة الأولى أو الجيل الأول للإصلاحات الاقتصادية قائماً على الخصخصة، وزيادة دور القطاع الخاص، وتحرير الأسواق والتجارة الخارجية منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي إلى غاية توافق واشنطن 1989 إشارة إلى توافق بين ثلاثة وكالات هي البنك وصندوق النقد الدوليين، وقسم الخزانة الأمريكية حول القاسم المشترك الأدنى من المشورة في مجال السياسة التي كانت موجهة إلى دول أمريكا اللاتينية ودعوتها لإجراء إصلاحات اقتصادية تقوم على:

- الانضباط المالي - تركيز الإنفاق العام على السلع العامة التي تشمل التعليم الصحة والبنية التحتية - الإصلاح الضريبي نحو توسيع القاعدة الضريبية مع تعديل معدلات الضرائب الحدية. - معدلات فائدة موجبة وتحدد في السوق - معدلات صرف تنافسية - تحرير التجارة. - الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر - خصخصة مؤسسات الدولة. - إلغاء القيود التي تعيق المنافسة باستثناء تلك المتعلقة بالصحة والبيئة، وحماية المستهلك، والإشراف الحذر على المؤسسات المالية - الحماية القانونية لحقوق الملكية.¹

تتمثل هذه المشروطة في برامج التكيف الاقتصادي، التي فرضتها الدول والمؤسسات المانحة خلال الثمانينيات من القرن العشرين على الدول المستقبلية للمساعدات، فأصبحت هذه البرامج " نموذجاً لمجموعة الدول النامية فهو يركز على انضباط الاقتصاد كلياً، خاصة المالية العامة، وعلى اقتصاد السوق والانفتاح على الاقتصاد العالمي، على الأقل فيما تعلق بالاستثمار الأجنبي وعلى المستوى التجاري "².

يُعرف التكيف الاقتصادي بأنه "مجموعة السياسات والإجراءات التي يتم تطبيقها استجابة للهزات الاقتصادية الداخلية والخارجية المفاجئة التي يتعرض لها بلد يهدف لتحسين وضع المدفوعات وتقليص عجز الموازنة وتحقيق تقدم في نموه الاقتصادي "

ويتألف برامج التكيف الاقتصادي من جزأين هما: برامج التثبيت الهيكلي وهي وفقاً لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي جملة من السياسات قصيرة المدى تهدف إلى خفض التضخم واستعادة قدرة العملة على التحويل وتجديد خدمة الديون، وهي تتضمن إجراءات

¹ Yuhiro Hayamis. from the washington consensus to the post-washington consensus: retrospect and prospect, asian development review, vol.20, n°2, 2003, p54.

²Jeremy Clift, au-delà du Consensus de Washington, finances & développement, septembre 2003, p9.

لتخفيض الإنفاق فضلاً عن تطبيق سياسات مالية وائتمانية ونقدية انكماشية صارمة من أجل إصلاح عدم التوازن الخارجي والمتعلق بالميزانية، توضع بالأساس بوحى من صندوق النقد الدولي، " وتستند هذه البرامج على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات التي تربط حل مشكلة المديونية الخارجية بإجراء مجموعة من السياسات المالية والنقدية ذات الطابع القصير المدى لأجل العودة إلى حالة التوازن في ميزان المدفوعات"¹.

برامج التكيف الهيكلي هي "مجموعة من السياسات الاقتصادية المستمدة من المفاهيم النيوكلاسيكية الآخذة بعين الاعتبار المدة الزمنية إما المتوسطة أو الطويلة، والتي تُعنى بجوانب العرض التي تؤكد على ضرورة استخدام الموارد المحدودة والقابلة للاستثمار بصورة كفؤة"² تهدف لتحرير الاقتصاد والتجارة من خلال رفع السيطرة والضبط وإتباع الخصصة وتطبيق سياسات موجهة نحو التصدير وإجراء تعديلات على هيكل الاقتصاد الوطني. لقد أثارت هذه البرامج الكثير من القضايا من حيث مرجعيتها وأهدافها وإجراءاتها وآليات تطبيقها وآثارها، نتيجة لوضعها كشرط من قبل أهم المنظمات الاقتصادية الدولية خاصة صندوق النقد والبنك الدوليين، وتزايد عدد الدول التي تبنتها هذه السياسات أو تسترشد بها لتصميم برامج إصلاح اقتصادي محلية بالإضافة إلى انعكاساتها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدول التي تطبقها.

ثانياً: التوجيه من خلال المشروطة السياسية

بداية من تسعينيات القرن الماضي أدركت المؤسسات المالية الدولية أن سياسة المساعدات المشروطة اقتصادياً التي انتهجتها ليست ضمان لنجاح الإصلاحات، فلقد أدت هذه الصفات إلى أزمات اقتصادية طاحنة في إفريقيا جنوب الصحراء، في حين كانت دول جنوب شرق آسيا تعرف تحولاً سريعاً في معدلات النمو الاقتصادي دون الاعتماد على هذه الصفات، إضافة إلى ما عرفته تجربة المكسيك التي ينظر إليها باعتبارها نموذجاً للإدارة الاقتصادية وفق النموذج الغربي من أزمة اقتصادية سنة 1994.³

1 إيمان عبد الكاظم، سحر عباس، تحليل سياسات التكيف الهيكلي في بلدان عربية مختارة مصر والمغرب، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة العراق، الإصدار 12، المجلد الثاني، 2009، ص 129.

2 مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 22.

3 توفيق راوية، مرجع سابق، ص ص 40، 41.

بدأت المؤسسات المالية النقدية والدول المانحة ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية على الدول النامية من خلال التركيز على الإصلاحات السياسية لما صار يعرف " بالمشروطية السياسية " أو " الحكامة الجيدة "، فلقد عرف تصور البنك الدولي تحولا في عام 1994 من خلال إعادة النظر في تطوير الدولة ودعم المؤسسات التشريعية واللامركزية، و أضيف مبدأ المشاركة كبعد مهم من أبعاد الحكامة وكوسيلة لتسهيل عملية التنفيذ، كما قام صندوق النقد الدولي 1996 بالتركيز على الإصلاحات المؤسسية لمساعدة الدول على بناء ثقة القطاع الخاص في النظام، والمحافظة على تلك الثقة، كما زاد اهتمامه بموضوع الحكامة الجيدة في جميع المجالات، وأصبح معنيا أكثر بقضايا الفساد بحجة أنها تؤثر على السياسات المالية والاقتصادية الكلية.¹

وعليه فإنه بعد إخفاق تطبيق المشروطية الاقتصادية أرجعت المؤسسات المالية ذلك لوجود أزمة حكامه أي إلى عوامل سياسية في الدول المستقبلية للمساعدات، ولكي تبرز استمرار مساعداتها أمام شعوبها رغم انتهاء الحرب الباردة رفعت شعار الدفاع عن المبادئ الديمقراطية والحكامه الجيدة، فالمشروطية السياسية كانت أقرب لأداة أيديولوجية تفرض الرأسمالية الليبرالية محلاً للاشتركية على مستوى العالم، وتوفر أساساً من المشروعية للزعامة الجديدة للغرب بإسهامه في إسقاط النظم غير الديمقراطية، فالهدف الأساسي وراء هذا المفهوم هو استخدام التعاون الإنمائي للتأثير على الهياكل في البلدان المتلقية باستخدام أدوات تتجاوز التعاون المالي والتقني، يرى كل من Gordon Crawford, Simonida Kacarska أن " الحكومات الغربية أدخلت الشرطية السياسية لأول مرة في سياسة المساعدات التنموية الخاصة بها منذ ربع قرن، مهددة بتطبيق عقوبات على الدول المتلقية للمساعدات في حالة انتهاكات حقوق الإنسان أو التراجع عن الخيار الديمقراطي " ².

وبالتالي، يتم وضع معايير ملموسة، يجب على المتلقي الوفاء بها إذا كان يريد تلقي المساعدات المالية، من أجل التأثير على السياسات الداخلية للمستلم، فالسمة المركزية لمفهوم

¹ ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، مداخلة في أعمال مؤتمر الحكم الرشيد والتنموية، مركز دراسات بحوث الدول النامية، مصر يومي 30-31 مارس 2003، ص ص 423، 424.

² Gordon Crawford and Simonida Kacarska, aid sanctions and political conditionality: continuity and change, [journal of international relations and development](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/Crawford_Kacarska_JIRDFinal_SentforProofs_March2017_1_.pdf), volume 22, 2017, p 184. on site:https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/Crawford_Kacarska_JIRDFinal_SentforProofs_March2017_1_.pdf

الشرطية هي وظيفة الرافعة المالية، وفقاً لذلك شهدت الألفية الثالثة تغير ملحوظاً فأصبح تخصيص المعونات يتم بناء على ضرورة تبني التسيير المرتكز على الأداء وعلى جودة الحكامة في اتخاذ قرارات التخصيص.¹

وانطلاقاً من هذه المبادئ فإن عدم التزام الدولة بالشروط السياسية التي تضعها المؤسسات المالية الدولية يعرضها لوقف الإمدادات والمساعدات المالية إليها بحجة أنها لم توفر المناخ الديمقراطي الملائم الذي يساعد على تحقيق النمو الاقتصادي، ويتيح للدولة سداد ديونها المترتبة على هذه المساعدات المشروطة، وإذا كان وجود هذه المؤسسات يوفر إطاراً مؤسسياً لتنظيم قواعد ومعايير تقديم المساعدات الرسمية، فإنها في المقابل توفر غطاء لسيطرة الدول الكبرى على القرار المالي وبالتالي على مقدرات الدول النامية عموماً وهو ما يوصف بشكل من أشكال الاستعمار الجديد للدول النامية.²

تجدر الإشارة إلى أن المالية العامة في الدول النامية تتأثر بشكل مباشر بالتغيرات التي عرفت إدارة معونات التنمية الرسمية لارتباط جل اقتصاديات الدول النامية وخاصة الفقيرة منها ببرامج المساعدات التي تشرف عليها المؤسسات المالية للدولة كما سبقت الإشارة إليه، وكذا وكالات التنمية التابعة للدول الكبرى في إطار سياستها الخارجية مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي وضعت سنة 2001 قانون النمو والفرص في إفريقيا والذي وضع شروطاً صارمة لتقديم المساعدات للدول الإفريقية ومنها الشروط السياسية القائمة على دعم الخيار الديمقراطي، لكن الوقائع تثبت أن اعتبارات المصالح الاقتصادية تتحكم دائماً في تقديمها للمساعدات، لترى الوكالة ضرورة الانتقال من مبدأ المشروطة إلى مبدأ الانتقائية، والتهديد بمنع المساعدات عن الدول التي لا تحقق أداء جيداً وتحولاً نحو الديمقراطية، في الواقع يعكس ازدواجية المعايير عن التطبيق والعينة ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية في العراق.³

¹ ليلي البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مصر: أوراق عمل مؤتمر المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطني العربي المنعقد بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، في مارس 2007 ص ص 11، 12.

² Ahmed Shahana S, globalization: towards a liberalized or a re-colonized world?, african political and economic monthly, vol.13, no.1, 2000, p.44.

³ ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، مرجع سابق، ص ص 423، 424.

ركزت دول الاتحاد الأوربي في شراكتها مع الدول الإفريقية على البعد السياسي، وربطت ربطاً واضحاً بين السياسة والاقتصاد، فبداية من نوفمبر 1991م قرر الاتحاد الأوربي أن يجعل مساعداته للدول الإفريقية مقيدة بشروط سياسية هي احترام حقوق الإنسان، والتقدم في المسار الديمقراطي، والحكامة الجيدة، وترتب عليه تعليق مساعدات الاتحاد الأوربي لبعض الدول الكبرى مثل نيجيريا، السودان، والكونغو كينشاسا رغم إعلان الدول الإفريقية مع دول المحيط الهادي والكاربيبي رفضها لهذه المشروطة في اجتماع الطرفين في لومي 1997م.¹ لقد عقدت مؤتمرات لمناقشة أهم السياسات المتبعة والقيم التي تحكم تقديم المساعدات الرسمية الموجهة للدول النامية والفقيرة وأهمها الأهداف الإنمائية للألفية، وهي خلاصة لمجموعة مناقشات وحوارات حول التنمية في سبتمبر 2000 ورغم أهميتها ألا أنه وجهت لها انتقادات بسبب اعتمادها على معايير غير موضوعية وإغفال الأولويات التنموية الحقيقية، يليها مؤتمر مونترية بالمكسيك 2002، ومؤتمر التنمية المستدامة في جنوب إفريقيا اللذان أكدا على أهمية الشراكة والتعاون، ثم إعلان باريس 2005 الذي كان له تأثير كبير على حقل معونات التنمية الرسمية أين حدد اثنا عشر مؤشرا لقياس فعالية المعونات والتأكد من مدى التقدم نحو تنفيذ التعهدات التي جاء بها.²

فلقد أثبتت التجارب في الدول التي تم تطبيق هذه الإصلاحات المشروطة اقتصاديا فيها أن جوهر المشكلة لا يتمثل في التوازنات ذات الطابع النقدي فحسب ولكنه يمثل الاختلال في التوازن الحقيقي بين الموارد والاستخدامات، أي أنها مشكلة نمو وتنمية فضلا عن كونها مشكلة توازنات، فإن نجحت في تحقيق بعض التوازنات العامة على المستوى قصير الأجل، لكنها فشلت في بناء قاعدة اقتصادية وقرار مالي عام يركز على النجاعة والكفاءة وله القدرة على تجاوز الأزمات.³

في هذا السياق نورد ما خلص إليه تقرير مقدم من الخبير المستقل السيد فاننو شيرو حول آثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، أين أكد على تردي

¹ رواية توفيق، القوى الكبرى والمشروطة السياسية في إفريقيا، متاح على الرابط:

<https://al-maktaba.org/book/1541/4428>

² ليلي البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 10، 11.

³ إيمان عبد الكاظم، مرجع سابق، ص 137.

مستوى الرعاية الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والتخفيف من الفقر في البلدان التي شملتها برامج التكيف الهيكلي¹، فبعد مرور أربعة عقود على نيل بلدان العالم الثالث استقلالها، فإن الفجوة بين الأغنياء والفقراء في العديد من هذه البلدان اتسعت وأدت إلى تفويض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدول التي استفادت من هذه البرامج المشروطة اقتصادياً ثم سياسياً، و جعلت الفقراء يدفعون الثمن مرتين ولم تتحقق التنمية المنشودة، لقد انتشر الفقر واستفحلت البطالة وتم تدمير القطاع الإنتاجي المحلي من خلال الخصخصة وتضررت العلاقة بين المجتمع والدولة الضعيفة التي صارت تحاسب من قبل الدائنين وليس من قبل مواطنيها

2

كل هذا أسهم في رهن القرار المالي والأنظمة المالية لهذه الدول التي صارت بها تشوهات عديدة نتيجة هذه الإصلاحات التي لم تراعى السياق المحلي واعتمدت على مراعاة مصالح المانحين التي تحكمها المصالح التجارية البحتة، وإن تمت صياغتها تحت مسميات براءة كالحكامة الجيدة والديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، لقد تعاضم تأثير دور المؤسسات المالية الدولية لدرجة تجاوز التأثير في صناعة القرار المالي العام للدول إلى المساس بسيادتها، فهناك حكومات تم تغييرها بسبب رفض هذه المؤسسات المالية منح القروض لها.

1وتشير الإحصائيات إلى أن خلال الأعوام الأولى من مدة القروض التي يقدمها صندوق النقد الدولي في إطار برامج التكيف الهيكلي، فإن نسبة مئوية عالية تصل إلى 60 في المائة من هذه البرامج اقتضت إجراء تخفيضات في الإعلانات والإنفاق على القطاعات الاجتماعية مثل التعليم الأساسي، والصحة الأساسية، والهياكل الأساسية الريفية، كما وثمة تدبير آخر يتعلق بالميزانية وهو العمل على خصخصة الشركات المملوكة للدولة (الشركات شبه الحكومية) سعياً لزيادة الكفاءة والإنتاجية. وقد كان "بعاد الحكومة عن العمل" هو المبدأ الرئيسي الذي تستند إليه برامج التكيف الهيكلي. وعلاوة على ذلك، تسريح العمال والموظفين، وإذا كانت هذه الإجراءات تعتبر مستحسنة من الناحية النظرية، فإن سياسة الخصخصة في بلدان عديدة قد شوهت بالفساد والافتقار إلى الشفافية، مما أدى إلى إحلال "الاحتكار الخاص" محل "احتكار الدولة" للأنشطة الاقتصادية ولتوفير الخدمات. ولم يؤد هذا إلى المنافسة والكفاءة. أنظر في هذا: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.

2 جاء في التقرير ما يلي "وبما أن معظم هذه البلدان لا يوجد لديها إلا هياكل سياسية ضعيفة جداً، فقد مورست عليها سيطرة مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحت ستار تقديم المعونة. ونتيجة لذلك، فإن هذه البلدان قد تنازلت إلى حد بعيد عن سيادتها لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتبعاً لذلك، فإن مسؤولياتها إزاء الالتزام بالإعلانات حول الحق في التنمية وصياغة سياسات إنمائية وطنية ترمي إلى تحسين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها قد قوضت تقويضاً خطيراً وبانت هاتان المؤسساتان تتوليان إنفاذ استراتيجية الشمال القائمة على الكبح الاقتصادي في جزء كبير من العالم الثالث: إذ استخدمت أزمة الديون كذريعة ملائمة لفتح أسواق العالم الثالث وللحد من دور الدولة في التنمية الوطنية" أنظر في هذا: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.

الفرع الثاني: مؤسسات العولمة كفاعل خارجي في القرار المالي العام

بالإضافة إلى المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية والمنظمات القارية والجهوية، وتأثيرها على صياغة معايير الحكامة المالية وتأثيرها على القرار المالي المحلي، هنالك مؤسسات هي نتاج العولمة كالشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة، حيث عملت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها بداية من انهيار الاتحاد السوفياتي على إحداث تحول نوعي في مسار التحولات العالمية، بفعل تحولها إلى قطب يتولى إدارة النظام العالمي الجديد من خلال تطوير وإنتاج النظم المعرفية السياسية والاقتصادية إلى جانب المرجعيات الفلسفية التي تبررها وتعزز هذا النظام العالمي الجديد.

العولمة ليست قدرا فرض بل هي توجه إيديولوجي تم اختياره من قبل الدول المتقدمة نتيجة لسيادة الاتجاهات السياسة المحافظة لهذه الدول وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبعض دول أوروبا الغربية حيث تركز النواحي المادية للعولمة على إيديولوجية نيوليبرالية تتمثل في الحرية الاقتصادية والسياسية، ونظام السوق الحر، والمنافسة والانفتاح العالمي.¹

بدأ هذا التوجه مع حكومة تاتشر ومستشارها " فريدريك فان هايك " سنة 1979، والرئيس الأمريكي ريغان ومستشاره " ميلتون فريدمان " سنة 1980، وكلاهما أكدا على ضرورة العودة إلى قوانين السوق، وحرية رأس المال انسجاما مع روح الليبرالية الجديدة التي في مضمونها ظاهرة رأسمالية تنتمي إلى حرية الملكية والسوق الحر، فمنطقها يفضي لحدوث تفاوت هائل في الملكية والثروة وبالتالي وجود عدم المساواة.

في ضوء هذا السياق قامت آليات الصندوق والبنك الدوليين وكذا منظمة التجارة الدولية بالترويج لهذا التوجه العالمي الجديد وفرضها على كافة دول العالم وخاصة دول العالم الثالث تحت مسمى " برامج التكيف الهيكلي " ثم تحت مسمى " الحكامة الجيدة "، حيث تتميز العولمة بثلاث سمات: العالمية التي من خلالها يتم تحجيم دور السلطات السياسة والحكومات ووضعها

¹ صائب حسن مهدي، العولمة ودور الشركات المتعددة الجنسيات في النظام العالمي الجديد، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة القادسية، العراق، العدد السادس عشر، 2010 ص96.

في إطار المؤسسات المالية والتجارية الدولية، تركيز الشركات المتعددة الجنسيات وسيطرتها، عولمة القوانين العالمية.¹

أفرز النهج المفروض ارتهان دول العالم لنظام رأسمالي عبر ظاهرة العولمة التي أدواتها المؤسسات المالية الدولية ومنظمات دولية تحت مسميات وعناوين مختلفة، لكن المضامين تتشابه والأهداف واحدة، فهي تركز التبعية في شتى المجالات التي من بينها المالية العامة من خلال:"

- إضعاف إمكانية ومقومات الدولة عبر الدور المتنامي للقطاع الخاص الطفيلي بما يؤدي إلى إضعاف الاقتصاد الوطني ويجعله عرضة للابتلاع من طرف رأس المال الأجنبي عبر الخصوصية التي هي إعادة توزيع الثروة لصالح البورجوازية المحلية والأجنبية، ونقل الأصول الإنتاجية لصالح القطاع الخاص بغض النظر عن هوية جنسيته.

- تزايد اعتماد المواطن في العالم الثالث في تأمين المواد الغذائية الأساسية على الغرب وفق شروط منظمة التجارة العالمية.

- شطب أية إمكانية لتحقيق الفائض الاقتصادي اللازم لعملية التنمية.

- في ضوء إلغاء التعريفات الجمركية وفتح الأسواق سيعرض الصناعات الوطنية في جل دول العلم الثالث إلى انهيار شبه شامل نتيجة إغراق السوق المحلي بمختلف المنتجات والسلع الأجنبية في ظل غياب القدرة على التنافس " ².

أولاً: منظمة التجارة العالمية

أُنشئت منظمة التجارة العالمية³ بموجب اتفاقية مراكش⁴ 1994، بعد عقد عدة مؤتمرات ومناقشات بين الدول، وهي منظمة تعنى بحرية التجارة العالمية من خلال انتقال السلع

¹ خير الدين صبري أحمد، العولمة في الفكر الاقتصادي، تنمية الرافدين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 80(28)، 2005، ص ص 85-87

² عبد الحي زلوم، نذر العولمة، لبنان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1999، ص 29.

³ لقد بدأ الحديث عن وضع قواعد أساسية للتجارة العالمية بين الدول الصناعية ذات التجارة الأكبر سنة 1947 تحت عنوان: (الكات) واستمر المناقشات والمباحثات في عدة جولات إلى غاية انبثاق منظمة التجارة العالمية سنة 1994 ودخولها حيز التنفيذ بداية من 01/01/1995.

⁴ تعتبر اتفاقية مراكش هي الاتفاقية المؤسسة لمنظمة التجارة العالمية، والتي تتضمن 16 ملحقاً قصيراً بالاتفاقية الأساسية واتفاقيات عديدة وتعهدات متضمنة في ملاحق الاتفاق، أنظر في هذا: الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003، ص 05.

والخدمات والأشخاص بين الدول ويترتب على ذلك عدة آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وبيئية، تهدف المنظمة إلى " رفع مستويات المعيشة، تحقيق التوظيف الكامل، نمو الدخل الحقيقي والطلب الفعال، وتوسيع إنتاج وتجارة السلع والخدمات " ¹.

تلتزم الدول الأعضاء وفقا لميثاق منظمة التجارة العالمية بالخضوع لنظام مراقبة لسياساتها التجارية والاقتصادية عن طريق أجهزة في المنظمة لها صلاحيات واسعة في مواجهة الدول الأعضاء ولها اتخاذ تدابير مناسبة لضمان تطبيقها، تتضمن هذه الاتفاقيات والبروتوكولات وملاحقها قرارات وأحكام تقيد من سلطان الدولة وتلزمها باتخاذ إجراءات وتدابير معينة في أنظمتها القانونية والاقتصادية والمالية خصوصا لتتوافق مع ميثاق المنظمة والاتفاقات الملحقة بها. ²

تلعب المنظمة كأحد نتائج العولمة دورا فاعلا في صياغة عدد من القواعد الموضوعاتية التي لها تأثير مباشر وفعال في رسم السياسات في العالم، بالنظر لعدد الدول الأعضاء الذي يعرف تزايدا مستمرا وحجم تأثير واضح في ميزان القوى العالمية، في سياق التحولات نحو تبني اقتصاد السوق وعمليات التحرر المالي عملت المنظمة على تهيئة وإعادة صياغة اقتصاديات الدول النامية عبر فرض قوانين وتشريعات جديدة تجعل بدورها من اقتصاديات تلك الدول أكثر استعدادا لتبني سياسات تفتح بموجبها أسواقها أمام شركات الاستثمار الأجنبية وتؤدي وظائف محددة طبقا لمتطلبات خروج النظام الرأسمالي من أزمتة العامة وأزمة الاقتصاد الأمريكي خاصة ³.

تقوم المنظمة العالمية للتجارة بتدويل التجارة وتحريرها من خلال جملة من المبادئ والقواعد والتي تأتي على رأسها شرط الدولة الأولى بالرعاية، ومبدأ شرط المعاملة الوطنية ومبدأ التخفيض التدريجي للرسوم التجارية الجمركية، فالهدف الرئيسي لها هو تحرير المبادلات التجارية وذلك بالتحكم في السياسات المالية الوطنية وخاصة للدول الضعيفة التي ليس أمامها

¹ الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003، ص 03.

² أحمد عبد الله الماضي، جاسم محمد حسين علو، مفهوم تحرير التجارة العالمية وأثره على النظام القانوني والاقتصادي وسيادة الدول، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، العدد 01، الجزء 02، 2016، ص 409.

³ نعمان عباس، ندا الحياي، منظمة التجارة العالمية والاقتصاديات النامية، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 3، العراق، المجلد 13، 2006، ص 389.

سوى محاولة التكيف، وإزالة القيود أو أي إجراء لحماية قرارها المالي تفاديا للعقوبات التي تفرضها المنظمة في هذا الإطار.

ثانياً: الشركات المتعددة الجنسيات: تمثل الشركات المتعددة الجنسيات¹ اليوم أكثر الأنماط تعبيراً عن عولمة الاقتصاد، لما لها من نفوذ متنامي، بفعل تنوع نشاطاتها ومصادر ربحها وامتلاكها لزام التكنولوجيا والتقنية التي مكنتها من أحكام سيطرتها على قطاعات الأعمال والمال في العالم، مستفيدة من تراجع دور الدول أمامها وظهور فواعل جديدة تساهم في منحها تأثيراً بالغاً على أنظمة المالية العامة للدول.

لقد عرفت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بالأمم المتحدة الشركة متعددة الجنسيات " بأنها " يشير تعبير شركة عبر وطنية " إلى كيان اقتصادي يعمل في أكثر من بلد واحد أو إلى مجموعة كيانات اقتصادية تعمل في بلدين أو أكثر، أياً كان الشكل القانوني الذي تتخذه سواء في موطنها أو في البلد الذي تمارس فيه نشاطها وسواء نظر إليها منفردة أو مجتمعة: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة الفرعية المعنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان².

ويفضل ما تتمتع به من إمكانيات تؤثر الشركات المتعددة الجنسيات في صناعة القرار المالي العالمي، كما لها تأثير كبير على القرار المالي للدول النامية، فهي تتدخل في الشؤون الداخلية للدول، ويمكن القول بأن سيادة الدول النامية مهددة بالخطر نتيجة تأثيرات هذه الشركات:

- مخالفة الشركات المتعددة الجنسيات لتشريعات الدول التي تعمل فيها كمخالفة قوانين الاستثمار الأجنبي والسياسة الضريبية والتجارية المتعلقة بالعمل وسياسة الأسعار.
- التدخل المباشر وغير المباشر في الشؤون الداخلية للدول التي تعمل فيها.
- مطالبة هذه الشركات لحكوماتها باتخاذ إجراءات ذات صبغة سياسية واقتصادية للضغط على حكومات الدول التي تعمل فيها لخدمة مصالحها الخاصة.
- رفضها قبول تطبيق القانون الداخلي المتعلق بالتعويض في حالة التأميم.

¹ تفضل الأمم المتحدة استخدام مصطلح الشركات عبر الوطنية على باقي المصطلحات مثل الشركات فوق القومية، الشركات العابرة للقارات، الشركات المتعددة القومية، الشركات الكروية، الشركات الدولية النشطة، الشركات الكونية.

² وثيقة رقم E/Cn.Sub.2/2003/12/Rev.2، المؤرخة في 26 أوت 2003. على الرابط:

<https://undocs.org/ar/E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2>

- عرقلة جهود الدول المتخلفة لاستغلال ثرواتها من أجل ممارسة السيطرة الكاملة على مواردها الطبيعية.

- رفضها اللجوء لمحاكم البلد المضيف في حال نشوب نزاعات للمكانة الاقتصادية التي تتمتع بها هذه الشركات وتفوقها على الدول المضيفة من ناحية الإمكانيات المادية والتكنولوجية والمعلومات المتاحة¹.

لقد أصبحت هذه الشركات المتعددة الجنسيات تسيطر على مقاليد الاقتصاد العالمي بمختلف مظاهره التجارية والمالية والتكنولوجية بالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، وغنى عن الذكر أنها ترتبط في غالبيتها بالدول الصناعية بما يتيح لهذه الأخيرة التأثير المباشر في توجيه الأنظمة المالية العامة للدول النامية، وبهذا تعد الشركات المتعددة الجنسيات أحد قوى العولمة الأكثر توجيهها لسياسات المالية العالمية، لتتحول لقوة رئيسية، وفي هذا يرى جوزيف كاميليري " أن تزايد قوة وهيمنة الشركات المتعددة الجنسيات دفع بميزان القوة في العالم إلى أن يتحرك على نحو ثابت لمصلحة الشركات في الوقت الذي تتجرد فيه الدولة تدريجياً من سلطانها في ممارسة الحكم"².

نخلص إلى أن فواعل الحكامة المالية العامة تتمثل في الأجهزة الحكومية الداخلية ممثلة في السلطة التنفيذية كفاعل رئيسي في صناعة القرار المالي وسلطة تشريعية كفاعل محدود إضافة لدور متنامي للمجتمع المدني في ظل تفاعله مع السياق العالمي، غير أن الفاعل الأكثر تأثيراً في توجيه القرار المالي يبقى العولمة بأدواتها المتمثلة في المؤسسات المالية ومنظمة التجارة العالمية والشركات المتعددة الجنسيات التي تعمل على توجيه الأنظمة المالية العامة من خلال عملية توحيد معايير الحكامة المالية العامة وفرضها كنموذج عالمي.

1 أحمد عبد العزيز، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل، الشركات المتعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 35، 2010، ص 130.

2 صائب حسن مهدي، مرجع سابق، ص 103.

الفصل الثالث

حكمة الإنفاق العام

بين رهانات الفعالية

وتحقيق العدالة

الاجتماعية

أدى تزايد حجم الإنفاق العام وشح الموارد المالية من جهة، وانتشار مظاهر الفساد واختلاس المال العام واستغلاله لأغراض شخصية من جهة ثانية، إلى تصاعد المطالبة بضرورة المحافظة على المال العام وحسن تدبيره، وهو الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الحكامة المالية المتمثلة في الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في تسيير المالية العامة بشكل عام وتسيير الإنفاق العام بشكل خاص، هذا التوجه نحو ترشيد الإنفاق العام أصبح مطلباً للدول المتقدمة وضرورة بالنسبة للدول النامية، غير أن الوصول إلى تحقيقه يشكل إشكالية تتطلب صياغة نموذج يستطيع الجمع بين الشرعية، المساواة، العدالة من جهة، والفعالية الكفاءة والأداء والنتائج من جهة ثانية، كما يقوم على التحكم في التحولات الداخلية والرهانات الخارجية المتمثلة في العولمة وآثارها.

المبحث الأول: حكمة الإنفاق العام والفاعلين في مجالها

لقد شكل الاهتمام بمسألة تحقيق حكمة الإنفاق العام اهتمام السياسيين والمسيرين على السواء، حيث اختلفت الرؤى والاتجاهات في تفسير ماهية حكمة الإنفاق العام إلى قسمين رئيسيين يعالج الأول منهما الحكامة أو الترشيد الاقتصادي ويتعلق الثاني بالحكمة السياسية، وبالنظر لحالة العجز عن تحقيق الرشادة في تسيير المالية العامة وتحقيق الرشادة في تدبير الإنفاق العام، وسعى توجه ثالث إلى محاولة التوفيق بين الأمرين ودمج الجوانب الإيجابية في كلتا المقاربتين بما يضمن تحقيق فعالية الإنفاق العام.

المطلب الأول: ماهية حكمة الإنفاق العام

تعتبر حكمة الإنفاق العام من المواضيع المهمة قديماً وحديثاً خاصة في ظل المشكلات الاقتصادية والأزمات المالية التي يعرفها المجتمع المعاصر، لذا تعددت التعريفات المقدمة لها

الفرع الأول: تعريف حكمة الإنفاق العام

من أهم التعريفات المقدمة لحكمة الإنفاق العام " العمل على زيادة فاعلية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبدد والإسراف إلى أدنى حد ممكن"¹

كما تُعرف أيضاً " مجموعة من القوانين والنظم التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق الخطط والأهداف.... و تعني

¹ أحمد عبد المنعم، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 72.

النظام أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤولية¹

تعني حكمة الإنفاق العام التسيير العقلاني لموارد الدولة ويمكن تعريفها من هذا الجانب بـ " مجموعة الإجراءات والقوانين والنظم والقرارات، التي تضمن الانضباط، الشفافية والعدالة، بهدف تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق ترشيد تصرفات الإدارات الحكومية في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل"².

وعليه تعتمد حكمة الإنفاق العام "على الكفاءة من جهة من خلال تحقيق أكبر ناتج في إطار معقول من التكاليف، واعتماد الفعالية من جهة أخرى، باعتبارها مقياساً للأهداف الإنفاقية المسطرة من قبل الدولة عبر الالتزام بمجموعة من الضوابط التي يمكن تحديدها في العناصر الآتية:

- تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة.

- فرض الرقابة على النفقات.

- الحرص على تجنب الإسراف والتبذير.³

ترتبط حكمة الإنفاق العام بالإطار العام لتحقيق حكمة المالية العامة الذي يتجسد من خلال التطبيق العملي لمعايير الحكامة المالية الجديدة التي صاغتها المؤسسات المالية الدولية بهدف تحقيق الفعالية في صرف المال العام، تقوم هذه المقاربة على إدخال مفاهيم المناجمنت العمومي الجديد التي تركز على مسألة الأداء وتحقيق النتائج وعملية التقييم المستمر، هذا النموذج تسعى المؤسسات سألفة الذكر لتعميمه في سياق العولمة المالية من خلال آلية الشراكة من جهة، وكذا وضعه كشرط لمنح مساعدات التنمية بالنسبة للدول النامية والفقيرة .

ينصب تركيز المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصندوق الدوليين ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على مسألة تحقيق حكمة الإنفاق العام من خلال توجيه سياسات الإنفاق

¹ هشام طلعت عبد الحكيم، عماد عبد الحسين دلول، حوكمة الشركات ودورها في التقييم العادل للأسهم العادية (دراسة تطبيقية في سوق العراق للأوراق المالية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 77، 2009، ص 47.

² علي عبد الوهاب، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات والحكومة في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 17.

³ ناريمان رقبوب، معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة اكلبي محند أولحاج البويرة، العدد 22، 2017، ص 165.

العام وفق معايير محددة تهدف إلى التقليل من هدر المال العام وتسمح بزيادة مردوديته، هذه المعايير مستوحاة في فلسفتها من الاعتماد على آليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص، ويتم إدماجها في تسيير المنظمات العامة بهدف تحقيق عقلنة وترشيد تسييرها، حيث تركز على " عملية تخفيض و إعادة توجيه الإنفاق العام".¹ يرتبط حجم الإنفاق العام المتزايد بالنسبة للدول النامية بالمجال الاجتماعي والعمل على تحقيق مهمة التنمية، بالإضافة لتخصيص جزء كبير من ميزانيتها للمجال الأمني من جهة، كما يرتبط بضعف منهجية التسيير العمومي، وفشل برامج الإصلاحات التي أملتتها المؤسسات المالية الدولية عليه من جهة أخرى، وهو ما خلق أزمة مالية ومديونية وعجز مزمن في ميزانيتها، تسعى لتجاوزه بتبني عملية إصلاح تسيير اتخاذ القرار المالي العام وتبني مفهوم حكمة الإنفاق العام تلبية لشروط المؤسسات المانحة ومسايرة للتحويلات التي يعرفها السياق الدولي، وكذا الرهانات الداخلية المرتبطة بتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المحابية للطبقات الأكثر فقرا.

الفرع الثاني: المفاهيم المشابهة لحكمة الإنفاق العام

توجد عدة مفاهيم مشابهة لحكمة الإنفاق العام وترتبطها بالمفهوم علاقة مثل الرشادة، والعقلانية، كفاءة الإنفاق العام، التقشف، التنمية، لذا وجب توضيح هذا الجانب الذي يبين أهمية آليات الحكامة في تحقيق رشادة الإنفاق العام مقارنة ببعض المفاهيم المشابهة له والتي منها:

أولاً: الترشيد الاقتصادي أو العقلانية الاقتصادية و المناجيريالية يعتبر مصطلح الترشيد من المصطلحات الأكثر استعمالاً في التحليل الاقتصادي ولكنه يحمل معاني متعددة، ولقد نشأ مصطلح الرشادة الاقتصادية والعقلانية الاقتصادية مع المدرسة الحدية التي أرادت تفسير السلوك البشري بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة سواء كان ذلك بالنسبة للأفراد أو الهيئات العامة.²

¹ أحمد نعيمي، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2016/2015، ص 57.

² أحمد نعيمي، مرجع سابق، ص 45.

وتحليل العقلانية¹ إلى كل ما هو منطقي فهي تمثل " القدرة على التفكير المنطقي وعقلانية"² تطور مفهوم العقلانية في الدراسات المتعلقة بالتسيير عبر مراحل كانت بداياتها مع فريدريك تايلور ومفهوم الرجل الاقتصادي، انتقالا إلى مفهوم الرجل الاجتماعي لفايول، إلى ماكس فيبر والعقلانية القانونية التي تمثل خصوصية من خصوصيات تسيير الإدارة العمومية التي ميزت فترة دولة الرفاه، وكانت قائمة على مقرب أساسه القانون، هذه العقلانية اصطلاح على تسميتها بالعقلانية الكلاسيكية، "إلى العقلانية الحديثة التي تدعو إلى أن تكون العقلانية في النسق التسييري بكامله وليس سلطة مفروضة مثلما كانت من قبل وإعطاء سلطة للمسيرين لاستهداف النسق التسييري في حد ذاته " ³.

تعني العقلانية الاقتصادية " التصرف الاقتصادي الاستهلاكي أو الإنتاجي بما يوفر المنفعة الاستهلاكية بأقل تكلفة ممكنة ويزيد في العائد الاقتصادي من الموارد الموضوعة في العملية الإنتاجية، فالعقلانية أو الرشادة مقولة ليست بعيدة عن " الاقتصادية *économisme* " التي ترى في سلوك الفعاليات الاقتصادية من حيث السلوك والقيم والتقويم تطبيقا للنظريات الاقتصادية وطرائق علم الاقتصاد وحسب، وهي قريبة جدا من " العقلنة *rationalisation* " الاقتصادية بمعنى السلوك الاقتصادي الذي يهدف إلى تحقيق النجاعة الاقتصادية في أي تصرف " ⁴.

في حين تقوم العقلانية المناجيريالية على مبدأ الفعالية⁵ الذي يشكل قلب هذه المقاربة "وهي تشكل نموذجا رمزيا، ولم تعد الأخلاق معيارا إلزاميا للحكم، بل مجرد متغير يتم أخذه

¹ John WHALLEY, Rationality , irrationality and economic cognition ,cecifo working paper n. 1445 category 10 empirical and theorical methods, ontario, n6a 5c2 canada, 2005, p07.

² يعرف ماكس العقلانية بأنها "تلك القواعد والقوانين التنظيمية التي تنتجها السلطة القائمة، وتعطي للتنظيم الفاعلية والنجاعة وتكون متحررة من كل الضغوطات غير العقلانية" أنظر في هذا: مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2004/2003، ص04.

³ المرجع نفسه، ص08.

⁴ محمد بن عزة، مرجع سابق، ص 66

⁵ كانت التيلورية تسمى أيضا "بمنهج الفعالية". أنظر:

في الحسابان في حسابات التكلفة من الربح أو الخسارة، الأمر الذي يجعل من الحكم على الفعالية لا يتم وفق معايير النزاهة والأخلاق، بل على العكس سيتم إعادة النظر ومراجعة هذه المعايير باستخدام أسس أو مؤشرات الفعالية¹.

تهتم العقلانية المناجيرية في مجال التسيير المالي العام والإنفاق العام خصوصا بمبدأ الفعالية وتحقيق النتائج التي تشكل أولوية تطغى على باقي الأهداف الأخرى، وهو ما عبر عنه Thibault Le Texier بقوله " أن المقولة الشهيرة للاقتصادي **John Maynard Keynes** أن المشكلة السياسية للإنسانية تكمن في الجمع بين ثلاثة أمور أساسية هي: الفعالية الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية، والحرية الفردية، قد أصبحت في واقعنا اليوم تعكس تصميم وتفسير العنصرين الأخيرين وفق نمط التفكير المناجيريالي، الذي يعكس عقلانية مناجيرية²".

ثانياً - النقش يشير في المعنى العام لصعوبة العيش وخشونته بسبب عدم كفاية حاجيات الإنسان، وفي الاصطلاح السياسي إلى برنامج حكومي ذو طابع اقتصادي يستهدف الحد من الإسراف من زيادة في الإنفاق على السلع الاستهلاكية وتشجيع الادخار والعمل على مضاعفة الإنتاج لتجاوز الأزمة المالية، أما في الاصطلاح الاقتصادي فيعني السياسة الحكومية الرامية لخفض الإنفاق العام وغالبا ما يكون من خلال تقليص الخدمات العامة بهدف تحقيق نوع من التوازن بين الإنفاق العام للدولة وإيراداتها العامة باستخدام أدوات السياسة المالية، حيث يرى MARK BLYTH في كتابه "النقش تاريخ فكرة خطرة" أنه على الدول أن تتعايش بحدود إمكانياتها المالية دون اللجوء لمزيد من الاقتراض³.

Thibault LE TEXIER, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, Revue de philosophie politique de l'ULg, Belgique, N°4, 2011, p56.

¹Thibault LE TEXIER, Le Maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale, op.cit., p 22.

²Thibault le texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cit.p69.

³زهرة خضير عباس العبيدي، سياسة النقش تجربة مصر واليونان وسبل تطبيقها في العراق، المجلة السياسية الدولية، جامعة المستنصرية بالعراق، العدد 33-34، 2016، ص 380.

تختلف سياسية التقشف المتخذة من قبل الدول فمثلا قامت بعض الدول مثل اليونان باتخاذ تدابير تقشفية واضحة مثل زيادة الضرائب وتخفيض المعونات وخفض رواتب القطاع العام، وفي دول أخرى مثل بريطانيا قامت باتخاذ تدابير إعادة هيكلة نظام الرعاية الاجتماعية وإجراء بعض التخفيضات عليه، لكن الغالب على الإجراءات المتخذة في مجال سياسة التقشف هو مزيج من زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بينما على جانب الإنفاق العام يتم تخفيض المعاشات العامة لموظفي الدولة، وتقليص الخدمات العامة التي لها تأثير مباشر على المستوى المعيشي لمحدودي الدخل والطبقات الفقيرة في المجتمع.

يركز أنصار التيار النقدي على ضرورة اتباع سياسة نقدية متشددة من قبل البنك المركزي تؤثر بشكل غير مباشر وسريع على الاقتصاد من خلال الأدوات الكمية للسياسية النقدية والتشديد على إلغاء دور السياسة المالية، بسبب اعتقادهم أن تدخل الدولة في الاقتصاد يؤدي حتما لحدوث آثار سلبية على النشاط الاقتصادي يؤمنون بقدرة إجراءات السياسة النقدية على تغيير سلوك الأفراد الإنفاقي.¹

ثالثا: كفاءة الإنفاق العام

يعرف Vincent plauchet الكفاءة بأنها "القدرة على القيام بالعمل المطلوب بقليل من الإمكانيات، والنشاط الكفاء هو النشاط الأقل تكلفة"²، وفي ظل المقاربة المناجيريالية التي تعرف رواجاً كبيراً يشير مفهوم كفاءة الإنفاق العام إلى تعظيم القيمة وتخفيض التكلفة، بحيث تعمل المنظمات العمومية على الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق النتائج المسطرة من خلال تعظيم الأرباح، وتقليل التكاليف، وتعكس العلاقة بين المدخلات والمخرجات، تقوم الكفاءة على علاقة نسبية بين التكلفة والنواتج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين بين بعديها "

البعد الأول: كفاءة المخرجات وتعني تحقيق أكبر قدر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا تقاس المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

¹سمير سهام داود، منعم حسين علي، التقشف المالي في العراق أسبابه وآثاره على مؤشرات الأداء الاقتصادي، مجلة العلوم

الاقتصادية والإدارية، العراق، المجلد 25، الإصدار 112، 2019، ص. 350.

²الشيخ الداوي، مرجع سابق، ص. 220.

البعد الثاني: كفاءة المدخلات وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم تقاس المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات، عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة.¹

تحقيق عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة بالنظر لتعدد أهداف الإنفاق العام، وكذا الصعوبة المرتبطة بعدم القدرة على عزل تأثير العوامل الخارجية المحيطة المؤثرة بدورها في كفاءة الإنفاق العام.²

وعليه فتحقيق كفاءة الإنفاق العام يعتبر مدخلا مهما لتحقيق مفهوم حكامه الإنفاق العام على اعتبار أنها تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق المنفعة القصوى ببذل أقل التكاليف.

رابعاً: ترشيد الإنفاق العام حيث يعني الترشيح في مجال الإنفاق العام " التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد طبقاً لما يملئ به العقل " فهو " ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة "³.

يتعلق ترشيح الإنفاق العام بتحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد العامة المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على تحقيق الأهداف المرجوة من كل عملية إنفاق، ولبلوغ هذه الأهداف مجموعة من الضوابط منها: تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة، إعداد دراسات الجدوى للمشروعات العامة، التركيز على نظم الرقابة والتدقيق والمحاسبة، تجنب الإسراف والتبذير، فهو " يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع "⁴.

¹ محمد بن عزة، مرجع سابق، ص 68.

² Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, the effectiveness and efficiency of public spending, economic papers, n 301, european commission, 2008, p 2.

³ محمد شاکر عصفور، مرجع سابق، ص 399.

⁴ محمد عمر أبودوح، ترشيح الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دراسة تحليلية مقارنة لميزانيات، الأداء، التخطيط والبرمجة الأساس الصفري في ضوء متطلبات ترشيح الإنفاق العام، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 44.

وعليه يتعلق المفهوم " بالاستخدام الأمثل للنفقات العامة على أحسن وجه ممكن لتحقيق الأهداف المرجوة بغية تحقيق أكبر نفع ممكن للجميع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق، والعمل على زيادته، والقضاء على كل أشكال الإسراف والتبذير "1.

يمكن تعريفه إجرائيا بأنه " الاستخدام الأحسن للنفقات العامة بهدف بلوغ الأهداف المسطرة وفق مقتضيات الكفاءة والفعالية ومعايير الشفافية والرقابة والمساءلة بما يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية ".

الفرع الثالث: عوامل نجاح حكمة الإنفاق العام

تتعلق عوامل نجاح عملية حكمة الإنفاق العام بتوفر متطلبات ضرورية ترتبط بتوفر شروط موضوعية تتعلق أساسا ببناء بيئة تنظيمية سليمة من خلال كفاءة في الجهاز الإداري وهو ما يعني إصلاح نظام تسيير المالية العامة، وكذا توفر رقابة فعالة ما يفيد بضرورة القيام بإصلاح محاسبي يستطيع مواكبة التطورات المتسارعة في مجال التكنولوجيا، كما تسمح هذه العوامل بمساهمة الفواعل الجديدة المتمثلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية تحقيق حكمة الإنفاق العام عبر آليات الحكامة المالية المتمثلة في الشفافية، المشاركة، المساءلة، الرقابة.

أولا: توفير بيئة تنظيمية سليمة وإرادة سياسية قوية، يتعلق تجسيد مفهوم حكمة الإنفاق العام بتبني معايير الحكامة المالية القائمة على التسيير بالأداء المرتكز على النتائج حيث المعلومات متاحة للجميع والرقابة والمساءلة ممكنة، بما يمكن من متابعة اتخاذ وتنفيذ ورقابة قرارات الإنفاق العام من قبل الفاعلين، الأمر الذي لا يتوفر إلا في ظل وجود إرادة سياسية قوية بالنظر لكون تخصيص الموارد لأوجه معينة من للإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات المختلفة في المجتمع، خاصة إذا أتيح للجميع التعبير عن آرائهم و مناقشة قضايا تخصيص الموارد، وتوفرت إمكانية إعادة النظر فيها، مما يجعل وجود حكومة قومية تستند إلى شرعية انتخابية أمرا ضروريا لمواجهة مثل هذه التحديات التي تتعلق بمصير الأجيال حاضرا ومستقبلا. 2

1 أحمد نعيمي، مرجع سابق، ص 46.

2 حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، 2013/2014، ص 143.

ثانيا: كفاءة وفعالية الجهاز الإداري: حيث يرتبط نجاح عملية حكامه الإنفاق العام بمدى قدرة الجهاز الإداري على التعامل مع قضايا إصلاح تسيير المالية العامة بفعالية وكفاءة وأداء، في هذا الإطار" اتجهت معظم الإدارات العمومية في مختلف دول العالم إلى تبني مجموعة من الإصلاحات الإدارية التي تسعى في مجملها لإثبات عقلانية تسييرية في الإدارة العامة والابتعاد عن العقلانية القانونية البيروقراطية الفيبيرية التي ميزت الإدارة العامة في مرحلة دولة الرفاه.... والسعي للاستفادة من المفردات التسييرية وحديث الفعالية والكفاءة في تسيير الإدارة العامة، وهو ما تجلى من خلال تبني مفهوم المناجمنت العمومي"¹.

الأمر الذي يعكسه الانتقال إلى مقارنة المناجمنت في القطاع العام والاستعمال المتزايد لمجموع التقنيات المستعملة في القطاع الخاص بحثا عن تحقيق النجاعة في تسيير الإنفاق العام مثل الاعتماد على التسيير بالأداء المرتكز على النتائج، التخطيط الاستراتيجي، التدقيق، رقابة التسيير، التقييم... الخ.

ثالثا: إرساء نظام محاسبة ورقابة فعال: يرتبط الوصول لتحقيق فعالية الإنفاق العام بوجود نظام محاسبي يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والمعايير الدولية للرقابة المالية، كما يقوم على دعم الأجهزة الرقابية بكل الوسائل الحديثة التي تمكنها من ضبط الفساد ومحاربه، إذ يرتبط مستوى حكامه النفقات العامة ارتباطا وثيقا بطبيعة الأطر المحاسبية والميزانياتية المشكله لنظام المحاسبة العمومية للدولة، وقد شهدت المفاهيم المتعلقة بهذه الأخيرة تغيرا جذريا من حيث الأهداف بالانتقال بشكل أساسي من التركيز على الشكل والمطابقة القانونية إلى الحرص على تحقيق النتائج ورفع مستوى الأداء.²

ويركز على الرقابة سواء المالية التي تتعلق بتعقب الأخطاء المحاسبية ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها، والتأكد من أن الأموال قد تم صرفها في الأغراض المخصصة لها، أو رقابة الأداء التي تُعني بقياس مدى تحقق الأهداف المرجوة من عملية الإنفاق العام بناء على النتائج المحققة فعليا.³

¹ مراد بن سعيد، مرجع سابق، ص 45.

² نادية مغني، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال، 2016/2017، ملخص الأطروحة.

³ أحمد نعي، مرجع سابق، ص 291.

وهنا نشير إلى ارتباط رقابة التسيير-المهتمة بمعرفة درجة تحقيق الأهداف أي رقابة الفعالية وإذا ما كان استعمال الوسائل المتاحة تم بطريقة مثلى مقارنة بالأهداف المحققة أي رقابة المردودية -بتحميل المسؤولية للمسيرين العموميين مع إعطائهم حرية أكبر من أجل اتخاذ القرارات والعمل بكل حرية، ويجعل مفاهيم تقييم البرامج ومراقبة الجودة والمراقبات من الهيئات العليا حول التسيير العمومي تقبل على أنها وسائل عقلنة لاستعمال الموارد المحدودة للدولة وتوجيهها لتحقيق أفضل النتائج.¹

رابعا: إفساح المجال للفواعل الجديدة من القطاع الخاص والمجتمع المدني: التركيز المستمر على الدولة في إقامة المشاريع العامة وتسييرها أثبت زيادة الإنفاق العام وخلق عجزا في الميزانية ونموا للمديونية، وأصبح فتح المجال للقطاع الخاص من خلال الشراكة وآلية التعاقد ضرورة أملت تأثيرات العولمة، يُسهم القطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات على اعتبار تجربته الفعالة في تحقيق النتائج، ونقل هذه التجارب لتحقيق الرشادة في تسيير المال العام، كما يمكن للمجتمع المدني الفعال المشاركة في صناعة القرار المالي المرتبط بتسيير المال العام ورقابته ومحاسبة المسؤولين في حالة تجاوز الأطر المعمول بها وحدوث الفساد وهدر المال العام، فقد شهدت الآونة الأخيرة انفتاحا مهما على منظمات المجتمع المدني، والاستفادة من مهارتها وخبرتها البحثية للكشف عن مواطن إهدار المال العام، وتحقيق فعالية وكفاءة الإنفاق العام.²

المطلب الثاني: فواعل حكامة الإنفاق لعام

تقوم الحكامة على تصور خاص بإعادة تعريف الدولة ووظائفها في شتى المجالات، حيث أستاذت المجال المالي بالقسط الأكبر من الاهتمام، إذ يتم التركيز في سياق تأثير طروحات التشكيك في دور الدولة كفاعل مهيم على صناعة السياسات المالية العامة وتنفيذها، هذا الإطار الجديد سمح لفاعلين جدد بمشاركة الدول في صناعة القرار المالي، إذ أصبح للقطاع الخاص والمجتمع المدني تأثير متزايد في هذا المجال سواء على المستوى

¹ عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير العمومي، مداخلة في الملتقى الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الحكومية، جامعة ورقلة، يومي 9/8 مارس 2005، ص 142.

² مراد محبوب، عبد الطيف باري، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد 02، 2017، ص 36.

المحلي أو من خلال تأثيرها على المؤسسات المالية الدولية في سياق العولمة الاقتصادية والمالية.

في إطار المقاربة التشاركية التي تتبناها الحكامة لتسيير الشأن العام عموماً وتسيير المالية العامة خصوصاً فإن الفاعلين الأساسيين في هذا المجال هم الدولة ومؤسساتها من سلطة تنفيذية وتشريعية وهيئات للرقابة على المال العام مثل مجلس المحاسبة، والفاعل الثاني هو المجتمع المدني الذي أصبح له دور مهم بالمشاركة في صناعة ورقابة القرار المالي، كما يسهم القطاع الخاص هو الآخر في إطار الشراكة مع القطاع العام في مجال السياسات المالية العامة، يعتبر الإنفاق العام وسيلة ضرورية لإشباع الحاجات وقيام الدولة وممارستها لمهامها، لذلك ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطورها وسياقات تحولاتها الأمر الذي جعله يتأثر بما عرفتها من إشكاليات وبطرح مفهوم الحكامة المالية القائم على نموذج تسييري تمت مطالبة الدولة بتفعيل دورها وإدخال آليات عمل القطاع الخاص لغرض التحكم في نفقاتها العامة مع السماح لباقي الفاعلين بالمساهمة في صياغة السياسة الإنفاقية وتنفيذها ورقابتها في إطار مقاربة تشاركية.

الفرع الأول: الأجهزة الحكومية الفاعلة

تتدخل في المجال المالي عدة أطراف لكن أدوارها وتأثيرها يختلف بحسب طبيعة المكانة الدستورية التي منحها إياها النظام السياسي، في هذا الإطار فإن السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية تتمتع بدور مهم في إعداد وتحضير وصياغة مشاريع قوانين المالية وتتبع تنفيذها ومراقبتها، في حين تقوم السلطة التشريعية باعتماد المشاريع بعد مناقشتها، ويعهد في الغالب لرأس السلطة التنفيذية مهمة المصادقة على مشاريع قانون المالية.

أولاً: السلطة التنفيذية

من المتفق عليه أن مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية والميزانيات العامة للدول هي مسؤولية الحكومة وإن اختلف الجهاز الذي يُنَاط به القيام بهذه المهمة في الهيكل الحكومي باختلاف النظم السياسية والمالية، وعادة ما تتولى وزارة المالية هذه المهمة برسم السياسة المالية للدولة والتي تشكل السياسة الإنفاقية أحد شقيها، يرجع احتكار السلطة التنفيذية لهذا المجال لعدة اعتبارات:

- تقع مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية على السلطة التنفيذية، وللحكومة من البرامج والسياسات ما تراه كفيلا بتحقيق الأهداف المرجوة، ولها أن تطلب ما تراه ضروريا لتنفيذ برامجها وسياساتها.
- للحكومة أجهزة وإمكانات فنية وإدارية قادرة على تحديد مقدره القطاعات والفئات على تحمل الأعباء الأمر الذي يمكنها من اختيار مصادر الإيراد.
- السلطة التنفيذية أقدر على معرفة حاجات المجتمع، لذلك تتولى الحكومة مهام تحضير الميزانية وتبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية. حيث تتولى كل مؤسسة أو هيئة أو وزارة إعداد تقديراتها لما يلزم من نفقات وما تتوقع من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد موازنتها.¹

يدخل " إجراء تحضير مشروع قانون المالية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لكونه من بين الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات والمعلومات الخاصة بالإيراد العام، إلى جانب البيانات المتعلقة بكيفية وآليات تقدير وإشباع الحاجات العامة، إلا أن ذلك لا يمنع إمكانية تدخل السلطة التشريعية في مناقشة بنود الميزانية كما هو في فرنسا والجزائر على عكس الحال في إنجلترا حيث تنفرد السلطة التنفيذية بهذا الوظيفة"².

وعليه تستأثر السلطة التنفيذية بوضع السياسة الإنفاقية استناد إلى قدرتها على تقدير وجوه الإنفاق المختلفة التي تحتاجها كل هيئة أو وزارة وفروعها المختلفة والمبالغ الواجب إنفاقها لإشباع الحاجات العامة وتحديد الأولويات فيها بالنظر لمعرفتها الواسعة بحاجات المجتمع

- **وزير المالية:** غالبا ما يتم إسناد مهمة تحضير المشاريع المتعلقة بالجانب المالي وعلى رأسها مشاريع قوانين المالية والميزانيات العامة إلى وزارة المالية، التي يشرف عليها وزير المالية³ الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال توجيه السياسة المالية وتحديد أولويات الإنفاق العام تنفيذًا لخطة عمل الحكومة التي تحتكر المجال المالي بحكم ما يتوفر لديها من

¹ محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2014، ص 30.

² رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 95.

³ رقابة مالية حقيقية واستئثار السلطة التنفيذية للمجال المالي واحتكارها للمعلومات المتعلقة بتسيير الإنفاق العام. أنظر في هذا طارق عشور، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018/2017، ص 79.

المعلومات والمعطيات المساعدة على تقدير مبالغ الإيرادات وتحديد النفقات العامة مع مراعاة التوازن العام¹.

يقوم وزير المالية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية بتحضير السياسة المالية التي تشكل السياسة الإنفاقية أحد شقيها بالنظر لما تتمتع به إدارته من وسائل بشرية ومادية ومعلومات ومعطيات إحصائية تمكنه من وضع التقديرات المستقبلية لخطة الحكومة وسياساتها المالية وأولوياتها في مجال الإنفاق العام.

ثانياً: نحو تعزيز دور البرلمان في مجال سياسة الإنفاق العام

تتضمن الأدوار الرئيسية للبرلمانات الحديثة التمثيل والمداولات والتشريع، وتظهر وظائف أخرى مهمة وحاسمة في بعض المجالس التشريعية، فهي تجيز الإنفاق وتراقب عمل السلطة التنفيذية، إذ تعد وظيفة إجازة الإنفاق من أقدم وظائف البرلمان وبخاصة الغرفة السفلى، فأصل وجود البرلمان في الدول الأوربية يكمن في متطلبات الملك من المال، ولكنها أصبحت في كثير من الديمقراطيات وظيفة رمزية وشكلية حتى أكثر من وظيفة صناعة القوانين بسبب عدم وجود إمكانية للقيام بذلك، في العديد من الدول لا يتمتع البرلمان بالمبادرة بمقترحات للنفقات، بل يمكنه القبول أو رفض مقترحات الإنفاق المقدمة من طرف الحكومة كما هو الحال في بريطانيا ونيوزيلندا، وإسبانيا، بينما في دول أخرى يشترط للقبول مقترحات زيادة النفقات العامة وضع تخفيضات في مكان آخر كما هو الحال في فرنسا والدنمارك، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية الاستثناء لهذه الحالة بفضل تمتع الكونغرس بوضع أساسي في صناعة الميزانية، وعليه فإن الميزانية السنوية الأمريكية أصبحت لعبة مقننة، فالسلطة التنفيذية والتشريعية تأمل كل واحدة منهما انضمام الجانب الآخر لمقترحاتها قبل أن ينفذ المال ويرسل الموظفون إلى منازلهم دون أجر كما حدث لفترة وجيزة سنتي 1995 و 2013².

يرى Allen Schick " أن البرلمان مارس سلطات مالية قبل الحكومة، ويتجه نحو توضيح أن الممارسة الميزانية تطورت بفعل ظهور البرلمان كطرف غير ملائم لمراقبة الموارد

¹ يعتبر إعداد الميزانية عملاً إدارياً فنياً ولذلك يُسند في جميع الدول إلى السلطة التنفيذي وق قدمت عدمت مبررات، أنظر في هذا: منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، الجماهيرية الليبية العظمى، 1994، ص 198.
² طارق عشور، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، مرجع سابق، ص 80.

والنفقات. وبعد ظهور مصطلح الميزانية تغيرت الكثير من المعطيات بشأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان أدت إلى الحد من استقلالية الفعل البرلماني¹.

لقد عرفت نهاية القرن الماضي مفارقة بحيث تزامن انتصار الديمقراطية مع ظهور أزمة الشرعية لدى الهيئات البرلمانية، تتجلى هذه الأزمة في هيمنة السلطة التنفيذية على الأجندة البرلمانية، وضعف الأداء البرلماني وافتقاره للابتكار والشفافية في عمله². بالنظر لكون الحكامة كمنهج تشاركي يقوم على استعارة مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العام، تهدف لإحداث قطيعة مع الثقافة السلبية واستبدالها بنظام متكامل قائم على الإنتاجية والأداء والفعالية، فقد شكلت محاولات تنزيل هذا المفهوم على المؤسسة البرلمانية أهمية باعتبارها تشكل فضاء للديمقراطية وتمثيلا للمواطنين، تطبيق الحكامة من شأنه العمل على إعطاء صورة جديدة للعلاقة بين البرلمان كمؤسسة مختصة بالتشريع ورقابة العمل الحكومي، والمواطنين كطرف خاضع للقوانين التي يصدرها وهيئة ناخبة تسعى لإيجاد حلول لمشاكلها³.

يرى بروسي رضوان " أن ضعف الوظيفة الرقابية للبرلمان على أداء الموازنات العامة وانتشار قضايا الفساد المرتبطة بمختلف المشاريع وطرق صرف الأموال العمومية أدى إلى انحرافات عديدة خدمت شبكات النفوذ (المافيا المالية) داخل النظام وخارجه، وهذا ما كان له آثارا سلبية على مخرجات ونتائج السياسات رغم التخصيصات المالية المعتبرة، في ظل غياب لحكامة برلمانية (gouvernance parlementaire) تعكس التمثيل السياسي للمواطنين وتأثيرهم في صنع القرار العمومي، وقادرة على نسج علاقات شبكية بين مختلف الفاعلين (أحزاب سياسية، نقابات، جمعيات، قطاع خاص ...) وإنتاج خبرات مضادة في مجال تقييم برامج الجهاز التنفيذي⁴ .

¹ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 3.

² Mohamed Harkat, La gouvernance parlementaire et les impératifs du développement humain durable, La gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle op.cit., p 7.

³ محمد الانصاري، الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية، في الحكامة البرلمانية بالمغرب: أية تطبيقات في القرن الحادي والعشرين؟، المجلة المغربية بالتدقيق والتنمية، اشراف محمد حركات، العدد 23/24، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2007، ص ص 43-44.

⁴ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.

وفي نفس الإطار ولتحقيق الحكامة البرلمانية التي تسهم في زيادة فعالية الرقابة المالية الفعالة كضمانة حقيقية لحماية المال العام يقترح **رضوان بروسي** تدعيم دور البرلمان في الحكامة المالية، وتزويده بمختلف الموارد التي من شأنها تسهيل مهامه الرقابية والتشريعية، إضافة إلى إقامة روابط بينه وبين الأجهزة الرقابية الأخرى، مع الاستفادة من مختلف التجارب والخبرات الدولية في هذا المجال وهذا بـ¹:

1-إنشاء مكتب وديوان خاص بتحليل الميزانية وتقييم السياسات العامة تابع للبرلمان: يُعنى هذا المكتب بتقييم أداء السياسات العامة استباقيا أو بعديا بالشكل الذي يؤدي إلى التأسيس لمفهوم البرلمان المقيم، واعتماد مفهوم التقييم هنا جاء لتجاوز الأدوات الرقابية.

2-تدعيم العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة: حيث تشير تجارب بعض الدول ذات التقاليد البريطانية في الحكم، أين يتم وضع مسؤول جهاز الرقابة الخارجية المتمثل في المدقق العام في خدمة البرلمان، وهذه البلدان تعطي للمدقق العام صفة المراقب المالي الذي يفحص حسابات وصناديق الميزانية في مختلف الوزارات... إذ تكتسي مسألة نشر التقارير المنجزة من طرق الأجهزة العليا للرقابة بمختلف أشكالها أهمية في إرساء دعائم ثقافة الرقابة والشفافية والمساءلة من جهة ومساعدة البرلمان على أداء وظيفته الرقابية من جهة ثانية².

3-تنمية قدرات البرلمانيين في مجال السياسات المالية والاقتصادية، وتطوير دور اللجان البرلمانية من خلال الاستفادة من خدمات جماعات المجتمع المدني التي تضمن تكوين البرلمانيين ... والتي تساهم في تنمية قدرات البرلمانيين ومعارفهم بالشكل الذي يؤهلهم للقيام بالتحقيقات البرلمانية وممارسة رقابة فعالة لعملية الميزانية وصرف المال العام.

4-تطوير خدمات البحوث البرلمانية والإعلام البرلماني: البرلمان في حاجة إلى التأسيس لإدارة خاصة بالبحوث البرلمانية متعددة التخصصات في القانون والاقتصاد والسياسة تتكفل بتزويد البرلمانيين بالخبرات اللازمة في المجال التشريعي.

5-عقلنة اختيار المرشحين من خلال إجراءات يتضمنها القانون العضوي للانتخابات: تتطلب ممارسة الوظيفة النيابية في شقها المتعلق بإجازة الإنفاق دراية علمية بتخصص يرتبط بأكثر من مجال علمي يفرض على النائب الامام بجوانب قانونية واقتصادية واجتماعية، وتقع

¹ المرجع نفسه، ص 23.

²للاطلاع على التجارب المغاربية في هذا المجال أنظر: المالية العامة في المغرب العربي، تحديات ورهانات المساءلة والشفافية، تحت اشراف محمد حركات، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 37، 2014.

مسؤولية هذا الأمر في المقام على عاتق الأحزاب السياسية من خلال الحرص على تقديم إطرار وأشخاص ذوي خبرات ومستويات تعليمية تسمح لهم بأداء الوظائف البرلمانية وتحليل السياسات الحكومية، وتتصرف ثانيا إلى السلطة الحاكمة بوضع شروط لعقلنة اختيار المرشحين تضمن وصول الكفاءة ، وتتعلق في المقام الثالث برهان مجتمعي يغلب المصلحة العامة في الاختيار على الزبونية والعصبية¹.

ثالثا: السلطة القضائية

تقوم الحكامة كمقاربة تشاركية على تبني مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العام، تهدف لإحداث قطيعة مع الثقافة السلبية واستبدالها بنظام متكامل قائم على الإنتاجية والأداء والفعالية، للوصول إلى تنزيل هذه الآليات العملية وتحقيق مفهوم الحكامة القضائية التي تعني تفعيل مختلف الحقوق وحمايتها التي تقرها المواثيق الدولية والداستير الوطنية والقوانين، المفترض ضمانها للجميع دون تمييز. فبدون حكامه قضائية لا يمكن احترام حقوق الإنسان، ولا محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، ولا إقامة انتخابات نزيهة وحرّة، ولا تطوير المجتمع المدني والاعلام، بعدم توفر قضاء صالح يسقط ركن من أركان العقد الاجتماعي². تشكل الحكامة القضائية سواء الإدارية أو الجزائية أو الرقابة الدستورية ركنا أساسيا في حماية المال العام وصيانتته من جميع الاختلالات من خلال الاعتماد على آليات الشفافية التي تتجاوز الرقابة في مفهومها الكلاسيكي إلى الاعتماد على وسائل وآليات جديدة تجد مصدرها في مناهج المناجمنت العمومي الجديد، هذه الآليات تمكن القضاء من تقييم فعالية ونجاح التسيير بمختلف الأجهزة الخاضعة للتدقيق والمراقبة، وتضمن إحكام الرقابة على النفقات العامة ضد مماسة الفساد المالي والإداري³.

لقد أصبحت الرقابة على دستورية قوانين المالية السنوية تلعب دورا مهما في إثارة إشكالات دستورية لا تنحصر فقط في المواضيع المتعلقة بالمالية العمومية بل تذهب ل طرح إشكاليات مرتبطة بالمساس بحقوق ومبادئ دستورية، إذ يقوم المجلس الدستوري الفرنسي كمثال من خلال اجتهاداته بمناسبة نظره قوانين المالية السنوية بعمل توسيع مكونات الكتلة الدستورية

¹ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامه المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 23.

² المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، القضاء في الدول العربية: رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب)، بيروت، 2007، ص 07.

³ رشيد قاعدة، دور المحاكم المالية في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد الإداري والمالي، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد الأربعون، 2016، ص 50.

للمالية، ويعد في هذا المجال حاميا للمال العام من خلال رقابته للقوانين المتعلقة بالمجال المالي¹.

تختلف أنساق التنظيم للرقابة العليا على المال العام باختلاف السياقات التاريخية وباختلاف الأنظمة القانونية والسياسية إلى أربعة مدارس كبرى " : المدارس الأنجلوساكسونية وهي النموذج الأشهر في الرقابة الإدارية على المال العام وتعتمد على نظام التدقيق، والمدرسة اللاتينية التي تعتمد أسلوب محكمة الحسابات حيث يتمتع أعضاؤها بحصانة القضاء وامتيازاته وتركز على الشرعية القانونية في تسيير المال العام والمحافظة على النظام المالي العام، والمدرسة الاسكندنافية التي تعتمد القيادة الجماعية على مستوى التنظيم مع اختيار النمط الأنجلوساكسوني في ممارسة الوظيفة الرقابية، أما المدرسة الجرمانية فتتبع أسلوبا قضائيا في المظهر التنظيمي لكن أعمال الجهاز وقراراته وتوصياته لا تكنسي أي طابع قضائي"².

بالنظر للغاية التي يرصد لها المال العام والمتمثلة في تحقيق المنفعة العامة فقد أولاه المشرع بتنظيم قانوني خاص يكفل حسن تسييره وشفافية أنفاقه وهو المرسوم المؤطر لتنظيم الصفقات العمومية أو المشتريات العامة التي يلزم التقيد بها، ويناط بالقضاء السهر على احترامها³.

كما تعتبر الحماية الجزائية أحد أهم صور حماية المال العام حيث تشتمل على أحكام متميزة من بينها النص على استحداث هيئات وآليات تختص بمهام الوقاية من الفساد مكافحته

¹Louis Philip، les fondements constitutionnels des finances publiques، collection، poche—finances publiques، economica، Paris، 1995، p5.

² محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة، في "المالية العامة في المغرب العربي، تحديات ورهانات المساءلة والشفافية، تحت إشراف محمد حركات، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014.

³ في الجزائر ينظم المرسوم رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج ر رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015، الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وفي المغرب المرسوم رقم: 2.06.388 الصادر في 5 فيفري 2007 المتعلق بتحديد وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ج رع 5518 المؤرخة في 19 أبريل 2007.

في الجزائر الديوان الوطني لقمع الفساد فضلا عن الأحكام الجزائية المتضمنة في قانون الإجراءات الجزائية أو ضمن الأحكام الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته 01-06¹. في المغرب تم اعتماد مرسوم الهيئة المركزية لمكافحة الفساد نوفمبر 2006² أما في فرنسا فحماية المال العام تتم من خلال قانون العقوبات وتمتد لقانون الصفقات العمومية رقم 899/2015 وكذا القانون رقم 1117/2013 المتعلق بمكافحة التهرب الضريبي والجرائم المالية الاقتصادية³.

تشكل الاستقلالية أهم العناصر الجوهرية التي تتوقف عليها مصداقية وفعالية أداء الأجهزة القضائية التي تسهم في تجسيد الحكامة القضائية والتي تتعلق بتوفر ضمانات قانونية ومعايير لاختيار العاملين بالجهاز ونوعية تكوينهم التي صارت ترتبط بالتحكم في أسس التدقيق ورقابة الأداء وضمان الجودة، يتم هذا عبر آليات الشراكة والتعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين في الأجهزة الرقابية، كلها تشكل أدوات تسمح بتجسيد رقابة قضائية فعالة لحماية المال العام من كل أشكال الفساد وسوء التسيير وتضمن الاستخدام الأمثل للمال العام⁴.

الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل في تجسيد رشادة الإنفاق العام

في سياق التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية السياسية والعلمية والمعرفية أصبحت الدولة الوطنية غير قادرة على تلبية جميع حاجيات المجتمع، تمت المناداة بضرورة إقامة مجتمع مدني ليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التنمية، هذه المقاربة التفاعلية والتشاركية تندرج في سياق تحولات الدولة

¹ القانون 01/06 المؤرخ 20/02/2006، ج ر ع 14 المؤرخة في 08/03/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، في لمعدل والمتمم بال أمر 10-05 المؤرخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50، المؤرخة في 1/09/2010، وكذلك المعدل والمتمم بالقانون 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر ع 44 المؤرخة في 10/08/2011
² ظهير شريف رقم 1.15.65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

³Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

⁴ حيث تنشط عدة هيئات تنشط في مجال تحسين أداء الجهاز القضائي ومنا: مبادرة البنك الدولي لتحسين أداء القضاء، معهد فيرا الذي يقدم دليل عالميا لتصميم مؤشرات الأداء في جميع أنحاء قطاع العدالة يتضمن إرشادات حول كيفية تصميم مؤشرات تقدم تمييزاً بين المؤشرات الاستراتيجية والمؤسسية، الوثيقة المرجعية المفوضية الأوروبية التي تعتبر الحكامة القضائية أحد المكونات الأساسية للحكامة إلى جانب الحكامة الاقتصادية والسياسية، مشروع العدالة العالمية أو مؤشر سيادة القانون، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (مبادئ القضاء الصالح).

والمجتمع، والأزمة التي تعرفها الديمقراطية وتسيير الشأن العام ترمي إلى التأسيس لنموذج جديد من الحكم تكون فيه الدولة فاعل من بين فواعل أخرى، و يشكل المجتمع المدني فاعلا مهما في هذا إطار هذه المقاربة.

عرفت العقود الثلاثة الأخيرة اهتماما واسعا بقضايا تسيير الشأن العام وزيادة المطالبة المجتمعية بضرورة تحسين الأداء، شكل الجانب المالي أحد أهم المجالات التي تحظى باهتمام المواطنين لما له من تأثير مباشر على حياتهم في ظل عجز الدول عن تلبية المطالب المتزايدة، وشح مصادر التمويل، وقلة الموارد المالية، الأمر الذي يتطلب مشاركة الجميع في رسم السياسات العامة ومراقبة تنفيذها خاصة ما تعلق منها بتسيير الإنفاق العام بالنظر لتأثيره على مستوى معيشة الناس وحياتهم، " فهناك تصور متزايد لتحليل الميزانية وترقية المالية العامة كعناصر مهمة في جهود المجتمع المدني لتعزيز مساءلة الحكومات، وعملها في مجال حقوق الإنسان ومع ذلك لا يمكن لمجموعات المجتمع المدني المشاركة الكاملة في عمليات الميزانية إلا إذا كانت لديها معلومات شاملة ومفهومة ومتجددة عن المالية العامة"¹.

تقتضي المقاربة التشاركية التي تقوم عليها الحكامة المالية مساهمة فاعلين إلى جانب الدولة ومؤسساتها في صناعة القرار المالي وتسيير المال العام، حيث يعد إشراك المجتمع المدني كفاعل مهم لا غنى عنه لتجسيد الحكامة المالية مطلبا سياسيا اجتماعيا وماليا تمليه التحولات التي تشهدها إدارة الشأن العام وتسيير المالية العامة على وجه الخصوص، إذ لم يعد ممكنا أن تنحصر عملية صناعة القرار المالي على الخبراء والمختصين ووزراء المالية، بل ينبغي أن تشارك فيها كل فئات المجتمعات بإبداء الرأي، إثراء النقاش على اعتبار أن مسألة الميزانية ومراقبتها مكرسة بمواثيق حقوق الإنسان، وتضمنتها الدساتير ونصت عليها قوانين المالية.

في هذا السياق تشكل الميزانية التشاركية مدخلا مهما لتحسين أداء المالية العامة من خلال وضع القواعد التي تسهل مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في مناقشات السياسات العامة عموما والمالية منها خصوصا، فيتيح العمل عبر الآليات التشاركية الناجحة تعزيز وصول المواطنين إلى المعلومات بإنشاء إطار يخلق حوافز للمواطنين للمطالبة بمزيد من المعلومات الأفضل، و في المقابل يضع ضغوطاً على هياكل الحكومات لتوفير هذه المعلومات، كما أن مشاركة المواطنين الهادفة والفعالة في الخيارات العامة تعمل أيضاً على

¹ Stefan Leiderer, op.cit, p18.

تحسين الثقة في الحكومة والالتزام بالخيارات التي تمت جنبا إلى جنب مع تحسين شفافية الميزانية، يمكن للمشاركة أن تساهم في الاتجاه في بناء التماسك الاجتماعي¹.

في ذات الإطار الداعي لمشاركة أكبر للمجتمع المدني تشكل الميزانية المفتوحة أهم المبادرات التي لقيت إشادة واسعة من قبل الحكومات المنتمية لها استنادا لمصادقية وموثوقية المسح الذي تجريه وتأثيره الإيجابي على ماليتها العامة، حيث يلعب مؤشرا الميزانية المفتوحة دورا مهما في إحداث تغييرات أهمها:

- العمل على نشر ثقافة الحكامة المالية حيث أن جل المعايير التي تستند إليها مفاهيم الحكامة المالية تعد أهدافا تسعى مبادرة الميزانية المفتوحة إلى تحقيقها من خلال وضع معايير تتسم بالشفافية والمشاركة، وذلك عن طريق توحيد جهود الفاعلين المختلفين في ميدان المالية العامة من حكومة وبرلمان ومجتمع مدني للمساهمة في توحيد المعايير ونشرها بغية تجسيد فعالية الإنفاق العام وتحقيق التنمية.

- **التشجيع على الشفافية:** الدعوة لتكريس مبدأ الحق في الحصول على المعلومات من خلال اتخاذ إجراءات مناسبة سريعة لتحسين شفافية الميزانية و مصادقيتها عبر توفير المعلومات للمواطنين كما وكيفا في الوقت المناسب².

- **دعم المشاركة لإعادة بناء الثقة في الحكومة:** أثبت تجارب الدول أن المواطنين الذين يتمتعون بمدخل إلى المعلومات وفرص للمشاركة في عملية الميزانية يتمكنون من تحسين نوعية القرارات المتعلقة بإنفاق المال العام، فتصبح عملية تخصيص الموارد أكثر فعالية وتوازن وكمثال على هذه التجارب ما حصل في البرازيل، المكسيك، الفلبين، كوريا الجنوبية.

- **تعزيز المساءلة:** يعتبر توفير المعلومات الدقيقة أمر ضروريا لضمان مساءلة المواطنين للحكومة، وفي هذا المجال تشير نتائج مسح الميزانية المفتوحة إلى عدم تحقيق نسبة تصل 90% لهذا المعيار، مع الإشارة لتقديم عدد من البلدان منها نيوزيلندا، وجنوب إفريقيا وفرنسا لمعلومات للمواطنين في وثائق الميزانية التي تصدرها، يتعاون مؤشر الميزانية المفتوحة مع

¹ Anwar Shah, op.cit, p244.

² شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، ص ص 37، 38.

<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017>

تاريخ الإطلاع: 14/06/2019

شبكات حقوقية تعمل على الترويج لشفافية أكبر في الميزانية ولحق الحصول على المعلومات، ولحق مساءلة المواطنين للحكومة في مجال تسيير المالية العامة وتتبع عمليات الإنفاق العام.¹ تشكل مشاركة المجتمع المدني في عملية الرقابة على تسيير عمليات النفقات العامة ضماناً حقيقياً للاستخدام الأمثل للأموال العامة وبطريقة تتسم بالكفاءة و تحول دون حدوث الانحرافات في تسيير المال العام ووقوع الاحتيايل والاختلاس، توفر التقارير التي تلتزم السلطات العمومية بتقديمها عن تسيير عمليات الميزانية معلومات قيمة تمكن المجتمع المدني والمواطنين من مراقبة مدى الاختلاف بين مؤشرات الأداء والأهداف التي وضعتها الحكومة والنتائج المحققة فعلياً وهو ما يسمح بمعرفة مدى حكمة التسيير المالي وتحقيق حكمة الإنفاق العام .²

يشير تقرير شراكة الميزانية الدولية في دليله للمواطنين لمتابعة نفقات الحكومة إلى أن "عدم قدرة المجتمع المدني على المشاركة في عملية صياغة الميزانية العامة واعتمادها، ستجعله يفتقر للعديد من الفرص للنهوض بأهدافه".³

الفرع الثالث: مساهمة القطاع الخاص في تجسيد فعالية الإنفاق العام

لقد أدت التحولات التي حدثت إثر أزمة دولة الرفاه وما صاحبها من أزمة التسيير العمومي للبحث عن آليات جديدة لتجاوزها، شكل التحول لتبني الآليات المعتمدة في إدارة وتسيير القطاع الخاص أحد أهم مظاهرها، وهو ما انعكس في تغير دور الدولة والتحول نحو اقتصاد السوق، وقد اقترن هذا التحول بتغير في نمط الملكية والإدارة السائد، وهو العنصر الحاسم في عملية التحول نحو اقتصاد السوق وتبني سياسات الخصوصية في مراحل الإصلاح الاقتصادي التي باشرت الدول بحثاً عن تسيير فعال للإنفاق العام.

¹شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة على الرابط:

[https://www.internationalbudget.org/wp-](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf)

[content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf) تاريخ الاطلاع: 14/06/2019

² شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة، دليل الشفافية في تقارير الموازنات الحكومية، كيف يمكن أن يستفيد المجتمع المدني من تقارير الموازنة لتطوير الأبحاث والترويج للأنشطة، فيفيك رام كومار وإسحق شابيرو، ص 22.

³Partenariat budgétaire international, Notre argent, notre responsabilité : Guide de surveillance des dépenses publiques, Mai 2009, p3. Sur le site suivant

[https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-French.pdf)

[Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-French.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-French.pdf)

. Consulter le :18/09/2019

أولاً: تبني آليات القطاع الخاص في التسيير العمومي لتحسين كفاء الإنفاق العام

لقد أدت التحولات التي عرفتها الدولة نهاية القرن الماضي لتحولات جذرية في وظائف الإدارة العامة نتيجة لأسباب عديدة منها: فشل تجارب الإصلاح الإداري مع تعاضم دور التنظيم البيروقراطي المعقد، وانهيار الاقتصاد بسبب تزايد حجم الإنفاق العام للدعوة إلى ضرورة تبني أساليب التسيير المعتمدة في القطاع الخاص، والاهتمام بمفهوم إدارة أعمال الحكومة أكثر من الاهتمام بمفهوم الإدارة العامة لكونه يتعلق بإدارة وتنفيذ السياسات بكفاءة وفعالية داخل المنظمات الحكومية بالاستفادة من أسلوب إدارة الأعمال في القطاع الخاص أكثر من تركيزه على السياسات العامة التي تطبع عملية صنع السياسات العامة.¹

وتكمن أهمية دور القطاع الخاص في مجال تحقيق فعالية الإنفاق العام في:

1- تخفيض التكلفة (الكفاءة): القطاع الخاص لديه القدرة على تقديم الخدمات بتكلفة منخفضة ودرجة عالية من الجودة، إذ لديه الدوافع للتخفيض تفرضها المنافسة مع الشركات الأخرى، في حين لا يتوفر ذلك في شركات القطاع العام، وهو ما يسمح بتخفيف العبء المالي على الميزانية العامة ومن تقليل المديونية، أو تحقيق أعلى مردودية للنفقة العامة.

2- جودة الخدمة: أحد المبررات الأساسية للدور المتنامي للقطاع الخاص هي ضمانه لجودة الخدمة بفضل جو المنافسة المحفز للبحث عن تقديم أفضل الخدمات، الأمر الذي يسهم في تحقيق تسيير فعال يحول دون حدوث أشكال الفساد والتبذير للنفقات العامة.²

ثانياً: الشراكة بين القطاع الخاص والعام كألية لتحقيق تسيير فعال للإنفاق العام

يعتبر مفهوم الشراكة أحد إرهاصات الفكر الاقتصادي في مجال السياسة العامة، ونتيجة لحالة الفشل المزوج التي عرفتها الحكومة في القيام بوظائفها المعهودة من تنظيم ورقابة وتحفيز من جهة، وكذا إخفاق القطاع الخاص وآليات السوق في إشباع الحاجيات بشكل عادل ومستدام من جهة أخرى، يطرح مفهوم الشراكة بين القطاعين في إطار الحكامة كألية لتجاوز هذا الحالة وتحقيق التنمية المستدامة.³

فمن الأسباب التي تدعو لتبني خيار الشراكة بين القطاعين العام والخاص نجد:

1 إيهاب الدسوقي، مرجع سابق، ص 109.

2 مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 131 ، 132.

3 يوسف بن يزة، مبروك ساحلي مرجع سابق، ص 127.

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها، والتغير التقني المتسارع الذي أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع.

- تقليص موارد التمويل المخصص لبرامج الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.

- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يُطالب بتنفيذها، والفعالية والكفاءة والتقسيم العقلاني المميز للقطاع الخاص يشجع على عملية الشراكة بهدف تخفيض التكلفة وتحقيق الرشادة في الإنفاق العام.¹

للأهمية التي أصبح يحظى بها موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من قبل الدول والمجتمعات، فإن تجاربها اختلفت في تجسيد هذا الشراكة متأثرة في ذلك بطبيعة النظم والمذاهب الاقتصادية التي تتبعها، واختلاف المجتمعات والفترات الزمنية لإبرام هذه الشراكات، فهناك عدة تجارب في مجال تجسيد الشراكات تعتبر إنجلترا من الدول الرائدة في المجال منذ تسعينيات القرن الماضي حيث أطلقت مبادرة التمويل الخاص بهدف إدخال رأس المال الخاص في القطاعات التي تتناسب مع الخصخصة في عدة قطاعات للبنية التحتية شملت حتى السجون والمعدات العسكرية، أما فرنسا فقد أصدرت قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العامين 2008 و 2009 بهدف سد الفجوة بين ترتيبات الامتيازات التقليدية والحديثة ومحاولة تخفيض الإنفاق الحكومي عبر بدائل من بينها توسيع مساهمة القطاع الخاص في الاقتصادي الوطني.

يرتبط تجسيد الشراكة بين القطاعين كآلية لتحقيق التنمية وترشيد الإنفاق العام من منظور الحكامة بسياقاته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وهو ما يعكسه تعدد أنواع الشراكات واختلاف أولوياتها، وتشكل الشراكة اليوم أسلوبا حديثا في تسيير القطاعات الاقتصادية العمومية وبديلا استراتيجيا للتمويل عن طريق الخزينة العمومية، لاسيما مع الأزمات المالية التي يشهدها العالم باستمرار، ويمثل أحد الخيارات الاستراتيجية من أجل تقليص الأزمة المالية والتحكم في الإنفاق العام.²

¹ محمد الطاهر قادي، بن موفق زروق، تفعيل استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كخيار لتخفيض التنوع الاقتصادي على ضوء التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، الجزائر، العدد الأول، المجلد الخامس، 2019، ص 123.

²-افتتاحية الملتقى الوطني المعنون "الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ملتقى وطني انعقد بكلية الحقوق بجامعة أحمد بوقرة بومرداس، يومي 29 و 30 أبريل 2019.

المبحث الثاني: دور آليات الحكامة المالية في ترشيد الإنفاق العام

لقد تبلور الاهتمام بإصلاح تسيير المالية العامة في إطار المناقشات والندوات التي تم عقدها خلال العقود الثلاثة الأخيرة وكان الهاجس الأكبر لها كيف يمكن الوصول للتحكم في الإنفاق العام وتحقيق الفعالية في تسيير المال العام؟

يعتبر التسيير السليم للمالية العامة المرتكز على تبني معايير الشفافية، المشاركة المساءلة، الرقابة الفعالة شرطا ضروريا لتحقيق الحكامة المالية الجيدة، ومدخلا رئيسيا لتحقيق الرشادة في تسيير الإنفاق العام، تستند هذه المعايير التي تمت طرحها من قبل المؤسسات المالية الدولية على تبني مقاربة مناجيرالية مستوحاة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد الذي نشأ في القطاع الخاص وعرف نجاحا متفاوتا من دولة لأخرى، استطاعت الدول المتقدمة التكيف مع التحولات والتحكم في الإنفاق العام عبر الاعتماد على آليات الشفافية وتوسع دائرة المشاركة والمساءلة والرقابة.

وبفعل تمتع هذه الدول بدور كبير في المؤسسات المالية الدولية يتم تسويق هذا النموذج وهذه الآليات لتصبح نموذجا عالميا لتسيير المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام.

يناقش هذا المبحث مدى مساهمة آليات الحكامة المالية العامة في تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الأول: الشفافية كآلية لتحقيق ترشيد الإنفاق العام

الرغبة في جعل المالية العامة أكثر شفافية لا تتبع فقط من مشروع سياسي ولكنها تتعلق أيضا بالأخلاق السياسية منذ نهاية القرن الثامن عشر، يحمل التفكير المالي هدفاً أخلاقياً يتمحور حول البحث عن الشفافية والعدالة، " يرى معارضو الأنظمة القديمة لتسيير المال العام أنه ليس من الإنصاف أن يتم تسيير الأموال العامة بطريقة غير واضحة ومتاحة وفي سرية، و بناءً على هذا المفهوم للشفافية تمت بلورة القضايا المتعلقة ببناء دولة برلمانية وليبرالية، و على هذا الأساس يتمتع البرلمان بسلطات رقابة واسعة في مجال الميزانياتي والمالي

1.

¹ La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, actes du la 6ème édition du colloque international des Finances publique du rabat, sous la direction de Michel bouvier, LGDJ, 2013.

تعد الشفافية عنصراً مهماً من معايير الحكامة المالية، فهي قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد الإداري والمالي، وأن تحسن الحكامة يؤدي إلى تعزيز المساءلة، كما يتيح مشاركة المجتمع المدني والمواطنين عموماً في صناعة القرار المالي العام، كل هذا يسهم بشكل مباشر في تحسين تسيير المالية العامة وينعكس إيجابياً على تحقيق فعالية أكبر لتسيير النفقات العامة.

الفرع الأول: مفهوم شفافية المالية العامة

تشير لفظة الشفافية في اللغة العربية إلى "شف" وهو الذي يستشف ما وراءه أي يمكن أن يُبصر ما وراءه وعليه تعني الشفافية القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء ومعرفة حقيقتها، وفي اللغة الفرنسية والإنجليزية هي ترجمة لمصطلح trans، transparency، transparence¹ وتعني الشفافية عبر وراء، ما وراء، جلي وواضح، وبذلك يشترك المعنى اللفظي العربي والأجنبي في أن الشفافية "هي الشيء الذي يمكن النظر إليه بسهولة وعلى العكس منه لفظ التعقيم والتستر والإبعاد عن الرؤية".¹

استأثر مفهوم شفافية المالية العامة باهتمام العديد من السياسيين والمسيرين والإداريين بسبب التطورات الفكرية والإدارية والتقنية ونتيجة لذلك تعددت تعريفاته ومضامينه، وإن كانت تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بعمليات أربع هي: المصادقية، الإفصاح، الوضوح، المشاركة.² يتم النظر للشفافية من عدة زوايا نظر فهناك من يعتبرها أسلوب علمياً لمكافحة الفساد ويعرفها صلاح زرنوقة من زاوية صنع السياسية العامة وتنفيذها بأنها "آلية الكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام (والإعلان) من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ"، ويرى جيمس اندرسون "أن الأفراد يلعبون دوراً مهماً ومباشراً في صياغة السياسة العامة"، وعليه الدولة ملزمة بالإعلان عن سياساتها، والتعويل على دور المواطن في المشاركة بصنع تلك السياسية في إطار الشفافية والتعاون بغية التوصل لتحقيق أهداف السياسة العامة والمالية التي لها تأثير مباشر على حياة الأفراد.³

¹ فارس بن علوش، بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2010، ص 13.

² أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة الإدارية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 65.

³ عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية بيروت سنة 2004، الطبعة الثانية، 2006، ص 141.

ومن زاوية دراسات المالية العامة تعد دراسات صندوق النقد والبنك الدوليين من أهم الدراسات في هذا المجال وتأتي دراسة كل من Jon Craig, George Kopits كواحدة من أهم الدراسات التي عرفت شفافية المالية العامة بكونها " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة، إنها تتضمن وصولاً سهلاً إلى معلومات موثوقة وشاملة وفي الوقت المناسب، ومفهومة وقابلة للمقارنة دولياً حول الأنشطة الحكومية - سواء التي يتم تنفيذها داخل القطاع الحكومي أو خارجه"¹.

ومن زاوية الأخلاق السياسية ينظر للشفافية السياسية كمرادف لأخلة الحياة السياسية الواجب أن يتمتع بها الحكام، ويرضى بها المحكومون، وتقوم على ثلاثة ركائز "
- أن تكون المعلومات ميسرة ومتاحة للجميع. - أن تكون وثيقة الصلة بالموضوع.
- أن تكون دقيقة وحديثة وشاملة."²

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجابات تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات المتبعة خاصة منها المتعلقة بالسياسة المالية العامة وبالأخص ما يتعلق بتسيير النفقات العامة، والشفافية نقيض السرية والتعتيم، في هذا السياق يرى Michel bouvier أن شفافية المالية العامة أصبحت اليوم تمثلاً مطلباً أخلاقياً سياسياً وعلمياً.³

الفرع الثاني: أهمية شفافية المالية العامة

تحظى الشفافية في مجال المالية العامة بأهمية عالمية يعكسها تكريس عديد الندوات والملتقيات المتعلقة بالموضوع، واشتغال المؤسسات المالية الدولية والجهوية والوطنية بإعداد

¹George Kopits and Jon Craig, transparency in government operations, occasional paper 24 , n158, international monetary fund, n.w, washington, d.c, 1998, p.1

²عماد الشيخ داود، مرجع سابق، ص 148.

³ Michel bouvier, La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, actes du la 6ème édition du colloque international des Finances publique du rabat, LGDJ, 2013, p10.

موثيق ومدونات، حيث أصدر صندوق النقد الدولي ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة ومعه دليل شفافية المالية العامة بداية من سنة 1997¹.

تهدف شفافية المالية العامة إلى:

- توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والمستقبل، وهو ما يضمن طابع المعرفة على قرارات الحكومة المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها، كما تسهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لآفاق المالية العامة، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها.

- "يتمكن المجتمع من خلال شفافية المالية العامة من ترشيد أكبر للموارد سواء كانت مالية أو بشرية، لذا تسمح شفافية المالية بتحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروع وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل، وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدي لإهدار الموارد وعدم استخدامها الاستخدام الأمثل، أي عدم ترشيدها، كما أن نقص الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقال من كفاءة عملياتها وفعاليتها سياستها، مما يؤدي إلى تزايد عدم رضا الجمهور أو المواطن."²

- تتيح "شفافية المالية العامة لكل من صناعات السياسات والجمهور إجراء نقاش عام يقوم على معلومات أفضل حول تصميم سياسة المالية العامة، وتوفير لهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات العامة، ومن بينها أولويات النفقات العامة.

- تساهم شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة، مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها."³

¹ تم تناولها في المعايير الدولية للحكامة المالية العامة

² علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية يومي 21 و22 مارس، عمان 2009، ص 07.

³ صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، كيف يشجع البنك الدولي زيادة شفافية المالية العامة، 2011، ص 01، متاح على

الرابط: <https://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscal.pdf>

تاريخ الاطلاع: 2019/08/16.

وعليه تكمن شفافية المالية العامة من تحقيق عدة مزايا تتعلق بتحسين المشاركة في العملية الديمقراطية وزيادة ثقة المواطنين في حكوماتهم، وهو ما ينعكس على شرعية قراراتها المالية، ويسمح بتحسين فعالية أدائها، ويساعد على محاربة ظاهرة الفساد المالي الذي يشكل مصدرا رئيسيا لهدر المال العام.

الفرع الثالث: عوائق شفافية الإنفاق العام

يتعلق مفهوم شفافية الإنفاق العام باطلاع الجمهور على الحقائق الأساسية للإنفاق العام أي هيكل الإنفاق العام ووظائفه وإتاحة المعلومات للجمهور بنشر المعلومات العامة في أوقات محددة بوضوح، كما ينبغي أن تكون المعلومات صحيحة وذات جودة ومفهومة يسهل التعامل معها، تشكل الميزانية العامة أداة أساسية في هذا الباب يمكن من خلالها اطلاع المواطنين على توجهات الإنفاق العام، وتسمح لهم بالمساهمة والمشاركة في صناعة توجهات لسياسية الإنفاقية وتنفيذها ورقابة مدى الالتزام بها، لتتيح مؤشرات قياس الأداء التأكيد من ذلك من خلال النتائج المحققة فعليا.

يعد تحقيق الشفافية في الإنفاق العام أمرا مهما وصعبا يتطلب استراتيجيات محددة في سياق ظروف محلية ودولية متغيرة للغاية، تحوّل عدة عقبات دون الوصول لذلك تتمثل هذه في ":

-تشكل **التعقيدات الفنية** أول عقبة جوهرية في حين أن المعلومات المالية اللاحقة هي الوسيلة الأساسية لتوصيل المعلومات في القطاع الخاص، أين تعريف المستفيدين جيدا، فإن مرحلة إعداد الميزانية المسبقة هي الأكثر أهمية للقطاع العام، إذ تعد العلاقة بين أرقام الميزانية وأرقام المعلومات المالية قضية مهمة لأن عدم وجود صلة بين هذين النوعين من الأرقام يمكن أن يسبب الارتباك وعدم الثقة.

-**لاتزال مشكلة "لغات" القياس المختلفة** تتفاقم بسبب التغيرات التي حدثت على مدى السنوات الثلاثين الماضية في هيكل القطاعات العامة. في حين أن عمليات الخصخصة الكثيرة في البلدان قد قللت من نطاق نشاط القطاع العام، فالإصلاحات المرتبطة بالمناجمنت العمومي الجديد لديها هياكل معقدة وجعلت "رسم الخطوط" أكثر صعوبة.

- يواجه السياسيون المنتخبون حواجز نفسية عند مواجهتهم للمعلومات الرقمية في شكل ميزانيات وحسابات، إن المعرفة التقنية اللازمة لاستخدامها مبالغ فيها، وبدل السعي لعلاج المشكل بالتعلم يتحجج المنتخبون بعد القدرة على التحكم في الأرقام.

- هنالك بعض العقبات والتي يتم إنشاؤها عن قصد أو عن طريق الخطأ من قبيل الصعوبات الحقيقية في حجم وتعقيد المعلومات، من الممكن جعل الحجم والتعقيد عقبة، إذ تستفيد الحكومات من حقيقة أن القدرة على معالجة المعلومات خارج الحكومة ليست كافية للتعامل مع تدفق المعلومات بسرعة كافية لضمان الشفافية الفعالة، الاستغلال السيئ للمعلومات عمدا بغرض تحريف المضمون من خلال الشائعات وتحول الصحافيين ووسائل الإعلام لزيائن وعملاء حيث تم تقليص عدد المرسلين المتخصصين القادرين على تفسير معلومات الإنفاق العام، وهو ما زاد في انتشار الشائعات والتسريبات مقارنة بالوثائق الفعلية إلى حد تطور سوق لبيع بعض المعلومات المسروقة للمؤسسات العامة، في حين أن سوء استخدام المعلومات من جانب الحكومة يغذي ويضع حواجز أمام الشفافية الفعالة، فإن التشريعات الصارمة بالإفصاح عن معلومات تجارية غير مصرح بها حساسة على الشركات المتداولة علنا في مجال الخدمات المصرفية قد تؤدي لإلحاق الضرر بها أيضا، وهو ما يؤكد أن "العنصر الأساسي للشفافية هو مجال الكشف عن المعلومات"¹.

شفافية المالية العامة أمر حيوي لتعزيز ثقة المواطنين بحكوماتهم وتحقيق التسيير الفعال لمواردهم العامة، بينما تؤدي ممارسات المالية العامة التي لا تتمتع بالشفافية إلى عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وثقافة عدم المساواة، لكن غياب الضوابط القانونية والأخلاقية يؤدي لنتائج عكسية على تسيير المال العام فالكثير من الشفافية يقتل الشفافية.

المطلب الثاني: المشاركة والمساءلة ودورها في تحقيق حكامه الإنفاق العام

يقوم مفهوم الحكامة على تصور تشاركي لصناعة القرار وترتكز الحكامة المالية على تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي، كما يتوقف نجاح تسيير المالية العامة على تعبئة جميع الفاعلين وأصحاب المصلحة في هذا المجال، ويتعلق تحقيق الأهداف التنموية بمدى توفر الموارد والكيفية التي يتم بها استخدامها، في هذا السياق تمثل المشاركة الفعالة من جانب

¹ David Heald, Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ?, Revue Internationale des Sciences Administratives 2012/1, Vol 78, pp 33,53.

كافة فئات المجتمع ضماناً لتحقيق المساواة وهو ما يجعلها تُسيّر نفقاتها العامة على النحو الأفضل بما يحقق أهداف السياسة المالية العامة.

الفرع الأول: تفعيل مشاركة البرلمان والمجتمع المدني

يشير مفهوم المشاركة إلى " جميع الآليات التي تخول المواطنين المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموع من الأنشطة يسعى من خلالها المواطنون للتأثير في أعمال الحكومة إما مباشرة في صياغة السياسات العامة وتطبيقها أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسؤولين الرسميين"¹.

أولاً: المشاركة كآلية لتحسين تسيير المالية العامة

توسيع دائرة المشاركة يمكن باقي الفواعل خاصة المجتمع المدني من التأثير على السياسة العامة وصناعة القرار المالي خصوصاً من خلال:"
-التأثير على السياسة العامة من خلال التعبئة جهود قطاعات السكان وحملها على المشاركة في الشأن العام.

-تعميق المساواة والشفافية عبر نشر المعلومات، والسماح بتداولها على نطاق واسع،
-مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر وغير المباشر أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطن.
-النضال من أجل تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطنين من تعسف السلطة.
-تنشئة المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال إكساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر والاختلاف، ومساءلة القيادات، والمشاركة في الانتخابات ترشيحاً وانتخاباً، والتعبير الحر عن الاقتناع... وجميعها تصب في تعميق الديمقراطية."²

يحيل مفهوم المشاركة إلى المساهمة الفعلية للأفراد والجماعات في كل أنشطة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بهدف تحقيق الصالح العام.
في الجانب المالي تشير المشاركة في عملية الميزانية بأن للمواطنين مسؤولية سياسية يترتب عليها حق تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات قرار تخصيص الميزانية وتحديد أولويات سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروف معيشتهم، وبسبب أهمية

¹أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، مرجع سابق، 2008، ص 158.

²عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص 52.

ومركزية عملية الميزانية في نظام الحكم السياسي، فإن المشاركة في عملية الميزانية تلعب دورا أساسيا في صياغة مضمون الحكامة المالية.¹

ثانيا: تقوية مشاركة البرلمان في المجال المالي

ترجع ممارسة البرلمان للسلطات المالية إلى ما قبل اعتماد الحكومات لمصطلح الميزانية حيث تمكنت بعض البرلمانات العريقة في الديمقراطيات الغربية من اكتساب العديد من الصلاحيات في مجال المالية العامة، وقد ارتبط ذلك بالصراع من أجل الحد من سلطة الملك فيما يتعلق بالضرائب والنفقات خصوصا في إنجلترا وفرنسا، لقد أدى تحديث المالية العامة وصياغة عملية الميزانية إلى عقلنة الإدارة العامة، وأكثر من ذلك لتغيير التوازن بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بالسلطة المالية، وهكذا تم التسليم في كل البلدان بأن إعداد الميزانية هو وظيفة تنفيذية تمارسها السلطة التنفيذية بالنظر لما تملكه من مؤهلات، فالبرلمان الذي استطاع أن يفكك بصعوبة صلاحيات واسعة في مجال المالية العامة، بدأ يفقد هذه الصلاحيات بظهور فكرة ومفهوم الميزانية الحديثة² القائمة على مركزية عملية الميزانية.³

وعليه غالبا ما تجد البرلمانات نفسها عاجزة عن المشاركة الفعالة في صناعة القرار المالي بسبب عدة ضوابط تحول دون قيامها بالدور المنوط بها في المجال المالي ولغرض تجاوز هذه العقبات هنالك عدة تدابير يتم اقتراحها لجعل دوره أكثر فعالية منها:

- إعادة النظر في صلاحيات البرلمان لجهة تعديل الميزانية وتوسيع رقعتها.
- إنشاء هيئة أو آلية تابعة للبرلمان تعنى بتحليل الميزانية أو تحسينها.

¹ Fubbs Joan, the budget process and good governance, African European institute, 1999, p36.

² رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص 5.

³ يرى رضوان بروسي "أن العديد من المختصين اليوم يؤكدون تراجع دور البرلمانات الوطنية، ليس فقط في مجال الميزانية، وإنما يمتد ذلك إلى كل الاختصاصات التشريعية، وهذا التراجع يحدث رغم أن البرلمانات الحديثة تتميز بمستوى جيد من التنظيم وتمتلك العديد من الصلاحيات والموارد، وحسبهم هناك ثلاثة عوامل قادت إلى هذا الوضع ترتبط أساسا بظهور الأحزاب السياسية المنضبطة التي تفرض على البرلمانين التصويت وفق خط وتوجه الحزب، الارتفاع الضخم للنفقات العمومية خصوصا في الجانب الاجتماعي، وتنامي قوة جماعات المصالح والتنظيمات الكوربوراتية، فكل هذه التطورات جعلت من البرلمانات مجرد أندية للنقاش والتداول أكثر منها أجهزة قرار، ورغم اختلاف الثقافات والأبنية السياسية إلا أن معظم الدول تعاني من ضعف وتراجع دور مؤسساتها البرلمانية: أنظر في هذا: رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر، مرجع سابق، ص5.

-تدريب المشرعين على السياسية الاقتصادية وشؤون الميزانية والنوع الاجتماعي من خلال دورات تدريب ومبادرات مماثلة.

-تحسين النفاذ إلى معلومة مجدية وتممايزة النوع تخص الميزانية.

-تطوير اللجان لجهة عملية الميزانية في البرلمان.

-الحرص على تقديم الميزانية ضمن مهلة كافية قبل بداية السنة المالية¹

ثالثا: مساهمة المجتمع المدني الفاعلة في ترشيد الإنفاق العام

يقوم النهج التشاركي الجديد لتسيير المالية العامة على ضرورة بحث ما يريده المواطن وهو ما جعله محور اهتمام اتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبت تجارب الدول في المجال أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين ويتمتع بفهم أوسع لخيارات تواجه صانعي القرارات، وهو ما يعكسه الاهتمام المتزايد بمشاركة المجتمع المدني في عملية الميزانية.

في هذا الإطار تشكل الميزانية التشاركية تجسيد لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي المتعلق بالمالية العامة حيث تعرف بأنها " آلية يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص"². يلعب المجتمع المدني دورا مهما في ترشيد الإنفاق العام وتجسيد الحكامة المالية العامة عن طريق المشاركة في إعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليها، حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر واختلف من دولة لأخرى، فهناك عدة أشكال لمشاركة المجتمع المدني لتحقيق كفاءة تسيير المال العام منها:

1- تبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالميزانية³: إذ لا يمكن لكل أفراد المجتمع فهم الأرقام المعقدة الموجودة في الميزانية العامة، ولكن إذا تم إسناد هذه العملية لمجموعة من المتخصصين والخبراء من المجتمع المدني يسهل تبسيطها وإتاحتها للجميع عبر مختلف وسائل الإعلام، بما يسمح بوجود مشاركة فعالة للمواطن في عملية ترشيد الإنفاق العام، ويتيح عدد من الدول ذلك عبر ميزانية المواطن والميزانية المفتوحة.

¹ عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة للدولة في الدول العربية، دراسة مقارنة وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدولة، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص 24.

² Cabannes, Yves, op.cit., p128.

³ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011، ص 10.

2-ترتيب وتحديد الأولويات: بالنظر لشح الموارد فإن عملية التخصيص بحسب الأولويات أصبحت ضرورة، وفي هذا أصبح دور المجتمع المدني رئيسا في مساعدة المواطنين على التعبير عن آراءهم واحتياجاتهم وإيصالها إلى المسؤولين عن إعداد الميزانية لوضعها في مكانتها المناسبة تلبية للحاجات الضرورية للمجتمع.

3-تحديد الاتجاهات وتقديم التوقعات: يمكن لمنظمات وأفراد المجتمع المدني خاصة النخبة منهم والخبراء في مجال المالية العامة أن يساهموا في تحديد الاتجاهات العامة للسياسات العامة عن طريق تحليل المعطيات لعدة سنوات واستخراج نتائج لها تأثير على جوانب مهمة لم تولي لها الحكومة الأهمية اللازمة أو لم ترغب في إطلاع عامة المواطنين عليها، وتقديمها للمسؤولين الحكوميين بغرض إعادة النظر في سياساتهم المالية بما يتناسب والأولويات الضرورية لحاجات المجتمع.

4-تحديد أفضل الممارسات وتقييم أداء الإنفاق العام: يمكن للمجتمع المدني المساهمة بطرح أفضل الطرق التي تؤدي إلى تحسين أداء الميزانيات العامة بمقارنتها ببعض التجارب الأخرى واستخلاص الجوانب الإيجابية فيها، كما تمثل متابعة مدى وصول النفقات العامة للوجهة المخصصة لها ومدى تحقيقها للغاية من تخصيصها بفضل مؤشرات قياس الأداء الذي أصبح مطلبا رئيسا لترشيد الإنفاق العام.¹

5-المساهمة في التوعية بمخاطر الفساد والتبذير وتخليق الحياة العامة يستطيع المجتمع المدني المساهمة بفعالية في توعية وتحسيس أفراد المجتمع بمخاطر الفساد والتبذير وإسراف المال العام، إذ لا يمكن الحديث عن فعالية المجتمع المدني ومشاركته في المجال المالي وترشيد قراراته فقط بالحديث عن توفر المعايير بل يتعلق الأمر بالقدرة والاستعداد للمشاركة التي هي قناعات ترتبط ببعد المواطنة وتقديم المصلحة العامة على باقي الاعتبارات حيث القيم الأخلاقية تشكل عاملا رئيسا في تجسيد الرشادة في صرف المال العام.

الفرع الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان حكامه الإنفاق العام

لقد أسفر التطور الحاصل في المجتمعات الديمقراطية على زيادة التركيز على مساءلة الدول أمام المواطنين وعلى دور الفواعل غير الدولانية في صناعة القرار، وتدرك الأطراف الفاعلة والعاملون في مجال التنمية على أهمية تعزيز المساءلة، باعتبارها شرطا أساسيا لمنع

¹ حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 198 وما يليها.

إساءة استعمال السلطة والتأكد من قيام المسؤولين بمهامهم بدرجة من الفعالية ووفق ما تقتضيه الأهداف المسطرة سلفا.

أولا: مفهوم المساءلة

تعد "آلية المساءلة واحدة من المعايير المهمة لتحقيق التنمية في غالبية المجتمعات باعتبارها معيارا ضابطا للأداء الحكومي وفعلا تقويميا للمؤسسات بشخص القائمين عليها عندما يتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة رسميا من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام للحد من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ضعفت أشكال المحاسبة"¹.

كما يعرف البرنامج للأمم المتحدة الإنمائي المساءلة بأنها "التزام من في يدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم. فهي تصف الحقوق والمسؤوليات الموجودة بين الناس والمؤسسات (وتشمل الحكومات والمجتمع المدني والأطراف الفاعلة في السوق) التي لها أثر على حياتهم"².

تؤدي المساءلة غرضا سياسيا بالتحقق من إساءة استخدام صلاحيات السلطة التنفيذية السياسية وغرضا تشغيليا بضمان فعالية أداء الحكومات، وللوصول إلى الفعالية تتطلب المساءلة القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حد سواء، وهو ما يعني إمكانية معاقبه واضعي القرارات أو مكافأتهم على أدائهم، باتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تدارك الأمر في حالة فشل المساءلة، وفي سياق به حكمة الديمقراطية لا تكون العلاقة الخاضعة للمساءلة هي التي تقابل فيها المشاركة بالرأي بالاستجابة بل يتعلق الأمر بتغيير الأفعال وفقا لذلك³.

ثانيا: أهداف المساءلة وأنواعها

لقد اهتمت كثير من الدراسات بآلية المساءلة لإرساء الحكامة، وتطرقت لأهدافها وأنواعها

1- أهداف المساءلة

يمكن النظر لأهداف المساءلة ضمن ثلاثة أهداف رئيسية تتضمن:

¹ عماد الشيخ داود، مرجع سابق، ص 151. وأيضا: بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2012، ص 58.

² البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تعزيز المساءلة الاجتماعية: من المبدأ إلى التطبيق، مذكرة توجيهية، أوت 2010، ص 10.

³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، وثيقة معلومات أساسية، 2010، ص 5.

-المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكم بحيث تشكل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء، لضمان حُسن الاستخدام أو منع إساءة استخدام السلطة.

-المساءلة كنوع من الضمان بحيث تشكل وسيلة يضمن المواطنون والمشرعون والرؤساء من خلالها حُسن الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في استغلال المصادر.

-المساءلة كعملية للتحسين المستمر عند تحقيق المساءلة للهدفين السابقين تكون أداة لخفض السلبية في الأداء.¹

2-أنواع المساءلة

لا يكاد يخلو أي مجتمع أو نظام قانوني وسياسي وإداري من المساءلة مع اختلاف طبيعتها وشكلها من دولة لأخرى ومن نظام حكم لآخر ومن أهم أنواع المساءلة " أ-المساءلة الرسمية التي تقوم بها سلطات الدولة الثلاث:

-المساءلة التنفيذية ويقصد بها مساءلة الجهاز الحكومي نفسه بنفسه عبر سبل إدارية ووسائل تضبط العمل الإداري وتضمن سلامة عمل الجهاز التنفيذي.

-المساءلة التشريعية التي تعد من أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية حيث يلعب البرلمان دورا مهما في تقييد الحكومة والرقابة على عملها، وهو ما يضمن لحد كبير تحقيق حسن الأداء والوصول لتحقيق الحكامة خاصة فيما يتعلق بتسيير المال العام، وعلى الرغم من التراجع الذي عرفته المساءلة البرلمانية في المجال المالي لأسباب عديدة فإن استعمال الوسائل الحديثة والتقنيات يساهم في تجاوز بعض العقبات التي تحول دون تجسيد هذا الدور المهم في حفظ المال العام.

-المساءلة القضائية من الراسخ في غالبية دول العالم حق القضاء في مساءلة الإدارة العامة، وتشكل المساءلة القضائية ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي الذي تنهض به السلطة القضائية القائم عملها على أساسا تطبيق القانون في المنازعات المعروضة عليها والتي تشكل المنازعات ذات الطابع المالي جزءا هاما فيها، ويساهم القاضي في حماية المال العام من خلال أحكامه واجتهاده بمناسبة تصديده للنزاعات المعروضة عليه.²

¹ فارس بن علوش بن بادي السبيعي، مرجع سابق، ص 42،43.

² عماد الشيخ داود، مرجع سابق، ص 152 وما يليها.

ب- **المساءلة غير الرسمية**: ونقصد بها المساءلة التي تتم خارج نطاق المساءلة الرسمية وقد تطورت في ظل المقاربة التشاركية وزيادة تأثير الفواعل غير الدولالية في المجتمعات المعاصرة وتتمثل في:

- **مساءلة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني**: وهي مؤسسات تطوعية غير رسمية تهدف لتنفيذ السياسات العامة للدولة بما يخدم الصالح العام من خلال رقابتها لعمل الحكومة ومساءلة مسؤوليها عن تسيير المال العام والمساهمة في إعداد وصياغة ومراقبة وتنفيذ السياسات العامة وتقييمها.¹

- **مساءلة الرأي العام** وتسمى أيضا بمساءلة السلطة الرابعة وتعد من أبرز أنماط المساءلة في الدول الديمقراطية، حيث إن السياسات الحكومية والقرارات المهمة لا بد أن تجد قبولا ومساندة من الرأي العام الذي تلعب الوسائط الحديثة دورا رئيسيا في تشكيله وكشف مخالقات تسيير المال العام فيه، وقد تمكنت الصحافة الاستقصائية من لعب دور مهم في كشف قضايا الفساد وإتاحة الفرصة لمساءلة المتورطين فيها خاصة في القطاع العام، "إذ يؤدي الإعلام الديمقراطي النوعي دورا بارزا في تضيق حركة الفساد ونشر قيم الحق والعدل ودفع الرأي العام للاهتمام بقضاياها الرئيسية"².

- **مساءلة المواطنين**: يقوم الهدف الرئيسي للمساءلة المالية في إبقاء المواطن على علم بالتقدم المحرز في تعبئة الموارد المالية واستخدامها لتلبية حاجيات المجتمع، فالمواطنون لهم القدرة بفضل الوسائل المتعددة التي أصبحت متوفرة لهم للكشف عن خلل عدم الالتزام بما أقرته السلطات التشريعية، وتمت مخالفته في حال التنفيذ، بحيث يمكنهم اللجوء للإبلاغ عن ذلك أو اللجوء للقضاء، وفي هذا يلعب المواطنون دورا هاما في المحافظة على الاستخدام الأمثل للمال العام.³

ثالثا: دور المساءلة في تحقيق الاستخدام الأمثل للمال العام

¹ سمير شوقي، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد الرابع، 4، 2019، ص 142.

² أحمد بودية، دور وسائل الإعلام في دعم أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة في الأقطار العربية: في بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربي لمكافحة الفساد بعنوان "المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الاقطار العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2007، ص 556.

³ شعبان فرج، مرجع سابق، ص 120.

تشكل المساءلة آلية مهمة لضمان سلامة تسيير المالية العامة بفضل تعدد الفاعلين المساهمين في تحقيقها والوسائل المختلفة التي تقوم باعتمادها في تتبع صرف المال العام في الأوجه المحددة له، وتقييم مدى تحقيقه للأغراض المتوخاة من ذلك، حيث تضمن بفضل المعايير التي تقوم عليها عقلنة التسيير العمومي، وتكشف الطريقة التي تعمل بها عن الانحرافات التي تشوب عملية الإنفاق العام في جميع مراحلها، بفضل وجود المسؤولين القائمين بعمليات صرف المال العام تحت هاجس تعدد الفاعلين المعنيين بتتبع عملهم من جهة (السلطة التنفيذية ، البرلمان، المجتمع المدني، الإعلام ، المواطن، السلطة القضائية)، وتعدد وسائل رقابة عملهم وإمكانية مساءلتهم عن قراراتهم ومدى مراعاتها للأهداف المسطرة لتخصيص النفقات العامة .

وفي ظل شح الموارد فإن اهتمام الفاعلين بآلية المساءلة يعرف تزايد مستمر، فحاجه الناس اليوم لمعرفة أين وكيف تصرف الأموال العمومية؟ أصبحت مسألة أساسية ترتبط بشرعية النظام السياسي، وهو ما يفرض مراجعة وتقييم أداء برامج الإنفاق العام والتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد، لأن الإنفاق العام يمثل الجزء الرئيسي من الميزانية العامة التي محل هي مساءلة جميع الفاعلين.

المبحث الثالث: الرقابة ومحاربة الفساد لتجسيد حكمة الإنفاق العام

الاهتمام المتزايد بأهمية المالية العامة وإشكاليات الرقابة عليها يرجع إلى قدسية المال العام ومدى تأثيره على جميع مناحي الحياة في الدولة سواء السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تشكل دراسة مفهوم الرقابة جزء لا يتجزأ من دراسة المالية العامة، وهكذا عرف مصطلح الرقابة ومعناه في المعاجم والبحوث الصادرة في العلوم الإدارية والمالية تعريفات متعددة ومختلفة بحسب زوايا النظر ووظائف الاستعمال، غير أن الغاية منها كانت دائما الوصول إلى ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الأول: الرقابة كألية لحكمة الإنفاق العام

الملاحظ في التعريفات العلمية للمفهوم في الفقه المعاصر أنها تبنت ثلاثة اتجاهات " يهتم الجانب الأول بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف المراد بلوغها، والثاني يتمحور حول الجانب الإجرائي ويتناول الإجراءات التي يتعين إتباعها في مجال المراقبة، أما الاتجاه الثالث

فيهتم بالجهة أو بالأجهزة التي تضطلع بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وتحليل النتائج¹.

الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية

يرجع تعدد تعريفات الرقابة المالية العامة إلى اختلاف زوايا النظر والأهداف المرجو تحقيقها، والأجهزة التي تقوم بها وتبعاً لذلك ظهرت ثلاثة اتجاهات للمفهوم هي:

أولاً: الاتجاه الوظيفي يركز على الأهداف التي تسعى لتحقيقها ومن هذه التعريفات " الرقابة هي التحقق بأن التنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية، وذلك بقصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها وتقادي تكرارها، على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع وإدارته"²

تتخذ عملية الرقابة في هذا الإطار ثلاثة أشكال:

- الرقابة المالية الهدف منها المحافظة على المال العام من سوء التصرف وذلك من خلال إحاطتها بمجموعة من الإجراءات والقواعد العملية المحددة.
 - الرقابة على الأداء وتهدف إلى تحقيق الأهداف الموضوعية وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة.
 - الرقابة على الكفاية والغرض منها التعرف على فرص وإمكانات تحسين معدلات الأداء المرسومة وما يتبع ذلك من إدخال للتعديلات في الخطة.³
- ثانياً: الاتجاه الإجرائي** يركز على الخطوات التي يتعين القيام بها لممارسة عملية الرقابة من خلال مجموعة من الإجراءات ومن بين التعريفات المقدمة لها نجد " مجموعة العمليات والأساليب التي بمقتضاها يتم التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية." استناداً لهذا الاتجاه يتم التركيز على تقييم الكفاءة ومقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط والسياسات والمعايير الموضوعية، وتحليل الانحرافات عن هذه الأهداف والسياسات والمعايير.⁴

¹ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، دراسة تحليلية نقدية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، الطبعة الأولى، المغرب، 2012، ص 08.

² محمد عبد الفتاح الصحن وآخرون، أصول المراجعة، الدارة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 7.

³ عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي -دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، تخصص شريعة وقانون، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة، 2014/2015، ص 17.

⁴ المرجع نفسه، ص 18.

ثالثا: الاتجاه الثالث ينظر أصحاب هذه الاتجاه في تعريفهم للرقابة المالية إلى الأجهزة القائمة بالرقابة ومن بين التعريفات المقدمة لها تعريفها بكونها " الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي تؤدي إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا سواء في الوحدات الخدمية أو الاقتصادية"¹.

وعليه يمكن تعريف الرقابة المالية بكونها "مجموعة الإجراءات والأجهزة المعنية بالتطبيق السليم للأنظمة والقوانين والخطط الموضوعة من قبل الجهات المختصة الهادفة لحماية المال العام والكشف عن التجاوزات والمخالفات التي تطاله وتصحيحها لتجنب وقوعها مستقبلا.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية وأنواعها

تتنوع أهداف الرقابة وتتعدد أنواعها لغرض حماية المال العام من كل أشكال الفساد والتبذير.

أولا - أهداف الرقابة المالية: تهدف الرقابة على الإنفاق العام إلى تحقيق عدد من الأهداف:
1-قانونية: التحقق من أن جميع العمليات المالية تحصيلًا وإنفاقًا قد تمت وفقا للأنظمة والقوانين والتعليمات واللوائح، ومن حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.²

2-إدارية وتنظيمية: تهدف لمحاربة أشكال البيروقراطية والتباطؤ الإداري والتحقق من الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والإدارية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وبذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه.³

¹ فاطمة محبوب، أسامة سنوسي، الرقابة المالية كآلية لحوكمة الميزانية العامة للدولة، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، الجزائر، 2018، ص 203.

² عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص 27.

³ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 173.

3-سياسية: من خلال التأكد من احترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأولويات والاعتمادات

المخصصة التي يصدرها لتنفيذ المشاريع العامة باعتباره ممثلاً للإرادة العامة للشعب.¹

4-اقتصادية: تتمثل في كفاءة استخدام المال العام واستثماره بأفضل الوجوه لتحقيق المصلحة

العامة وتجنب صرفه في الأوجه غير المشروعة.²

5-اجتماعية: تتمثل في محاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صورته وأنواعه مركزة

على الجوانب السلوكية للأداء، وهي أقوى أنواع الرقابة التي يصعب قياسها من خلال أدوات

وأساليب الرقابية الخارجية.³

ثانياً: أنواع الرقابة المالية بالنظر لاتساع مجالات استخدام الإنفاق العام وتعددتها تخضع

رقابتها لعدة أجهزة متباينة الطبيعة لكنها تشترك في غاية واحدة وهي تحقيق الاستخدام الأحسن

للمال العام، تنقسم أنواع الرقابة بحسب:

1-توقيتها الزمني إلى:

أ-رقابة سابقة للتنفيذ: تتعلق بالتحقق من مشروعية التصرف وتتمثل في إجراء عملية المراجعة

والرقابة قبل التصرف، وتتولى القيام بها إدارة داخلية أو جهاز خارجي كما هو الحال في

المملكة المتحدة وإيطاليا وبلجيكا، وقد اهتمت بها الإعلانات والمنظمات الدولية الخاصة

بالرقابة المالية⁴ ومنها إعلان ليمان 1977⁵.

¹ عبد الوحيد صرارمة، مرجع سابق، ص 137.

² رشيد بوكساني، نسيم أوكيل، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية حالة الجزائر، المؤتمر العربي الأول للتطوير

والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، عمان، 26-28 أكتوبر 2008، ص 2.

³ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 173.

⁴ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع،

الطبعة الأولى، 2014، عمان، ص 210.

⁵ ومن مزاياها ضمان حسن الأداء وتجنب الوقوع في المخالفات عن طريق اتخاذ الإجراءات الاحتياطية، ومن عيوبها ترتب

تأخر في تنفي الأعمال الإدارية بسبب عدم مرونة القائمين بها وتقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها الرقابة السابقة،

مع صعوبة مراجعة العمليات المالية بمجموعها خاصة المشروعات الإنشائية الضخمة.

ب-رقابة متزامنة مع التنفيذ تتم أثناء عملية التنفيذ بحيث تؤدي إلى اكتشاف الخطأ أو الانحراف خلال فترة قصيرة من حدوثه، وتعمل على تلافي القصور الذي يكشف في هذه المرحلة المبكرة، وبالتالي إمكانية اتخاذ إجراءات لعلاج قبل تنفيذ المشروع.¹

ج-رقابة لاحقة وترمي لاكتشاف الانحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل²، ومن مزاياها أنها تحقق الأهداف الرئيسية للرقابة من حيث محاسبة المخالفين وتحصيل الخسائر، كما تتيح عملية الوقوف على الأخطاء والقيام بعملية الإصلاح، ومن عيوبها عدم القدرة على منع المخالفات وحماية المال العام وبسبب حدوثها بعد مدة من ارتكاب المخالفات تصعب عملية تحديد المسؤوليات، حيث تعد في نظر البعض مجرد عملية تسجيل تأريخي (أشبه بحوار الصم).³

2-الجهة التي تمارس عملية الرقابة:

أ-رقابة داخلية: وهي تلك الرقابة التي تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها من خلال وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا أو من خلال التسلسل الرئاسي أي الرقابية الإشرافية والتوجيهية، ومن أنواعها الرقابة الشخصية أو الذاتية النابعة من معتقدات الفرد وقناعاته.⁴

ب-رقابة خارجية: تتمثل في مجموع الإجراءات القانونية والإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة التي تؤسس خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة.⁵

3-السلطة التي تتمتع بها الجهة القائمة بعملية الرقابة إلى:

أ-رقابة مالية إدارية: يقصد بهذا النوع تلك الرقابة التي تنصب على الناحية الإدارية فتكشف الثغرات التي تعتري النظم الإدارية والقوانين الإدارية وما يكون قد نتج عن تطبيقها من مخالفات إدارية واقتراح وسائل لإصلاحها، ويتولى القيام بها موظفون حكوميون وهي رقابة هرمية سليمة

¹الهام محمد عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الإدارية والمالية، دراسة تطبيقية على الجمهورية اليمنية: في بحوث ومناقشان الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بعنوان " المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الاقطار العربية "، يومي 7 و8 فيفري 2007 بيروت، الطبعة الأولى، 2007، ص 275.

² محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 173.

³ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 214.

⁴ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 176.

⁵ المرجع نفسه، ص 176.

تقوم بها أجهزة مختصة كما تمارسها أجهزة الرقابة العليا التي تتمتع بالصفة القضائية والإدارية
معا.¹

تهدف إلى اكتشاف الأخطاء فور وقوعها لعلاجها، والتأكد من التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة والقواعد في المسائل المالية، تقييم المديرين والتحقق من كفاءتهم في كافة المستويات وحسن سلوكهم، الحد من تكاليف العمل الحكومي وإيقاف الإسراف الزائد وضغط الإنفاق.²

ب- رقابة مالية برلمانية كما تسمى بالرقابة السياسية وتتمثل في الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية وتعرف بأنها " قيام البرلمان بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي أقرها سابقا على النحو الذي تمت المصادقة عليه"³.

تعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان تباشره بطرق مختلفة من خلال الاستجواب ومساءلة الوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية وفق ما يقره الدستور والقانون عن كيفية تنفيذ الميزانية، كما لها حق مراقبة الاعتمادات الإضافية التي تتطلبها الحكومة، ويحق للبرلمان أن يطلب من الجهات المستقلة كمجلس المحاسبة القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه.⁴

تكتسي أهمية بالغة في حفظ المال العام وتجسيد الرقابة الشعبية، وتهدف إلى تحرير حسابات الميزانية التي أقرها وإعلان نتائج تنفيذ الميزانية والاطلاع على مدى مطابقة أعمال التنفيذ للأهداف المقررة لها في الرخصة البرلمانية، تعرف هذه الرقابة عجزا عن تحقيق أهدافها مرده عدم إمام البرلمانين بالمواضع الفنية والتقنية للميزانية العامة، وطغيان الزبائنية على أدائهم من جهة، وتمتع السلطة التنفيذية بقدرة وتأهيل يخوله احتكار المجال المالي من جهة أخرى.

رقابة مالية قضائية وهي التي تتولاها أجهزة تأخذ الطابع القضائي مستقلة عن السلطة التنفيذية وغالبا ما تتبع السلطة التشريعية كما هو الحال في مجلس المحاسبة في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا ومجالس المحاسبة في لبنان والمغرب وتونس والجزائر، تُحدد مهمتها في الكشف عن المخالفات ومطالبة المسؤولين بتداركها وإحالتهم على القضاء الجنائي إذا استدعى الأمر كما

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 217.

² غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، الطبعة الأولى، عمان ن 1999، ص 222

³ عبد الباسط علي جاسم، محمد فؤاد طالب المختار، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في الدستور العراقي لعام 2005، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، الإصدار 19، الجزء الأول، 2016، ص 338.

⁴ عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص 84.

يمكن لها إصدار تقرير سنوي يرسل إلى رئيس السلطة التنفيذية أو التشريعية أو كلاهما يعرض فيه ما تم تسجيله من مخالفات مالية وتقديم اقتراحات لتجنبها في المستقبل.¹

4- الرقابة المالية من حيث موضوعها: تنقسم بالنظر لهذا الاعتبار إلى:

أ- **الرقابة الحسابية:** تتعلق بمراجعة الدفاتر والحسابات ومستندات الصرف والتحصيل ومدى مطابقتها للاعتمادات المخصصة في كل بند من بنود الميزانية، وكذا مطابقتها للقوانين واللوائح المالية، يمارسها مجلس المحاسبة في إطار عملية التدقيق في مستندات المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا مطابقتها للقوانين واللوائح التنظيمية، تهدف لبذل أقصى جهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية.

ب- **رقابة المشروعية:** تعني أن يكون التصرف القانوني ذو الآثار المالية مطابقاً للقانون بمفهومه الواسع ويشمل رقابة الشكل التي تهتم بصفة الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، ورقابة الموضوع التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه.²

ج- **الرقابة الاقتصادية:** هي تلك الرقابة التي "لا تهتم بالجانب الحسابي والتأكد من مشروعية عمل الإداري فحسب، ولكن تتجاوز ذلك إلى تقويم النشاط الحكومي نفسه فهي تبحث عن مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وتتضمن رقابة الكفاءة التي تعني تحقيق أكبر قدر من النتائج بأقل قدر ممكن من التكاليف، وكذلك رقابة الفعالية التي تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة".³

د- **الرقابة التقييمية:** تعتبر من أحدث أنواع الرقابة المالية الهادفة لتجاوز مجرد مراجعة الحسابات ومدى مشروعيتها بمطابقتها مع القوانين واللوائح ذات الصلة إلى البحث عن مدى تحقق الأهداف المرجوة من تنفيذ الميزانية، وقد ظهر هذا النوع من الرقابة المالية بسبب ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة حجم الإنفاق العام واتساع الوعاء الضريبي.⁴

لقد شكل دور المؤسسات المالية الدولية دوراً حاسماً في طرحه وتجسيده كمفهوم للرقابة

المالية الحديثة من خلال:"

¹ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 216.

² يوسف شباط، مرجع سابق، ص 51.

³ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 216.

⁴ عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص 88.

هـ- **رقابة التسيير**: تهدف للتأكد من أن الإنفاق العام يجري وفقا للقرارات والسياسات المرسومة، وأن الأهداف تتحقق بشكل فعال وبكفاءة عالية، وعليه فإن تقويم الأداء يركز على ثلاثة قواعد أساسية: قاعدة فعالية أداء المشروع في تحقيق الأهداف المقررة، قاعدة كفاءة أداء التشكيلات الإدارية والتنظيمية في المشروع ومنتهيته، ومدى نجاحهم في تنفيذ الأعمال الموكلة لهم، قاعدة الاقتصاد في استخدام الموارد وتجنب الإنفاق غير الضروري.¹

و- **تقييم السياسات العامة**: يجد المظهر الثاني للرقابة التقييمية أسسه في الأنظمة الرقابية الأنجلوساكسونية خاصة في كندا والولايات المتحدة الأمريكية، ويهدف لقياس وإبراز مختلف التأثيرات الذاتية للسياسات العامة المختارة، ويقوم على تبني أربعة قواعد أساسية هي الشمول، النظامية، الدورية والاستقلالية. وتتجسد في أربعة مراحل أساسية وهي تحليل وجمع المعطيات ثم تحليلها النقدي لتليها مرحلة تحديد النتائج ويتم في الأخير الإعلان عن التوصيات والمقترحات.²

ز- **اعتماد مناهج وآليات التدقيق**: تعتبر تقنية الرقابة بأسلوب التدقيق من أحدث أساليب الرقابة الحديثة التي أثبتت فعاليتها في التسيير الإداري والمالي، ويشمل التدقيق وفقا للمفهوم التقليدي التدقيق المالي وتدقيق الالتزام³، أما المفهوم الحديث للتدقيق إضافة إلى تدقيق العمليات وتدقيق الفعالية ويطلق على النوعين الأخيرين تدقيق الأداء وهو الذي يتميز بإتباع أسلوب موازنة البرامج والأداء، ويتم من خلاله استخدام الحكومة للأموال التي تحت تصرفها وتنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المحددة فيها، وتعد مؤشرات الأداء المختلفة التي يتم تحديدها في كل برنامج بمثابة المؤشرات التي يركز عليها تدقيق الأداء⁴.

¹ نجيب جيري، تحديث الفعل الرقابي رهانات السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، مجلة العلوم القانونية -سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، العدد 1، 2013، ص 50.

² نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 212.

³ وتعرف بأنها " فحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والحسابات والدفاتر الخاصة بالمشروع تحت التدقيق فحوا انتقائيا منظما، بقصد الخروج برأي فني محايد عن مدى كلاله القوائم المالية عن الوضع المالي لذلك المشروع في نهاية زمنية معلومة ومدى تصويرها لنتائج أعماله من ربح وخسارة عن تلك الفترة " أنظر في هذا: محمد التهامي طواهر، مسعود صديقي، المراجعة وتدقيق الحسابات الإطار النظري والممارسة التطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2003، ص ص 9، 10.

⁴ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 189.

حيث تهتم الرقابة على الإنفاق العام بأسلوب التدقيق حسب نوع البرنامج بالبحث عن النتائج المتحققة، إذ يتطلب الأمر متابعة البرنامج من حيث الجهة التي تتولى تنفيذه ومن حيث النتائج المطلوبة منه وتلك المحققة فعليا¹.

الفرع الثالث: رهانات ترشيد الإنفاق العام في ظل الأساليب الحديثة للرقابة

عرف مفهوم الرقابة المالية تطورا ملحوظا بفعل التحولات التي عرفها تسيير المالية العامة بوجه عام، وانعكس هذا في كم هائل من التفاصيل والقواعد والإجراءات والمعايير التي تم ابتكارها خاصة من قبل المؤسسات المالية الدولية والجهوية بهدف التحكم في إنفاق المال العام.

تلعب مختلف أساليب الرقابة على تسيير المالية العامة دورا مهما في الوصول لتحقيق الرشادة في تخصيص النفقات العامة وإن كان ذلك بدرجات مختلفة عبر مراحل تطورها والغاية المرجوة منها، تمثل الرقابة المالية ضرورة ديمقراطية تتجسد من خلال المحافظة على المال العام وحس تسييره وفق مقتضيات الشرعية القانونية، ولكنه في ظل تزايد حجم النفقات العامة أصبح الحديث عن التحكم فيها والاستعمال الأمثل لها يطرح ضرورة خضوعها لرقابه أكثر فعالية تقوم على تقييم الأداء لكل برنامج للإنفاق العام.²

أولاً: تحول منطق الرقابة من رقابة المطابقة والمشروعية إلى رقابة التقييم والأداء

لقد أدى انتشار مظاهر الفساد المالي والإداري التي تعكس عدم نجاعة الرقابة المالية القائمة على مقرب قانوني وحسابي يعنى بالتركيز على مسألة الشرعية والمطابقة المتمثل في تحقيق الهدف الأصلي من الرقابة هو احترام الرخص المالية إلى البحث عن آلية تسمح بالوصول لفعالية الإنفاق العام، فعلى الرغم من تعدد الأجهزة وتنوع أشكال الرقابة لكن انتشار مظاهر الفساد وهدر المال العام استفحلت وهو ما دل على عدم نجاح هذه الرقابة في تحقيق الأهداف المتوخاة منها، وقد تطورت الرقابة المالية على مستويات مختلفة ففي دول الاتحاد

¹ يطلق على تدقيق الأداء عدة مسميات رقابة الأداء، رقابة مردود الإنفاق، تدقيق فعالية البرامج، التدقيق الإداري، قياس الأداء، تقييم الأداء، أنظر في هذا: أحمد نعيمة، مرجع سابق، ص 163.

لا توجد معايير محددة لتدقيق الأداء كما لا يوجد نموذج محدد لتقرير المراقب المالي فيما يتعلق به، وذلك لأنه يتناول ربط الأهداف مع المدخلات ومع العمليات ثم مع المخرجات والنتائج والتأثيرات، كما يقسم إلى قسمين تدقيق العمليات وتدقيق البرامج، أنظر في هذا: محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 190.

²André Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, pp13, 14.

الأوروبي رغم اختلاف وتنوع أساليبها في كل دولة على حدة الذي مرجعه تاريخ الأنظمة الإدارية وكيفية تطورها ووضع وزارة المالية والتنظيم المركزي من عدمه للأنشطة المالية، إلا أنه في ظل توسع الاتحاد عرفت تطورا مضطربا يظهر أولا في سلطة المراقب المالي الداخلي ثم تأتي بعد ذلك مهمة كل من مجلس المحاسبة والبرلمان الأوروبيين.¹

على الصعيد الدولي احتلت الرقابة المالية مكانة مهمة فمالية الأمم المتحدة تخضع لرقابة محافظي الحسابات التي تضم مراقبا عاما للحسابات لثلاث دول أعضاء، كما بادر البنك الدولي بشراكة مع صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بإطلاق برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية سنة 2001 كوسيلة لتقييم تسيير المالية العامة وإطار للحوار حول استراتيجيات إصلاح الإنفاق العام والمساءلة المالية، وفي الصميم منها شكل إصلاح نظام الرقابة باعتباره أساسا لتحقيق مساءلة فعالة لعمليات تسيير المال العام، ساهمت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة في تعميم مفهوم الرقابة القائم على رقابة الأداء وتقييم جودة نتائجها.²

وعليه تحول منطق الرقابة على المالية العامة تحولا مهما باقترابه أكثر من الرقابة السائدة في القطاع الخاص التي تبحث عن تحقيق فعالية أكبر للرقابة والتي تجد مصدرها في آليات المناجمنت العمومي الجديد حيث البحث عن الأداء والنتائج يشكل أولوية تنعكس في أهداف الرقابة المالية.³

في هذا الإطار تشهد الرقابة المالية العامة حركة نحو التكييف مع تقنيات المناجمنت العمومي الجديد والحكامة المالية وذلك بجعل فعالية الرقابة والأداء أول اهتمامها، يعرف العالم موجة لإصلاح تسيير المالية العامة تركز في المقام الأول على التحكم في الإنفاق العام في ظل فشل آليات الرقابة وزيادة حجم النفقات العامة بالتركيز على تبني معايير الحكامة المالية التي تقوم على تبني آليات المناجمنت العمومي ودمج مفاهيم الأداء والنتائج في التسيير المالي

¹ Marc simmony, Le contrôle financier public dans le cadre de l'union européenne et de son élargissement, RFFP, N° 77, Mars 2002, « La dépense publique », LGDJ, paris, p148.

² Loïc Philip, panorama du contrôle des finances publiques dans le monde, RFFP, N° 101, Mars 2008, les cours des comptes en action, p p22, 23.

³ Marie Christine Esclassan, un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, RFFP, N° 101, Mars 2008, pp31, 32.

العام بهدف تحقيق فعالية أكبر للإنفاق العام، لكن هذا النهج يعرف تفاوت من دولة لأخرى رغم سعي المؤسسات المالية الدولية لتعميم هذا النموذج.¹

ثانيا: مدى فعالية مناهج التدقيق في ترشيد الإنفاق العام

لقد أثبتت المقاربة المبنية على آلية التدقيق إلزامية الإحاطة بالجوانب الجوهرية أكثر من الجوانب الشكلية والجزئية في قياس وتقييم النتائج والمنجزات ومقابلتها بالأهداف المسطرة ضمن مخطط الميزانية وأهميتها وجدارتها في تحقيق فعالية الإنفاق العام.² تدفع هذه المقاربة لتطوير مفهوم الرقابة بمزيد من الاعتماد على آليات التسيير المعتمدة في القطاع الخاص وتبني رؤية استراتيجية لعمل الأجهزة الرقابية توفر وسائل التكامل والابتكار والاندماج والتبسيط، وتوحيد الإجراءات للوصول إلى عقلنة الفعل الرقابي وتحقيق رشادة التسيير المالي.³

لكنه في المقابل تجدر الإشارة إلى أن مستقبل الرقابة المالية رغم أهمية الاعتماد فيه على آلية التدقيق في الدول المتقدمة إلا أنها في سياق الدول النامية تعرف وضعا مغايرا، فقد أثبتت التجارب أن الاعتماد على التقنيات المستوردة دون امتلاكها لا يحقق النتائج المرجوة، فعلى الرغم من مرور عقود على اعتماد أدوات وقواعد ميزانانية جد متطورة في عدد من البلدان النامية لكنها لم تحدث أثارا حقيقية على مستوى تحديث والتحكم في تسيير المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام، في هذا الإطار يرجع Michel Bouvier ذلك إلى توهم الإصلاح لأنه مجرد تراكم للتقنيات دون وجود استراتيجية شاملة للتغيير على المدى الطويل لا يولد نجاحا بل فشلا ذريعا في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمالية العامة.⁴

وعليه فإن أهمية منهج التدقيق في الرقابة على المالية العامة كآلية لترشيد الإنفاق العام لن يوتي ثماره إلا إذا أصبح التدقيق عملا ديمقراطيا عمليا ومستقلا يشمل كل القطاعات العمومية، وتتحول الاقتراحات والتوصيات والتقارير التي تلخص أعمال التدقيق إلى موضع التنفيذ والمتابعة.⁵

¹ ibid, pp 29 ,30.

² عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص 626.

³ نجيب جيري، تحديث الفعل الرقابي رهانات السياسات العمومية بالمغرب مرجع سابق، ص 64.

⁴ Daniel TOMMASI, op.cit., p 178.

⁵ عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الاسلامي، مرجع سابق، ص 626.

المطلب الثاني: مكافحة الفساد كألية لحماية المال العام وتجسيد الحكامة المالية

يعد الفساد ظاهرة عالمية "قديمة وجديدة أضحت تؤرق جميع المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء، خاصة بعد أن تجذرت الظاهرة في جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية"¹، حيث لاقت اهتمام الباحثين والمهتمين واتفقت الآراء على ضرورة محاربتها، وإن اختلفت في تعريفها وتحديد الأولويات الواجب اتباعها في محاولة القضاء على أثارها السلبية على الإنسان، المجتمع، الدولة.

يعرف البنك الدولي الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عند ما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشايي للاستفادة من سياسيات أو إجراءات التغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى ذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة" ويركز هذا التعريف على صورة من صور الفساد المتمثلة في الفساد المالي والإداري دون غيره وهي الأكثر انتشارا وتأثيرا².

في حين عرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد بكل الأفعال الواردة في الفصل الثالث منها في المادة 19 وما يليها سواء في القطاع العام أو الخاص وأية أفعال أخرى تجرمها التشريعات الداخلية باعتبارها أفعال فساد أو تجرمها باعتبارها كذلك في المستقبل³.

وعليه لم تقدم الاتفاقية تعريفا للفساد بل أشارت إلى صورته المتمثلة في الرشوة، واختلاس الممتلكات، والمتاجرة بالنفوذ، إساءة استعمال الوظيفة، والإثراء غير المشروع...⁴، بحيث "لا تقدم تعريفا شاملا للفساد، لكنها تعتمد توصيفا خاصا للأعمال الجرمية التي تعتبر سلوكا فاسدا

¹رقية عواشيرية، الحكم الراشد كوسيلة لمكافحة الفساد في الدول المغاربية، مجلة الحقوق والحريات جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، 2016، ص 286.

²رقية عواشيرية، مرجع سابق، ص 289.

³الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004، ص 18 وما يليها. على الرابط:

https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_conventio

[n_against_corruption/uncac_arabic.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/uncac_arabic.pdf) تاريخ الإطلاع: 17/07/2019.

⁴ عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة خيضر محمد، الجزائر، 2012/2013، ص 22.

في الوقت الحاضر تاركة للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلا على أساس أن مفهوم الفساد من المرونة ما يجعله قابلا للتكيف بين مجتمع وآخر¹. كما عرفت المنظمة العربية لمكافحة الفساد بكونه "كل ما يتصل بالإكساب غير المشروع -أي دون وجه حق- وما ينتج عنه، لعنصري القوة في المجتمع، السلطة السياسية والثروة، في جميع قطاعات المجتمع"².

ينبني هذا التعريف بشكل واضح على الارتباط بين عنصري السلطة والمال وإنتاجهما للفساد وتأثير ذلك والمساس بالمصلحة العامة للمجتمع.

يعرفه صموئيل هنتنغتون أنه " أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحالي"³، أما "أحمد صقر عاشور" فيعرفه بكونه " استخدام السلطة المخولة مؤسسيا، في تحقيق منافع خاصة /ذاتية، خارج النطاق الذي رسمت له"⁴، كما عرفت "عواشيرية رقية" باعتباره "إساءة استخدام السلطة من قبل من أوّتمن عليها لتحقيق مكاسب خاصة، سواء في القطاع العام أو الخاص"⁵.

أما بخصوص المشرع الجزائري فقد جسد نهجا دوليا في مجال مكافحة الفساد من خلال مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004⁶، ولم يقدم تعريفا لمفهوم الفساد واكتفى بالإشارة إلى صورته ومظاهره، الأمر الذي تم تجسيده في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 المعدل والمتمم والذي جرم الفساد بمختلف أشكاله وصوره، وهذا في

¹دواد خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، في: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 415.

² عامر خياط، مفهوم الفساد، ورقة مقدمة لندوة: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2006، بيروت، ص 50.

³قفتيحة حيمر، ظاهرة الفساد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، جوان 2014، ص38.

⁴أحمد صقر عاشور، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، ورقة مقدمة لندوة: مؤشر الفساد في الأقطار العربية، إشكاليات القياس والمنهجية، بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية الطبعة الأولى، بيروت، 2010، ص 34.

⁵رقية عواشيرية، مرجع سابق، ص 290.

⁶ المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31/10/2003 والتي دخلت حيز التنفيذ في 04/12/2004. الصادر، ج ر ع 26، الصادرة بتاريخ 16/04/2006.

نص المادة 2 منه التي نصت على " يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: أ - "الفساد": كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون...¹."

لكنه "يعاب على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها مثل الوساطة، المحسوبية، والمكافأة اللاحقة...²"

وعليه يمكن تعريف الفساد إجرائياً بأنه "استعمال السلطة العمومية لغرض تحقيق مصالح خاصة والأضرار المتعمد بالمصلحة العامة في مخالفة لمنظومة القوانين القيم والمعايير الأخلاقية".

الفرع الأول: علاقة الفساد بالحكامة

يرتبط انتشار الفساد بثتى أشكاله وأنماطه والمجالات التي يمارس فيها بمدى انحراف وتواطؤ السلطة المؤسسية وتتفاوت درجاته من إمكانيات تبديد الموارد العمومية إلى إساءة استعمال الصلاحيات المرتبطة بالسلطة المخولة، كما يتعلق انتشاره بغياب ضوابط فعالة للرقابة والمساءلة تعكس احتكار السلطة في يد فئة قليلة -تربطها علاقة لا تقوم على خدمة الصالح العام -دون باقي الفواعل في المنظومة المجتمعية والسياسية.

يحيل انتشار الفساد واستفحاله في أي مجتمع إلى غياب الحكامة الجيدة أو الرشيدة، حيث يشير تعدد التعريفات الآتية من تعدد الاقتراب والاستعمالات في الحقول البحثية وربطها بمفاهيم أخرى مثل: التنمية الاقتصادية والسياسية، الديمقراطية إلى وجود مؤشرات مندمجة ومشاركة بين المفهومين (الحكامة، الفساد) بحيث ترى بعض الدراسات الحكامة الجيدة عبارة عن غياب الفساد، وانتشار الفساد يعبر عن الحكامة السيئة، إذ أن مؤشرات الفساد تكاد تكون هي نفسها مؤشرات الحكامة³.

¹قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 06/03/2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/10، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 01/09/2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011، ج ر ع 44، الصادرة بتاريخ 10/08/2011.

² عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 25.

³ عبد العالي عبد القادر، الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الأيديولوجية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، الجزائر، العدد الثامن، 2016، ص 2.

الصلة بين المفهومين لها أهمية تحليلية وتفسيرية ومعيارية من حيث كونها تسمح بالكشف عن التفاعلات بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في اتخاذ القرارات والبنية المساهمة في صناعتها في مختلف مراحل صياغتها وتنفيذها ورقابتها، حيث لا تتعلق دراسة مفهوم الحكامة الجيدة كوسيلة للحد من انتشار الفساد بتحليل الأداء الحكومي باعتبار الحكامة والإدارات العمومية تشكل امتدادا لها فقط، بل تتعداها إلى دراسة الحكامة وعلاقتها بالفساد لتشمل الفاعلين الآخرين الذين أضحي لهم تأثير واضح في بلورة السياسات العامة بوجه عام والسياسات المالية على وجه الخصوص، في ظل تنامي دور القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية، والدور المؤثر للمؤسسات المالية الدولية، وأدوات العولمة، وكذا المجتمع المدني¹.

الفرع الثاني: أهمية الحكامة المالية في مكافحة الفساد

في جل الدراسات التي تناولت مفهوم الفساد وأنواعه وتصنيفاته تبرز أهمية الحكامة وآلياتها من شفافية ومساءلة ومشاركة وسيادة القانون وفواعلها من قطاع خاص ومجتمع مدني، باعتبارها العوامل المحددة لانتشار الفساد من عدمه، " فالكثير من الأدبيات المعنية بالفساد والنزاهة التي ظهرت خلال العقد الأخيرين، تربط بين الفساد والنزاهة، ومنظومة الحوكمة، وهي تركز على إصلاح منظومة الحوكمة كاستراتيجية مانعة ووقائية، بدلا من تركيز جهود مكافحة الفساد على الكشف والملاحقة بعد حدوثه"².

يطرح مفهوم الحكامة المالية كمدخل لمكافحة الفساد إشكالية خاصة في ظل ارتباطه بالبعد الإيديولوجي للمفهومين، حيث يطغى الجانب المعياري ويتم استعماله من قبل الدول المانحة في سياق إعادة صياغة جديدة للإصلاح في برامج المساعدات الموجهة للدول النامية، إذ يتم تحديد مفهوم الحكامة المالية كمدخل لمكافحة الفساد في جملة من الخصائص والمواصفات التي وضعتها المؤسسات المالية الدولية، وبناء عليها يتم تصنيف الدول ومنح المساعدات³.

في المقابل يرى أنصار رفض التبعية دول العالم الثالث أن التصور السابق يقوم على تجاوز السبب الرئيسي لوجود الأزمة في دول العالم الثالث وانتشار الفساد بشكل يهدد وجود مؤسسات الدولة التي تعاني من المديونية حيث آثار الحقبة الاستعمارية وتبعاتها، والنظام

1 عبد العالي عبد القادر، مرجع سابق، ص 4.

2 أحمد صقر عاشور، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، مرجع سابق، ص 42.

3 عبد العالي عبد القادر، مرجع سابق، ص 7.

الاقتصادي العالمي غير العادل الذي يفرض تبعية وتبادل غير متكافئ، كما يتجاهل تأثيرات وتدخّل الدول الكبرى وشركاتها العابرة للقارات التي تتحالف مع أنظمة فاسدة للحفاظ على مصالحها بتغذية الصراعات المحلية التي لا تنمو إلا في ظل بيئة الفساد وغياب الحكامة¹.

وعليه يرتبط تجسيد مفهوم الحكامة المالية كألية لمكافحة الفساد وتحقيق فعالية الإنفاق العام بتفعيل آليات الحكامة المالية التي تمثل الشفافية والمشاركة والمساءلة أهمها، كما تتعلق في جانب آخر بمدى توفر رؤية تشاركية لتسيير الشأن العام من مجتمع مدني وقطاع خاص فعال، في هذا السياق يرى "حركات محمد" أن مساهمة الحكامة المالية في إبطال مفعول الفساد ترتبط بعوامل مركبة تتحكم في تنامي ظواهر الفساد المالي والإداري سواء في القطاع العام أو الخاص، وتعوق بالتالي وضع منظومة فعالية للتسيير المالي الجديد ومنها²:

أولاً: تبني خطة استراتيجية تشاركية لتفعيل أداء البنية المؤسسية والثقافة المهيمنة يتطلب رفع معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي توفر بيئة اقتصادية وتشريعية وأمنية وقيمية ملائمة، والبعد الثقافي يعد أبرز القيم التي تساعد على زيادة الاهتمام بتحقيق درجة أعلى من العدالة في توزيع الفرص بين الفئات المجتمعية وتلبية الحاجات الإنسانية الأساسية واكتساب المعارف والمهارات ونشر وتنمية قيم الاجتهاد والإبداع والنزوع للتعلم المستمر³.

ثانياً: إصلاح هياكل الميزانية غير الفعالة والمرنة في التدبير المالي توجد مجموعة من المقاربات التي ينبغي مراعاتها في إعداد الميزانية وتنفيذها ورقابتها لمعرفة مدى خضوعها لمنطق النتائج ومدى تمكين بنيتها من حماية المال العام، ومدى مساهمتها في الحد من التهميش والفقر والتفاوت الاجتماعي، كما تعتبر بنية الميزانية إطاراً أساسياً يمكن من معرفة مدى مرونة أو تشدد آليات تدبير الاعتمادات المرصودة لإنجاز برامج ومشاريع، حيث يقتضي ترشيد التسيير وضع مؤشرات مرقمة تمكن من تحديد أهداف مدققة، وكذا قياس مدى تحقق

1 المرجع نفسه، ص 7 وما يليها.

2 محمد حركات، معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي، ورقة مقدمة لندوة: المساءلة والمحاسبة تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، لبنان، 2007، ص 248، وأيضاً: محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، المغرب، المجلد 06، 2005، ص 20.

3 محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، مرجع سابق، ص 20.

الأهداف من خلال تقوية الرقابة والتقويم اللاحقين على حساب تخفيف ومرونة الرقابة المالية السابقة¹.

المشاركة التي تتجلى في درجة إشراك المواطنين والموظفين والنقابات والبرلمان بشكل فعال في تحضير ورقابة ميزانية الدولة، وتتعلق بمدى توفر البرلمان على القدرات الفنية لمساءلة ورقابة الحكومات المتتالية عن عمليات إنفاق المال العام، ومدى توفر المعطيات والمعلومات اللازمة للمساءلة، وعن مدى إتاحتها في الوقت المناسب، كما تطرح دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الرقابة السياسية التي تمارسها هذه المجالس، كلها عوامل تساهم في الحد من انتشار الفساد وتساهم في تعزيز ترشيد تسيير المال العام².

ثالثاً: وضع استراتيجية شاملة للتحفيز والتقويم المستمر للمخاطر

يعد وجود رؤية استراتيجية قضية أساسية تتعلق باكتساب المعرفة وتوظيفها بفاعلية للحد من انتشار الفساد والاختلاس والتبذير لضمان الشفافية والرقابة الداخلية، فالمعرفة هي التي تستطيع تمكين الدولة والمنظمات والفاعلين من تغيير نفسها.

وضع إطار تعاقدي لضبط العلاقات بين المديرية المركزية والمصالح الخارجية يضمن الشراكة بينها وبين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الذين تمكنهم معرفتهم للواقع من الاختيار الدقيق للمشاريع والمستفيدين منها حسب استراتيجيات وأولويات معينة تجنب هدر المال العام وإنفاقه في خدمة المصالح الخاصة³.

توفر مناخ مؤسستي (قضائي ورقابي) عام وقيادة إدارية قادرة على تبني مجموعة من القرارات التي من شأنها ضمان تحصين المال العام وحمايته من كل أوجه الفساد، مع توفر منظومة بيداغوجية فعالة وهيكل وقيم تدعم ثقافة المساءلة والتقويم المستمر للأخطار، تدعمها كفاءات بشرية مدربة ومنخرطة في عمليات الترشيد والرقابة والتقويم المستمر للحكامة".

المبحث الرابع: مقارنة المؤسسات المالية الدولية لحكامة الإنفاق العام

¹ محمد حركات، استقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها، ورقة مقدمة لندوة: الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص 265.

² محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، مرجع سابق، ص 20.

³ محمد حركات، استقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها، مرجع سابق، ص ص 266، 267.

يعرف العالم منذ ثلاثة عقود حركة تنزايد باستمرار نحو مزيد من التداخل والترايط بفعل العولمة وسياسات الانفتاح الاقتصادي والمالي آخذة مكانة رئيسية في خطط التنمية، وقد أدركت الدول حاجتها لمراجعة الأولويات التي تبني عليها سياساتها العامة وتوجهاتها الاقتصادية من خلال محاولة مواكبة هذا التداخل وتمكين الاقتصاديات الوطنية من التفاعل مع منظومة الاقتصاد العالمي الذي تهمين عليه الدول الصناعية ووكالاتها للتنمية، وكذا المؤسسات المالية الدولية التي تلعب فيها دورا رئيسيا في توجيه السياسات المالية العامة.

في ظل هذا التوجه الذي اكتسبت فيه السياسية المالية والترتيبات المؤسسية المتعلقة بها بعدا عالميا يتجاوز حدود الدولة بفعل العولمة والانفتاح التجاري والتطور التكنولوجي وحرية التنقل أصبح الاهتمام بتسيير المالية العامة اهتماما عالميا من خلال تطوير معايير عالمية حديثة للممارسة منها معايير الحكامة المالية، ووضع أسس ومبادئ يتم الاسترشاد بها بهدف خلق انضباط مالي وتسيير قائم على الفعالية والأداء للتحكم في الإنفاق العام.¹

في هذا السياق قامت استراتيجية المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها البنك وصندوق النقد الدوليين بالتركيز على إصلاح تسيير المالية العامة وتحديث التسيير من أجل ضمان عقلنة التسيير المالي وضمان الفعالية الاقتصادية من خلال إملاء شروطها على الدول المقترضة لتحقيق استقرار المالية العامة ومطالبتها بإصلاح ميزانياتها وتبني نهج التسيير المتمحور على النتائج والأداء لغرض التحكم في الإنفاق العام، هذه المقاربة تقوم على محاولة إدخال آليات المناجمنت العمومي المعروفة في القطاع الخاص في تسيير المالية العامة، وتبني مفاهيم الأداء، الفعالية النتائج، وقياس الأداء من خلال وضع جملة من المعايير والمؤشرات للقياس التي أصبحت نموذجا عالميا تسعى هذه المؤسسات للترويج له عبر الشراكة مع الدول أو فرضها على بعضها خاصة منها التي تحتاج لمعونات التنمية.

المطلب الأول: إصلاح تسيير المالية العامة

تدعم المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك و صندوق النقد الدوليين إصلاح تسيير المالية العامة بتبني مقاربة استراتيجية تأخذ بعين الاعتبار كافة الجوانب المحيطة بعملية التسيير في شموليته، حيث تقوم الحكامة على إعادة النظر في مسار عملية اتخاذ القرار المالي بشكل جذري بحثا عن تحقيق فعالية الإنفاق العام ويمر هذا حتما عبر تحديد سلطات الفاعلين

¹ أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، 2011، ص 2.

في المجال المالي وكيفية توزيع واستخدام الاعتمادات وفقا لأهداف محددة، ويقوم البرلمان في سياق هذا التوجه الجديد بتبني التسيير بالأداء الموجه بالنتائج فيحدث تغييرا جوهريا في سيرورة هيكل الميزانية العامة للدولة، تعتبر الميزانية المرتكزة على النتائج أداة مهمة للتعرف على مساهمة الدولة كفاعل اقتصادي في تحقيق الأهداف للوطنية، وربط الميزانية بالتخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى ربط النفقات العامة بالنتائج، الأمر الذي يسهل عملية كقياس فعالية الإنفاق العام على البرامج والمشاريع من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الأداء تهدف لتحقيق الشفافية وتطبيق المساءلة وفق أسس موضوعية.¹

من أجل الوصول لنجاعة في تسيير المالية العامة وتحقيق فعالية الإنفاق العام تبنت الدول المتقدمة أسلوبا مناجيريا ليا يقوم على الأداء والفعالية والكفاءة، حيث " لم تأت إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من العدم. فالعالم برمته شهد تطبيق إصلاحات متنوعة خلال العقود المنصرمين أو العقود الثلاثة الماضية تحت راية "المناجمنت العمومي الجديد" تغير نطاقها وجوهرها"²، يشكل التسيير المبني على النتائج أحد أهم مظاهرها.

الفرع الأول: التسيير المتمحور على النتائج

لقد أصبحت مسألة اعتماد تسيير ميزانياتي مبني على النتائج في المدى المتوسط أمرا بالغ الأهمية بالنسبة للمنظمات الدولية لتحسين تسيير المالية العامة الذي يعد مؤشرا على فعالية الأداء الحكومي من جهة، ولتحقيق فعالية الإنفاق العام وتلبية احتياجات المواطنين من جهة أخرى، وذلك تلبية المتطلبات الأساسية الآتية ":

-الحفاظ على التوازنات المالية الأساسية من أجل تفادي الاختلالات المضرة بالإطار الماكرواقتصادي، علما بأن هذا الأخير يؤثر على الوضع الاجتماعي.

-إشاعة الشفافية بتحسين استيعاب مضامين الميزانية وتعزيز مصداقيتها اتجاه الرأي العام، ودعم مبادئ المحاسبة والمساءلة.

-ترشيد النفقات العامة توخيا للأداء الجيد.

-تكييف مسلسل الميزانية مع اللاتركيز.

¹ حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 65.

² البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010، ص 25.

-الرفع من كفاءة الإنفاق بتعظيم الفائدة من كل دولار يتم إنفاقه من الخزينة.¹ يعود الحديث عن مفهوم التسيير المبني على النتائج إلى خمسينات القرن الماضي حيث قدم PETER DURCKER كتابه المعنون بـ "The Practice of Management" مفهوم ومبادئ التسيير بالأهداف²، وفي منتصف الستينات قدم مفهوما جديدا يبدو للوهلة الأولى مشابهها للتسيير بالأهداف ولكنه في الواقع مستقل عنه جسده في كتابه " Managing for Results " سنة 1964، لكن هذه الأفكار لم تعرف رواجاً إلا مع بداية التسعينات والذي تطور في القطاع الخاص لينقل إلى القطاع العام بفضل الانتقال من التركيز على صرف واستهلاك الميزانيات للتركيز على ما تم إنجازه فعلاً، في هذا خضع التسيير العمومي بشكل عام والتسيير المالي بشكل خاص إلى عملية إصلاح واسعة استجابة لضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية.

هذا النهج الذي يعتبر جانبا من جوانب المناجمنت العمومي الجديد بدأ في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بصورة رئيسية لكنه سرعان ما انتقل للمنظمات الدولية، فكانت معظم المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة تواجه تحديات مماثلة لتلك التي تواجهها الدول، اقترح الأمين العام للأمم المتحدة في عام 1997 في الوثيقة المعنونة " برنامج للإصلاح " أن تشدد الأمم المتحدة بقدر أكبر على النتائج³.

¹ محمد بن العريفة، حسين بن العريفة، دورة الموازنة الموجهة بالنتائج في الرفع من كفاءة الإنفاق، دراسة حالة التجربة المغربية، مرجع سابق، ص 34.

² حيث أكد على ضرورة: " ترتيب الغايات والأهداف التنظيمية ترتيباً تعاقدياً، وضع أهداف محددة لكل رد في المنظمة، صنع القرارات التشاركية، تحديد فترة زمنية واضحة، تقييم الأداء وتقديم تعليقات التنفيذ" أنظر في هذا: عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، العدد 23، جوان 2018، ص 148.

³ حيث تم التأكيد على ضرورة تشديد الأمم المتحدة على قدر أكبر على النتائج في عمليات التخطيط والميزنة وإعداد التقارير، وذلك من أجل "تحويل ميزانية برنامج الأمم المتحدة من نظام يقوم على حساب المدخلات إلى نظام يقوم على المساءلة استناداً إلى النتائج... وتكون الأمانة مسؤولة عن مدى إنجاز النتائج المحددة، ويحكم على أدائها على هذا الأساس أنظر في هذا: الأمم المتحدة، الجمعية العامة، " تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح "، الوثيقة A/51/950 الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة التسيير المبني على النتائج بأنه " الأسلوب الذي تتبعه الإدارة لضمان أن تكون العمليات والمنتجات والخدمات مساهمة في تحقيق نتائج محددة بوضوح"¹.

كما ظهر هذا المفهوم أكثر وضوحاً في سياسيات المؤسسات المالية ووكالات التنمية، ليتصدر جدول أعمال المنظمات المعنية بمساعدات التنمية مثل: إعلان باريس لسنة 2005 الذي ناقش ضرورة تنسيق الجهود المشتركة للوصول إلى أفضل النتائج بأكثر فعالية لتسيير مساعدات التنمية².

تشكل مقارنة التسيير المبني على الأداء والنتائج منهاجاً للتسيير يشتمل على إعطاء الأولوية للنتائج بوضع هذا المبدأ حيز التنفيذ في كل جوانب التسيير، زيادة على هذا يساعد الحكومة أو الوزارة فيما يلي: "

-توضيح أولويات سياسة الإنفاق وتشكيل البرامج من خلال تركيز تخصيص الموارد على أساس النتائج.

-متابعة وتقييم فعالية برامج الإنفاق العام ومدى نجاعتها في تحقيق النتائج التي تقاس عموماً بمؤشرات النتائج والآثار على الفئات المستهدفة.

-تجسيد مبدأ الشفافية ومساءلة المسيرين أمام المواطنين.

-ضبط السياسات والأنظمة الداخلية عبر استعمال مجموعة من أدوات التحليل الاستراتيجية في عملية تحقيق النتائج.³

وعليه يقوم التسيير المبني على النتائج استراتيجية للتسيير ترمي لتغيير طريقة عمل المؤسسات من خلال تحسين الأداء والتركيز على تحسين تنفيذ البرامج، فهي نهج تشاركي يقوم على العمل بروح الفريق، ويركز على الأداء وتحقيق نتائج، ويُطبَّق على البرنامج في

¹حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 66.

² من بين المبادئ التي يركز عليها إعلان باريس التركيز على تحسين الأداء المؤسسات والتصدي للفساد في الدول المتلقية للمساعدات، والتركيز على الإدارة من أجل تحقيق النتائج من خلال ادارة الموارد وتحسين عملية صنع القرار من أجل تحقيق النتائج: أنظر في هذا: إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة. على الرابط <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36856666.pdf> تاريخ الإطلاع: 08/09/2019.

³Joël Darius Eloge Zadjihou, La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques : Préparation et Mise en place du Budget axée sur la performance et les résultants, pp10, 11.

جميع مراحل الدورة البرنامجية، ويرمي هذا النهج في التسيير لتحسين تنفيذ البرامج، وتعزيز الفعالية والكفاءة والمساءلة في مجال التسيير، ويتمثل " جوهر نهج التسيير المبني على النتائج في الاستعاضة عن المساءلة بشأن المدخلات والأنشطة -أي بشأن طريقة إنفاق الموارد وبشأن ما يجري الاضطلاع به -بالتركيز على النتائج التي تحققت من استثمار الموارد.¹"
ويساعد التسيير المبني على النتائج بالتالي على تحويل موضوع التركيز في البرمجة والتسيير أو اتخاذ القرارات من التركيز على المدخلات والأنشطة إلى التركيز على النتائج المراد تحقيقها، إذ يشمل التسيير المبني على النتائج تسيير البرنامج وتسيير الموارد المالية والبشرية.

يقوم التسيير المبني على النتائج على ثلاث أدوات مترابطة ومتكاملة هي:
-سلسلة النتائج حيث يقوم التسيير المبني على النتائج بإعطاء الأفضلية للحصول على النتائج بناء على خطة مسبقة مع الإشراف على تنفيذها ومتابعتها وتقييمها، وتتكون سلسلة النتائج من العناصر التالية: المدخلات، النشاطات، المخرجات، الآثار، تأثيرات.
-تسيير المخاطر هي عملية تساعد في تحديد وتقدير العناصر التي يمكن أن تحول دون تحقيق النتائج المزمع الوصول إليها، كما تساعد على فهم أسباب عدم وجود هذه العناصر ومدى احتمال وقوعها، وتحديد آثارها.
-نظام المتابعة وتقييم الأداء حيث يسمح هذا النظام بالمتابعة الآنية لتسيير المشروع ويبني أساسا على المؤشرات، ولوحة القيادة، دليل المتابعة والتقييم ومخطط العمل.²

الفرع الثاني: إطار تسيير المالية العامة متوسط الأجل

يقوم إطار المالية العامة المتوسط الأجل بتحويل أهداف سياسية المالية العامة التي تضعها الحكومة في الأجل المتوسط إلى مجملات مالية تأخذ في عين الاعتبار مجموع الموارد المتاحة، ينبغي أن يتسق إطار المالية العامة متوسط الأجل مع أهداف الحكومة الواردة في إطار المالية العامة وأي قواعد للمالية مرتبطة به، ويستلزم وضع إطار المالية العامة متوسطة

¹ الأمم المتحدة، اليونيسكو، مكتب التخطيط الاستراتيجي، البرمجة والميزنة والإدارة والرصد وإعداد التقارير وفقاً للنهج القائم على النتائج المطبق في اليونيسكو، المبادئ التوجيهية، سبتمبر 2017، ص8.

² عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مرجع سابق، ص 149 و ما يليها.

الأجل التعاون والتنسيق مع إدارات أخرى داخل وخارج وزارة المالية وأجهزة خارجية لوضع الآليات اللازمة للحصول ذات الصلة المعلومات¹.

يشمل هذا الإطار المالي المتوسط المدى على:

- تحليل متكامل للوضع الاقتصادي، الاستقرار المالي، تقدير للمؤشرات الاقتصادية الرئيسية.
- تقدير للسقوف الكلية للإنفاق العام للسنوات الثلاثة القادمة.
- تقدير للإيرادات للسنوات الثلاثة القادمة.
- تقدير لعجز الميزانية العامة للسنوات الثلاث القادمة.
- تحديد للسقوف الجزئية للإنفاق الوزارات والدوائر الحكومية الرأسمالية والجارية من خلال المدى المتوسط².

يهدف وضع هذا الإطار لتحقيق ودعم استدامة السياسات العامة وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي، وكذا تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانياتية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية والمحافظة على التوازنات الأساسية، كما يتيح للمسيرين رؤية أفضل لتسيير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة الإنفاق العام.

أولاً: أطر ميزانية متوسطة الأجل

تعني البرمجة الميزانياتية متعددة السنوات الآفاق المستقبلية للمالية العامة في المدى المتوسط وتبني هذه البرمجة خطواتها بتطوير تقديرات ميزانية متوسطة الأجل لكل جهة إنفاق، والهدف منها هو تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية الخاصة بالدولة، وضمان أن تتناسب هذه المخصصات مع الأهداف الشاملة، و تسمح هذه البرمجة من التنبؤ وضمان وجود انضباط مالي شامل، وتسمح هذه الأطر متوسطة الأجل: "تقديم صورة واضحة للغاية لآثار الإيرادات والنفقات في إتباع السياسات الحكومية الراهنة، كما يوفر آلية للتحكم في استحداث سياسيات جديدة ومتابعة تنفيذ الميزانية لفترة تتجاوز سنة واحدة، وإطار شفافا لمساءلة السلطة التنفيذية ودعامة ضرورية لإعداد الميزانية بشكل أكثر تفصيلا مع التركيز على النتائج،

¹ إسحاق خديجة، سياسية المالية العامة المضادة للدورات النفطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبوبكر بلقايد -تلمسان، 2016/2017، ص ص 184، 185.

² محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص 245.

وقد استخدمت أطر الميزانية متوسطة الأجل بنجاح في بلدان متقدمة مثل المملكة المتحدة، وفي بلدان نامية وبلدان الأسواق الصاعدة، مثل الشيلي والبرازيل. غير أن التجربة في هذه البلدان وفي غيرها تشير لضرورة التقيد بشروط صارمة من أجل تحقيق كافة المزايا التي ينطوي عليها الإطار.¹

تستعمل معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE برمجة متعددة السنوات للميزانية تتراوح بين ثلاث سنوات إلى خمسة سنوات، وترفق هذه البرمجة بالميزانية العامة كل سنة مع إمكانية تعديل السياسات الميزانياتية.²

ثانياً: إطار الإنفاق على المدى المتوسط

حسب دليل تسيير النفقات العامة الصادر عن البنك الدولي لسنة 1998 "إطار الإنفاق على المدى المتوسط يتضمن غلفاً مالياً إجماليًا موضوعاً لتلبية احتياجات المصالح المركزية، ومناقشات على أساس تقدير التكاليف الحاضرة وعلى المدى المتوسط لإطار السياسة العامة، كما يمثل تكييفاً بين التكاليف والموارد المتاحة"³.

التسيير المبني على النتائج يركز على النفقات متوسطة الأمد على صعيد القطاعات "إدارة المالية الجيدة، لا تعتبر دائماً كلفة سياسية ما في السنة المقبلة مؤشراً جدياً على التكاليف المتكبدة مع الوقت. من أجل إدارة الميزانية بشكل أفضل... لا بد من إصلاحات لأطر الإنفاق المتوسط الأجل".⁴

تختلف إجراءات إطار الإنفاق على المدى المتوسط من دولة لأخرى، وفي الغالب تشمل:

¹ صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 65.

² OCDE, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol 02, n 04, 2003, p05. Sur le site suivant www.imf.org/external/np/fad/tars/ara/manuala.pdf.

. Consulter le : 21/09/2019

³ Marc Raffinot et Boris Samuel, Les cadres de dépenses à moyen terme, un instrument utile pour les pays à faible revenu, revus statico, n° 100, 2006, p 106.

⁴ البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010، ص 14.

- تحدد توقعات إطار الإنفاق لفترة تتراوح بين ثلاث إلى أربع سنوات، تعتبر الدراسات الاستراتيجية الطويلة المدى ضرورية لتحضير السياسات القطاعية.
- يتم إعداد إطار الإنفاق على المدى المتوسط سنويا، كما ينبغي أن يكون تحضيره جزءا من إعداد الميزانية السنوية.
- تطابق السنة الأولى لإطار الإنفاق مع الميزانية، بينما السنوات اللاحقة يتم مراجعتها ويمكن تعديلها عند إعداد إطار الإنفاق المقبل.
- يشمل إطار الإنفاق جميع نفقات الإدارة العمومية التي يغطيها مهما كانت طبيعتها.
- يجب التمييز ضمن إطار الإنفاق بين البرامج السياسات الجارية وتغير السياسات.
- يجب أن يشتمل إطار الإنفاق على تحليل للسياسة الميزانية.¹

بحسب البنك الدولي فإن محاولات اعتماد أطر الإنفاق على المدى المتوسط في الدول النامية ومنها دول العربية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جاءت مخيبة للأمال بسبب تنفيذها من خلال مشاريع نموذجية في قطاعات مختلفة وعدم إيلاء الأهمية الكافية للنفقات المتكررة التي تستحوذ على القسم الأكبر من الميزانية.²

المطلب الثاني: مرتكزات المقاربة المناجيرية للمال والتسيير المالي والميزانياتي

تقوم المقاربة الجديدة لتسيير المالية العامة على إدخال ثقافة الأداء من خلال الرغبة في تحسين ورقابة التسيير العمومي، وتطبيق مفاهيم وممارسات التسيير المستعارة من الشركات: التحليل المالي وبيانات الخزينة، والتدفق النقدي والمحاسبة المالية، ممارسة رقابة الديون، برمجة متعددة السنوات، هذا المفهوم المناجيري لتسيير المالية العامة هو الذي جدد مسألة مساءلة الجهات المالية العامة، إذ أعاد طرح منطق المساءلة المتأصل في منطق المناجمنت إلى عملية الإصلاح المالي التي قامت بها الحكومة المركزية وروجت لها المؤسسات المالية الدولية، والتي تشكل العمود الفقري للحكامة المالية العامة الجديدة.³

¹Union Européenne, Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologie République Tunisienne, Ministère des Finances, Décembre 2009, p 6.

² البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010، ص 14.

³ Michel bouvier, la nouvelle gouvernance finances publiques au cœur de la réforme de l'état démocratique, op.cit., pp6, 7.

تستند هذه المقاربة التي يتم الترويج لها على نطاق واسع كنموذج فعال لتحسين تسيير المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام على تطبيق مفاهيم الأداء والمساءلة عبر إعطاء حرية أكبر للمسيرين في مقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف، وإقرار شمولية الاعتمادات، وأسلوب التعاقد والشراكة والتدقيق، وتقييم الأداء من خلال مؤشرات قياس الأداء للبرامج.

الفرع الأول: من منطق الوسائل إلى منطق النتائج

لقد أدى فشل التسيير المرتكز على الوسائل والمستند لمقاربة قانونية وتقنية للتسيير الإداري إلى التوجه لتبني مقاربة قائمة على النتائج تستند على ثقافة تسييرية تتبني مفهوم الأداء، تسعى هذه المقاربة للاستفادة من الزخم الإصلاحية الذي اخترق جل الدول الصناعية خلال العقد الماضي، بفعل الدور المحوري للمؤسسات المالية الدولية التي تطرحها تحت مسمى الحكامة، تستخدم آليات المناجمنت العمومي الجديد والمنطق التسييري لإصلاح البيروقراطيات من خلال السعي لتحسين أداء الدولة، بوضع المنظمات العمومية في حالة منافسة مع بعضها البعض ومع المنظمات الخاصة، أو بإطلاق الشراكات بينهما، أو إنشاء منظمات شبه مستقلة مسؤولة عن الجزء العملي من السياسات، واستخدام أسلوب التعاقد، ومضاعفة الرقابة المالية التسييرية، وتقوية الآليات التشاركية، وجعل المستخدمين مراقبين، وتعزيز الاستحقاق¹.

يمكن اختصار هذا التحول إلى ثقافة جديدة في التسيير العمومي المهم هو رضا المواطن - الزبون والنتائج هي التي تحكم على مدى تحقق ذلك، وهو ما تطبقه الدول المتقدمة في سعيها المستمر لتحسين الأداء، يجسد هذا النهج المناجيريالي القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي (LOLF)) رقم 2001/692 الصادر بتاريخ 01 أوت 2001 المطبق بداية من سنة 2006 "الذي سمح بالانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، ومنطق النتائج يركز على الأداء (موازنة برامج قائمة على أساس النتائج)، يضم كل برنامج استراتيجية لربط المهمة والبرامج بالأهداف، من خلال مؤشرات الأداء"².

¹Thibault LE TEXIER, Le Maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale, op.cit., p 222.

²Thibault Le Texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cit., p65.

يركز المنطق الجديد على النتائج المحصل عليها وليس على طبيعة النفقة، وبذلك أصبح صاحب أي برنامج يلتزم بتحقيق أهداف محددة، وكذا الالتزام بتقديم حصيلّة النتائج.

الفرع الثاني: التخطيط الاستراتيجي

تستند هذه المقاربة التي تهدف لتحقيق النتائج في مجال التسيير المالي إلى " إيجاد رؤية استراتيجية في الأمد القصير المتوسط والبعيد تبنى على إنتاج بيانات حسابية موثوق فيها وتحليلها وإجراء المقارنات لمعدلات أداء المنظمات وإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل"¹.

تعد أدوات التخطيط الاستراتيجي وبرمجة الإنفاق جزءاً من الابتكارات المعروفة قديماً في الشركات والتي يتم نقلها إلى القطاع العام، والتي تنشأ عن تبني منطق النتائج في شكل مؤشرات مطبقة في رقابة التسيير وكذا تقييم السياسات العامة، حيث التسيير المالي يندرج بشكل متزايد تحت نهج شامل للمناجمنت العمومي، والأخير بحد ذاته يجد جذوره في نظريات إدارة الأعمال (مناجمنت الشركات) ورؤية موحدة أكثر من الاقتصاد².

الفرع الثالث: إقرار شمولية الاعتمادات وأسلوب التعاقد والشراكة

لتجسيد منطق النتائج في التسيير الميزانياتي تم اعتماد مفهوم شمولية الاعتمادات الذي يمنح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم بالنظر لتعديل قاعدة تخصيص الاعتمادات دون الإطاحة بها، أين أصبحت الاعتمادات تخصص حسب البرامج وتجمع هذه الأخيرة في المهام التي تتكون من مجموعة من البرامج التابعة لمصلحة واحدة أو وزارة واحدة أو عدة وزارات، وهو ما يمنح حرية تامة في استعمال الاعتمادات ما بين البنود داخل البرنامج³.

في نفس سياق البحث عن تحقيق النتائج يحيل نمط التسيير المالي الجديد على التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية كأداة لتعميق عملية اللاتركيز الإداري وإدخال علاقات

¹ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، مرجع سابق، ص 22.

²Hertzog Robert, Portal Éric. V., Les innovations dans la gestion financière locale : imposées proposées et décidées. In : Annuaire des collectivités locales. Tome 28, 2008. Où en est la gestion locale ? p82. Sur le site suivant:

https://www.persee.fr/docAsPDF/coloc_0291-4700_2008_num_28_1_1942.pdf.

.Consulter le : 18/09/2019

³Frank Mordacq, La nomenclature du budget de l'état en 2006, RFFP, n°91,2005, p1.

تسييرية جديدة تهدف لتحسين الأداء وتوسيع صلاحيات المسيرين، كما يقوم على انتهاج أسلوب الشراكة في التسيير بإشراك فاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع التنمية في إطار الشراكة التي تراعي مبادئ الحكامة، نجحت عدة دول في تطبيق هذا النهج وتشجع المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصندوق الدوليين وكذا الاتحاد الأوروبي الاعتماد على أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية.¹

الفرع الرابع: حرية للمسيرين ومساءلة أكبر

تجسيدا للمقاربة الجديدة سيكون أمام المسيرين حرية التصرف في تسيير الاعتمادات وسيكون لمسؤولي البرامج القدرة على التصرف بمرونة بالنظر للاعتماد مبدأ شمولية الاعتمادات في البرامج والقدرة على نقل وتحويلها من برنامج لآخر، ولكن في المقابل يقع على عاتقهم تحمل مسؤولية أكبر وتقديم تقارير عن نتائج تسييرهم وفق مؤشرات للتقييم محددة بدقة وهو ما يجعل عمل الرقابة ينصب على الفعالية والنتائج أكثر من رقابة على المطابقة والشرعية الأمر الذي يشكل جوهر هذه المقاربة المناجيرية لتسيير المالية العامة.²

الفرع الخامس: التركيز على النوع الاجتماعي

بدأ الاهتمام بمسألة النوع الاجتماعي في عملية التنمية في ثمانينيات القرن الماضي وطرح الموضوع في مجال الميزانية في مؤتمر الأمم المتحدة ببيكين 1995 ضمن المبادرات التي تستهدف إحداث تغيير جوهري في منهج إعداد الميزانيات، إذ يتم تحديد حجم الموارد التي تخصصها الدولة للإنفاق على البرامج والمشروعات التي تلي الاحتياجات الخاصة للنوع إلى جانب المشروعات والبرامج المحايدة وهي لا تتطلب زيادة في الإنفاق بل تركز على إعادة توزيع الأولويات، إذ "تزيد الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي من فاعلية الإنفاق العام وتعد

¹Laurent Richer, le contrat de partenariat public/privé : quelles innovations?, dans . innovations créations et transformations en finances publiques, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP – Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006, p236.

² Frank Mordacq, les nouveaux modes de gestion en régime LOLF, innovations créations et transformations en finances publiques, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP – Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006, pp31, 33.

أداة لترشيد الإنفاق وتعظيم العائد منه ومتابعة الأداء نحو الوفاء بالالتزامات ومبدأ تكافؤ الفرص ومن ثم تضاعف من شفافية الميزانية وحوكمتها.¹

المطلب الثالث: ضرورة إصلاح سياسية تسيير الإنفاق العام

لقد قامت السياسية التي تتبناها المؤسسات المالية الدولية على تقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي عن طريق خوصصة المؤسسات العامة بدعوى العجز المالي الناجم عن اتساع حجم الإنفاق العام بفعل اتساع تدخل الدولة في المجال الخاص مقابل تقليص دوره وعليه يقوم جوهر برامج المؤسسات المالية الدولية في الجانب المالي على تقييد الإنفاق العام مع اعتماد سياسيات تغييرات في النظام الضريبي في محاولة لزيادة الإيرادات الضريبية لكي تسمح للنشاط الاقتصادي الخاص القيام بدور فعال في الاقتصاد القومي استنادا إلى كفاءة الآليات التي يعتمد عليها.

باشرت الهيئات المالية الدولية منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي سياسات في إطار ما صار يعرف بالمشروطة على توجيه سياسات الإنفاق وفق معايير عدة من أجل التقليل من هدر المال العام والسماح بتحقيق مردودية أفضل لتسييره ومن أهم هذه المحاور:

الفرع الأول: تخفيض الإنفاق العام

اتجهت سياسات المؤسسات المالية الدولية تحت تأثير التيار النيوليبرالي ومخرجات المدرسة النقدية لضرورة تقليص تدخل الدولة إلى الحد الأدنى ويتم هذا عبر تقليص حجم الإنفاق العام ، يتم هذا من خلال العمل على تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التحلي عنها وتركها للقطاع الخاص، و العمل في نفس الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن تركها للخواص، بالنظر لشح الموارد العامة، في هذا السياق اعتمدت البرامج المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي على إجبار السلطات العمومية على إجراء تخفيضات في الإنفاق الحكومي، فلقد عرف الإنفاق الحكومي للحكومات المركزية انخفاضا حقيقيا في خمسة عشر بلد عالية المديونية في المتوسط بمعدل يزيد عن 18% وعرف الإنفاق

¹باركة محمد الزين، أوجامع إبراهيم، إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، العدد1، 2001، ص 98.

الاستثماري انخفاضا بمعدل يزيد عن 35% في حين شهد الإنفاق الجاري انخفاضا بمعدل 8%¹.

- تسمى هذه السياسية بترشيد الإنفاق العام لكنها في الحقيقية سياسية تقشفية تهدف إلى ":
- تجميد كل أنواع الإعانات والدعم بطريقة تدريجية.
 - تخفيض الإنفاق الحكومي على السلع التي تستخدمها الوزارات والهيئات العامة.
 - تخفيض الإنفاق العام للمؤسسات والمشروعات الإنتاجية العمومية وزيادته في مشروعات البنية التي تتكامل ولا تتنافس مع القطاع الخاص.²

الفرع الثاني: إعادة توجيه الإنفاق العام

- يتم ذلك من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الإنتاجية، وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع الموجودة وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العام ويشمل ما يلي ":
- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج عبر إقامة مشاريع استثمارية بنوعية عالية وفق لمعايير المرادوية الاقتصادية.
 - الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لهذه العملية لأهميتها في ضمان نجاح الاستثمارات.
 - الاهتمام بمصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة
 - البحث عن كفاءة الإنفاق العام والبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف.³

الفرع الثالث: ترشيد الإنفاق الاجتماعي وسياسات الدعم

- تقوم سياسات الصندوق النقد الدولي على المطالبة " بتخفيض كل أشكال الدعم سواء الدعم الموجه للخدمات الاجتماعية أو المواد الغذائية الأساسية ودعم الصادرات ودعم القروض أو دعم بعض الأنشطة الإنتاجية أو الخدماتية الأخرى لأن هذا الدخل يؤدي إلى اختلال هيكل الأسعار والنفقات وهو ما يؤدي لتدهور مستوى الكفاءة الاقتصادية "⁴.

¹ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص ص 24، 25.

² المرجع نفسه، ص ص 24، 25.

³ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص ص 193، 194.

⁴ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص ص 26، 27.

ولغرض تجنب حدوث نتائج عكسية لسياساتها الرامية لتخفيض كل أشكال الدعم تدعو المؤسسات المالية إلى ضرورة ترشيد هذه العملية للوصول لترشيد السياسات الإنفاقية، وذلك عبر إقامة برامج موجهة لزيادة فرص كسب الفقراء ومحدودي الدخل لهذا الدعم شريطة ألا يكون مباشرا.

الفرع الرابع: تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بكفاءة وفعالية الإنفاق العام

ترى المؤسسات المالية أن شح الموارد المالية وتوزيعها يعد أحد أهم المهام التي تؤديها الحكومات وبحسب البنك الدولي فإن نجاح الحكومة في تحقيق هذه الأهداف يتعلق بتحقيق إصلاح تسيير المالية العامة الذي يشكل إصلاح إدارة الحكم في كافة بلدان العالم تقريبا، ولكي تتمكن الحكومات من أداء مهمتها الإنفاقية كما يجب عليها الالتزام بممارسات تسيير للمالية العامة تلبي بعض المعايير الراسخة التي صاغتها ومنها "

-ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 1998

-تقرير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة 2001

-برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2001

-الممارسات الجيدة في مجال شفافية الميزانية 2002

-إطار دعم النزاهة في الصفقات العمومية 2004

-إطار الإنفاق متوسط المدى (CDMT)

-دليل الشفافية في تقارير الميزانية الحكومية.

تتضمن هذه المعايير مجموعة من المؤشرات لقياس الأداء على الدول التي تسعى لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام الالتزام بها بحيث يجب على " نفقات الحكومة أن تكون معقولة بمعنى أن تتم في إطار يضمن التوافق بين الإنفاق وأهداف السياسة النقدية والمالية، بالإضافة إلى استدامة الإنفاق على المدى الطويل، كما يترتب على الحكومات توزيع الموارد العامة على أكمل وجه بين مختلف القطاعات وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويتها السياسية... كما يجب على الإنفاق أن يكون كفؤا، أي أن يساهم في تعظيم الناتج بالنسبة لمجموعة محددة من المدخلات، وأن يكون فعالا بمعنى أن يدعم تحقيق أهداف الحكومة

بنجاح، بالإضافة إلى ذلك على الإنفاق أن يكون شفافاً، أي أن يتم وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يراعي الضوابط والموازن المناسبة لضمان الاستقامة المالية.¹

¹ البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010، ص 10.

خلاصة الباب الأول

يعتبر مفهوم الحكامة من المفاهيم التي أثارت جدلا واسعا، رغم الاتفاق على أهميته وضرورة تناوله على جميع الأصعدة سواء الاقتصادية والسياسية أو الاجتماعية والثقافية أو المؤسساتية والإعلامية، أو على المستوى المحلي الإقليمي أو الدولي، بالنظر لارتباطه بعدة مفاهيم وتطورات سياسية، واقتصادية، واجتماعية، شهدها العالم في تسعينيات القرن الماضي كالعولمة، التحول الديمقراطي، الخصخصة، أزمة دولة الرفاهية، المجتمع المدني، مما أثار نقاشا واسعا حول تعريف دور الدولة، والعلاقة بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

تستخدم الحكامة كمفهوم تحليلي في إطار البحث العلمي، وكمفهوم معياري لتحقيق غايات سياسية، ويجد أصوله في إدارة الأعمال والشركات، وفي التعبير عن أزمة القابلية للحكم في المجتمعات الغربية مع بداية طرح أزمة دولة الرفاهية، لتتم إعادة بعثه عبر المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية كمدخل لتحقيق التنمية، يعبر عن رؤية لدور الدولة، السوق، المجتمع، والعلاقات بينها، يعمل وفق مستويات متعددة ويطبق على المستوى المحلي والجهوي والعالمى، ويقوم على إلغاء التمييز بين العام والخاص، أين نجد الفاعلين هم أصحاب المصلحة، كما يشير إلى عملية تنسيق وتفاوض لصفقات ومعاملات ومساومة وليس فضاء للمناقشات والمداولات، وتشكل الرهانات القطاعية والتقنية والخبراء دورا مركزيا فيه، ولا يرتبط بالخيارات السياسية للمجتمع في مجملها.

الحكامة المالية الجيدة هي إحدى صفات المؤسسات المالية الدولية لتجاوز أزمات تسيير المالية العامة القائمة على التسيير بالأداء الموجه بالنتائج والمطروح كنموذج لإصلاح تسيير أنظمة المالية العامة، وتوحيد معاييرها بهدف التحكم في الإنفاق العام، ويستند هذا النموذج إلى مقارنة تشاركية لتسيير المالية العامة تتفاعل فيها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، فيتراوح دور الدولة بين التدخل والتراجع بين الحياد والتوجيه والضبط إلى المطالبة بالفعالية، بينما يتنامى دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي، وتطالب المؤسسات المالية الدولية فيها بتقليص تدخل الدولة في الاقتصاد وتسيير الشأن العام، وإذا وصلت الدول الصناعية لحالة من الاستقرار والتقاليد المؤسساتية فإن المؤسسات في الدول النامية والفقيرة تحتاج دور الدولة الفعال .

أثبتت تجارب إصلاح تسيير المالية العامة وتسيير الإنفاق العام على وجه الخصوص في الدول المتقدمة أن تطبيق معايير الحكامة المالية وفق منظور المؤسسات المالية الدولية ساهم في التحكم بالإنفاق العام، وتحقيق فعالية التسيير المالي العمومي، لكن فرض تطبيق معايير الحكامة المالية على الدول النامية والفقيرة كانت نتائجها محدودة، وساهم في إضعاف الدولة وزيادة التشكيك في مشروعيتها، بسبب فقدانها لأهم أدواتها تأثيراً وهي المالية العامة والإنفاق العام.

إنّ تطبيق معايير الحكامة المالية العامة يغير هيكل بنية وطريقة إعداد الميزانية من مقارنة قائمة على الوسائل إلى مقارنة قائمة على النتائج. من خلال اعتماد مجموعة من الآليات التقنية الصارمة والتركيز على حرية المسيرين وربطها بالمساءلة، واستعمال مؤشرات للقياس وأدوات للتدقيق تسمح بالتقييم. وتعزز دور البرلمان والمجتمع المدني في مجال الميزاني والمالي.

يوجد اختلاف بين المؤسسات والباحثين في تشخيص معايير ومؤشرات الحكامة المالية وترتيبها بحسب اختلاف أولوياتهم وغاياتهم من استخدامها، ولكن نجد شبه إجماع على أهمية الشفافية، المشاركة، والمساءلة بالنظر للعلاقة الترابطية التي تجعل تحقيق واحدة منها رهين بتجسيد الأخرى.

تساهم معايير الحكامة المالية العامة في تحقيق حكامه الإنفاق العام، لكن هذا يرتبط بسياق كل دولة وظروفها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وتطبيقها المكيف مع السياق والواقع الاجتماعي للدول سيكون عاملاً من عوامل كفاءة التسيير العمومي، فعبّر إصلاح القانون المالي تتم إعادة تشكيل وصياغة علاقة الدولة السوق والمجتمع، ولا يتعلق الإصلاح بمجرد إصلاحات تقنية للقانون المالي والميزاني إنما يتعلق الأمر بولادة عقد اجتماعي جديد، فخلف التقنيات والمؤشرات تكمن ثقافة ومرجعية فكرية وتوجه إيديولوجي.

تعني مقارنة الحكامة المالية العامة وفق تصور المؤسسات المالية للدول النامية في سياق المشروطة تخفيض الإنفاق العام وإعادة توجيهه، وتقليص تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وهو ما ألحق ضرراً بالغاً بفئات اجتماعية واسعة تعيش على دعم الدولة.

تعتبر مركزة عملية الميزانية من جهة وتفعيل دور البرلمان جدلية شغلت اهتمام رجال السياسة والاقتصاد القانونيين والمسيرين، وللتوفيق بين الاتجاهين ظهر مفهوم حكامه الميزانية العامة كمنظور لتسيير مالي تشاركي يقوم على دور فعال للبرلمان والمجتمع المدني مع ربطها بمؤشرات لقياس الأداء وشفافية تتيح مساءلة فعالة للقائمين على تسيير المال العام.

يقوم تصور ترشيد الإنفاق العام وفق المقاربة المناجيريةالية على عملية تحقيق فعالية النفقة العامة عبر مؤشرات قياس محددة ومقارنتها بالأهداف المسطرة، وتخضع للتقييم المستمر بهدف وضع استراتيجية أكثر فعالية، تأخذ بعدا إحصائيا رياضيا ومحاسبيا يجعل من المسيرين (المناجرة) أصحاب القرار ومن أصحاب المصلحة الفاعلين الحقيقيين في مجال تسيير الإنفاق العام، ويشكل هذا التوجه في النهاية بفعل الاستخدام المفرط للتقنيات المحاسبية خطرا حقيقيا على الخيار الديمقراطي وسلطة المنتخبين والاقتصاد ومستقبل الأجيال القادمة. وإذا كان إرساء مبادئ ومعايير الحكامة المالية العامة يسهم في تحقيق فعالية الإنفاق العام، فإن ضمان استدامة المالية العامة يرتبط بتحقيق مفهوم عدالة الإنفاق العام.

الباب الثاني:

سياسة الإنفاق العام بين توجهات

الإصلاح المالي والميزانياتي وآفاق

الحكامة المالية في الجزائر

لقد تبلور الاهتمام بإصلاح تسيير المالية العامة في إطار المناقشات والندوات التي تم عقدها خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وكان الدافع الأكبر لذلك الوصول لتحقيق نجاعة الإنفاق العام، وتحقيق الفعالية في تسييره في ظل شح الموارد المالية وتزايد عدد السكان، الأمر الذي جعل مسألة التسيير السليم للمالية العامة يركز على تبني معايير الشفافية، المشاركة المساءلة، الرقابة الفعالة ويشكل أولوية للدول والمجتمعات، في هذا السياق تشكل الحكامة المالية الجيدة مدخلا رئيسيا لتحقيق الرشادة في تسيير الإنفاق العام، تستند هذه المعايير التي تمت طرحها من قبل المؤسسات المالية الدولية على تبني مقاربة مناخيريةالية مستوحاة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد الذي نشأ في القطاع الخاص، وعرف نجاحا متفاوتا من دولة لأخرى، استطاعت الدول المتقدمة التكيف مع التحولات والتحكم في الإنفاق العام عبر الاعتماد على آليات الشفافية وتوسع دائرة المشاركة والمساءلة والرقابة.

تطرح المؤسسات المالية الدولية مفهوم الحكامة المالية الجديدة كنموذج وبرايدغم عالمي لتسيير المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام، لكن درجة استيعاب الدول لهذه المعايير تختلف من بلد لآخر، بالنظر لعدة اعتبارات تحددها عوامل داخلية وأخرى خارجية، يختلف سياقها من دولة لأخرى وحتى في الدولة الواحدة من مرحلة لأخرى، بفعل تحول المالية العامة لحقيقة عالمية تحت تأثير العولمة والتطور التكنولوجي الهائل، لقد أصبحت الحكامة المالية العامة ومن ورائها الثقافة الجديدة للنتائج المستمدة من تعاليم وآليات المناجمنت العمومي الجديد تشكل أداة لإصلاح التسيير المالي العمومي يتم إدراجها عبر قانون المالية والميزانية العامة للدولة، وتعتبر أكثر من مجرد تقنية تسييرية، فهي أداة تدخل فلسفة اجتماعية وسياسية متجددة وتأثر بعمق في مفاهيم الدولة والسيادة والديمقراطية في الواقع المعاصر ولها تداعياتها على مستقبل الأجيال القادمة.

وعليه شكل إصلاح تسيير المالية العامة مطلبا اتفقت حوله آراء السياسيين والاقتصاديين والدول والمنظمات بالنظر لأهميته في حياة الأفراد والمجتمعات، كما يعتبر تسيير الإنفاق العام ضرورة تملئها ندرة الموارد وارتفاع المطالب الاجتماعية، الأمر الذي دفع الدول للبحث عن أنجع الطرق والأساليب لتضمن فعالية التسيير العمومي وتحقيق الاستخدام الأمثل للنفقات العامة في سياق دولي يتميز بإقدام مختلف الدول على إصلاح منظومة ماليتها العامة وتوجيهها نحو منطق النتائج.

بالنظر لدرجة تأثير العوامل الدولية في صناعة القرار المالي للدول من منظور الحكامة المالية فإن إصلاح تسيير المالية العامة لم يعد قرارا محليا وطنيا بسيطا يتم من خلاله تحديث التسيير العمومي لغرض ترشيد استعمال الموارد بل يتجاوزه إلى المجال الدولي، فرغم كون الأول يعد بعدا مهما، إلا أن الاقتصار عليه يعد تجاهلا لحقائق العصر، التي ترتبط بضرورات تمليها عولمة التجارة وتأثيرات العولمة المالية، تعتبر المالية العامة في قلب الإشكاليات التي تهم كل المجتمعات المعاصرة، حيث أن حكمة المجتمعات المعاصرة في ظل مجتمعات عالمية معقدة تفرض إعادة تنظيم الأنظمة المالية العامة الدولية مما يعني إعادة تنظيم الأنظمة المالية الوطنية والعكس صحيح¹.

تمر أنظمة تسيير المالية العامة في جل الدول، ومن بينها الجزائر وفرنسا والمغرب منذ عدة سنوات بأزمة حقيقية فرضتها ظروف داخلية وأخرى خارجية، وهو ما جعل من الضروري تعميق التفكير النظري والتجريبي، ويظهر التسيير العمومي الجديد في سياق التشكيك في الدولة كفاعل وحيد والإدارة العامة القائمة على المنطق البيروقراطي من جهة، والترويج لنموذج وطرح جديدين لتصرف وقيادة الشؤون العمومية يستند لمقاربة تشاركية تجعل من الدولة فاعلا من بين آخرين من منظور الحكامة المالية التي تقوم على منطق مناجيريالي يهدف لإنشاء إدارة تعمل أفضل وبتكلفة أقل. وهنا يبدو أن إصلاح المالية العامة هو الاستجابة المناسبة لعدم الثقة في الدولة عموما والبيروقراطيات العمومية على وجه الخصوص².

¹ Michel Bouvier, réformes des finances publique e transformation des modèle politique, dans : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration Mélanges en l'honneur de Robert Herzog, Economica, 2010, paris, p41.

² Mohamed djouldem, Geneviève Tellier, Christian de Visscher, les réformes des finances publiques enjeux politique et gestionnaires, op.cit,

الإصلاح الحالي للشؤون المالية العامة ينبع من هذا المنطق الخالد "تفكيك وبناء الدولة"¹، ولكن هذه المرة يستلهم الإصلاح من منطق إدارة القطاع الخاص، وما يدعو إليه المناجمنت العمومي الجديد الذي لا يعتبر الدولة ككيان غير عادي في القانون، بل كيانا عاديا، وعلى هذا النحو، يجب أن تدار الدولة كمؤسسة (كالشركة، الأعمال التجارية)، عن طريق التعزيز التدريجي للقطاع الخاص في القطاع العمومي².

يتم طرح الإصلاح بحجة غياب التنافسية والأداء ويتجلى هنا بمطلب مزدوج تعزيز الشفافية من ناحية، وزيادة الفعالية من ناحية أخرى في الفعل العمومي. فتقوم سياسات الإصلاح على التشكيك في دور الدولة والإدارات العامة وتؤدي بدورها للجوء إلى أدوات جديدة للفعل العمومي، هذا السياق يثير إشكاليات حول طبيعية العلاقة بين الانتخابات والتسيير من جهة والقيم والمبدأ العام كالشرعية والاستمرارية وحياد الخدمات والموظفين العموميين الذي هو على المحك³.

فهذه المقاربة الجديدة لتسيير المالية العامة مطابقة للقواعد والمعايير الدولية المعمول بها في الوقت الحالي، وتهدف أساسا لتطوير فعالية وكفاءة الإنفاق العام وجعله قابلا للتقييم. خلف هذه المقاربة تكمن ثقافة تمت صياغتها من طرف الدول الأنجلوساكسونية والمؤسسات المالية الدولية، ترمي هذه الثقافة لتطوير إحساس المسيرين بالمسؤولية وربطها بالمحاسبة من خلال إلزامهم بضرورة تقديم الحساب والخضوع للتقييم، أي التحول نحو تسيير قائم على النتائج وميزانية حقيقية قائمة عليها تعكس فلسفة اجتماعية وسياسية متجددة، إنها تتجاوز الإطار الميزانياتي والمحاسبي بالمعنى الدقيق، وقد عبر ميشال بوفيه عنه بقوله "إن التحدي الرئيسي الذي يكمن وراء هذا الإصلاح يذهب إلى أبعد من التسيير العقلاني للمالية العامة، إنها ثورة

¹ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit p45.

² Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie: à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016, p150

³ Mohamed djouldem, Geneviève Tellier, Christian de Visscher, les réformes des finances publiques enjeux politique et gestionnaires, op.cit.

حقيقة لا تقتصر على مفهوم مناجيريالي للتسيير العمومي بل هي جزء من إطار أوسع هو الحكامة المالية الجديدة للدولة¹.

إن نطاق هذه التحولات يتطلب إصلاحًا سياسيًا ومؤسسيًا وتقنيًا، يتجاوز الحقيقة البسيطة للميزانية طالما أنه يفرض إصلاحًا في الوقت نفسه على الميزانية والمحاسبة والتسيير العمومي. وبالنظر لحجمه وتأثيراته يعتبر تحولًا جذريًا وصف بموجبه القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسية "لوف LOLF" لسنة 2001 بأنه "إصلاح الإصلاحات"². وهو نفس الوضع مع الفارق في السياق بالنسبة للمملكة المغربية التي انخرطت في تجسيد مقتضيات الوثيقة الدستورية لسنة 2001 والتي جاءت بعدة مستجدات تهدف إلى تكريس الحكامة المالية، مما مهد الطريق نحو إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998³، ثم تبني القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13⁴ بحثًا عن تكثيف نجاعة النفقات العامة لتحديث تدبير المالية الميزانية باعتبارها أداة أساسية لبلورة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام وتحديث التسيير العمومي وفق مقاربة تشاركية تجسد نموذج الحكامة المالية.

وبالتزامن مع هذا التوجه الإصلاحية الذي تتأثر به الجزائر لاعتبارات تاريخية شرعت كغيرها من الدول في عملية إصلاح المالية العامة منذ سنة 2001 نتيجة لضغوطات خارجية تدعو لتبني مفاهيم الحكامة المالية وفق المنطق المناجيريالي المستوحى من إدارة الشركة والقطاع الخاص الذي تدعمه المؤسسات المالية الدولية تحت غطاء المعونة الاقتصادية وبرامج الإصلاح الهيكلي والمؤسسي كما فرضته الظروف الداخلية المرتبطة بغياب فعالية الإنفاق العام والعجز المستمر في الميزانية والارتهان لعائدات الربيع من المحروقات، وشكل إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ذروتها.

ولفهم مسار إصلاح تسيير المالية العامة في الجزائر يجدر بنا مقارنته مع التجارب - في القانون المقارن - الذي تم استلامهم نصوصه منها سواء ما تعلق منها بمشروع عصرنة

¹ Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op. Cite.

² Frank Mordacq, La réforme de l'Etat par l'audit. Paris : L.J.D.J. 2009, p. 56

³ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع عدد 646.44 بتاريخ 3/12/1998.

⁴ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف 1.15.62 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 3670 بتاريخ 18 جوان 2015 المطبق بداية من سنة 2015

أنظمة الميزانية أو القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18/15، والتي جاءت متأثرة بالتجربة الفرنسية للإصلاح المالي والميزانياتي، والمواكبة زمنيا ومن حيث السياق الاجتماعي للتجربة المغربية في الإصلاح المالي والميزانياتي وتم استكمالها بتبني القانون التنظيمي 130.13 المتعلق بقوانين المالية، حيث ستشكل دراستهما محور الفصل الأول لغرض توضيح مدى استجابتهما واستيعابهما لمفهوم الحكامة المالية العامة الجديدة من خلال إصلاح الإطار القانوني المنظم لقوانين المالية ثم التطرق في الفصلين المتبقين لدراسة مسار إصلاح تسيير المالية العامة في الجزائر عبر تشخيص واقعها والنظر في مستقبلها في ضوء تبني القانون العضوي 18/15 الذي يحمل طموح تجسيد مفهوم الحكامة المالية والتسيير المتمحور حول النتائج الهادف لتحقيق حكمة الإنفاق العام.

الفصل الأول

تجارب ترشيد الإنفاق

العام في القانون

المقارن

تعتبر فرنسا من الدول التي سعت إلى التحكم في الإنفاق الحكومي العام من خلال إصلاح الأمر 02/59 بحثا عن تحديث التسيير العمومي وتحقيق فعالية الإنفاق العام من خلال تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001، أما في السياق العربي والإفريقي فيعتبر المغرب الأقصى من الدول التي شهد تديبر المالية العامة فيها إصلاحات بدأت منذ سنة 2001 فرضتها ضغوط داخلية وأملتها ظروف خارجية، تجسد هذا الإصلاح في إصدار القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الذي يهدف لتقوية فعالية العمل العمومي، وتحسين جودة الخدمة العمومية، و تعزيز استفادة المواطنين من السياسات العمومية. وشكل صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 في فرنسا تغيرا جوهريا، إذ تم الانتقال من الميزانية حسب الوسائل إلى ميزانية الأهداف والنتائج وفعالية الاستثمارات العمومية، بحيث تم توسيع صلاحيات التصرف لمختلف المسيرين العموميين خاصة المسؤولين على البرامج العمومية الذين أصبح يقع على عاتقهم تحديد أهداف البرامج مرفقة بمؤشرات لقياس النتائج، في هذا الإطار يرى Michel Bouvier "أن LOLF القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يعكس تحولا في اتخاذ القرار المالي، بحيث صار يندرج في منطوق استراتيجي، عدل في العمق الإجراءات، التشريع، وأيضا طريقة العمل، وبهذا المعنى يمكن القول: أن الدول تتحول ويعاد تشكيل سلطاتها وصلاحياتها تحت ضغط الضرورات المالية"¹.

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام في فرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF

لقد شكل تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المسمى اختصارا LOLF سنة 2001 والذي شرع في تنفيذه بداية من السنة المالية لسنة 2006 إصلاحا عميقا لتسيير المالية ومدخلا لإصلاح الدولة ويرى " Damien Catteau أن LOLF هو ثورة حقيقية

¹ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cite, p 368.

في القانون المالي العام تخدم غرضين متكاملين: تحديث التسيير العمومي وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي والميزانياتي عبر إدخال مفهوم الأداء على القانون المالي العام¹.

يرى Michel Bouvier و André Barilari أنه يمثل مرحلة مهمة في تاريخ القانون المالي والمؤسسات السياسية تتعدى مجرد المصادقة على تعديل للإطار المتعلق بقوانين المالية والميزانية وعلى نطاق أوسع " هو عقد اجتماعي جديد للمالية العامة، وهو القاعدة التي سيقوم عليها إصلاح الدولة وتعكس أحكاما جديدة، بل في الواقع إعادة لصياغة العلاقة بين البرلمان والحكومة من خلال زيادة وتعزيز قدرات المبادرة والرقابة لنواب البرلمان بشكل ملحوظ"².

خضع تسيير المالية العامة في فرنسا قبل هذا الإصلاح إلى أحكام الأمر 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لمالية الدولة الصادر في ظل أحكام دستور 1958 الذي تجاوزته الظروف الاقتصادية والاجتماعية، حيث أصبح عاجزا عن مواكبة التطورات التي عرفت مفاهيم التسيير، وتنامي أزمة المالية العامة بفعل ارتفاع نسبة الإنفاق العام مقارنة بدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE التي قلصت نفقاتها العامة بشكل واضح بفعل اعتماد آليات عقلنة الخيارات السياسية.³

-المطلب الأول: مكونات الإصلاح وأهدافه

لقد ارتكزت الإصلاحات التي باشرتها فرنسا في نهاية التسعينات على تقليص الإنفاق العام بعدما ركزت على هيكلية النظام الإداري منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي، والسبب الرئيسي للتوجه الجديد للإصلاحات هو التزايد المستمر للنفقات العمومية مقابل ضعف التسيير العمومي.⁴

الفرع الأول: مكونات الإصلاح

¹ Damien Catteau, la loi et la modernisation de la gestion publique, la performance, fondement d'un droit public financier rénové, thèse doctorat en droit publique discipline : droit public financier, université de Lille 2, 2005, résumé de la thèse.

² Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., 10.

³ Cour des comptes, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives, 2001, p20.

⁴ Luc Roubau, La réforme de l'état et son contexte : réformer l'Etat pour quoi et pour quoi?, Cahiers français, n° 346, pp 3,4. Sur le site suivant:

[:https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf](https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf) . Consulter le : 12/08/2019.

من بين أهم الأسباب والمبررات المقدمة لإصلاح الأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية":

أولاً: أسباب الإصلاح

تتمثل أسباب الإصلاح في أزمة تسيير المالية العامة التي مرت بها فرنسا خلال ثلاثين سنة الأخيرة، وما نتج عنها من أزمة تسيير عمومي في ظل التطورات الدولية التي واكبت أزمة دولة الرفاهية.

1: نتاج ثلاثين عاما من أزمة مالية الدولة والتطورات الهامة التي عرفت زيادة في حجم الإنفاق العام في ظل تصاعد أزمة مالية الدولة رغم الإصلاحات التي تمت مباشرتها عبر اتخاذ تدابير ضريبية لتخفيف الضغط على الشركات، وتنفيذ تدابير هيكلية مثل الخصخصة أو اللامركزية، أدى هذا لظهور اهتمام تدريجي بتسيير الأموال العامة بشكل أفضل للتحكم في النفقات دون زيادة الضرائب ففشل برنامج ترشيد خيارات الميزانية الذي بدأ تطبيقه بداية من سنة 1970 والتخلي عنه بداية من سنة 1984 بسبب عجزه عن التحكم في النفقات العامة¹، بالتوجه نحو تبني نموذج الشركة كنموذج للتسيير وتكييفه مع القطاع العام، في هذا السياق أصبح الأمر 02/ 59 واقعا وطنيا ودوليا مختلفا تماما عن الذي تمت صياغته فيه وأواخر 1950، والذي سيطر عليه مفهوم يتميز بمركزية وتدخلية شديدة للدولة تعكس في الواقع انشغالات وأوهام مجتمع ما بعد الحرب، في حين استمر تطبيقه على بيئة القيم فيها تسيير في الاتجاه المعاكس له في كثير من الأحيان.²

2- أزمة مفاهيم المالية العامة: خلافاً للإطار النظري الكينزي الذي ألهم الأمر 02/59 ، نشأ منذ السبعينيات مفهوم جديد يشير لعدم قدرة الدولة على لعب دورها كضامن للاستقرار الاقتصادي في ظل تحديث الليبرالية الكلاسيكية. وأدى هذا إلى التشكيك في المفاهيم الأساسية التي استندت إليها المالية العامة والتي بدت حتى ذلك الوقت بديهية، وهكذا أصبح التدخل العمومي يطرح لسنوات كمقدمة مثيرة للجدل للغاية، في سياق جديد لفهم المالية العامة يتم وضعه

¹ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., p34.

² Bernard Perret, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF), Revue française d'administration publique N°117, 2006/1, p 33.

تدرجياً ويتميز بخاصيتين رئيسيتين هما: من ناحية تقييم الشركة أكثر من روح المشروع، من ناحية أخرى الاتجاه أو الرغبة في تقريب تشغيل القطاع العام من القطاع الخاص من أجل ضمان تحكم أفضل في الإنفاق العام.¹

3- بيئة سياسية واجتماعية متغيرة (في تحول)

لا تقتصر أسباب الإصلاح على تقادم النص أو حتى على الوضع الفرنسي فقط، إذ تعرف الأنظمة المالية العامة تحولا مماثلا في جل أنحاء العالم، حيث أسباب هذه التغييرات معقدة في الواقع و لا ترتبط فقط بالتغييرات المفاهيمية أو بالضرورات الاقتصادية والمالية، بل على نطاق أوسع بحقيقة التغير في السياق السياسي ولا سيما مع إرادة السلطة التشريعية لزيادة سلطتها في القرار المالي، في الوقت نفسه هناك تغير في نظرة المواطن للنفقات العامة والعائدات، أين صار أكثر تقبلا لمسألة الرقابة على الأموال العامة، وأكثر اهتماما مما كان عليه قبل بخصوص استخدامها وأكثر حساسية في موضوع الرقابة على النفقات ونتيجتها الطبيعية، حيث الاهتمام بالجوهر الاقتصادي وبالدرجة الأولى بالترشيد والفعالية والأداء في تسيير المال العام وهو ما عزز في الأذهان صعود ثقافة الرقابة على تسيير الأموال العامة وهذا خارج الدائرة المغلقة لصانعي القرار السياسي والمسيرين.²

يأتي هذا التحول في سياق مواجهة بين مفهومين تختلف طبيعتهما من النظرة الأولى إلى حد تعارضهما: من ناحية منطق سياسي قديم ينطلق من التقاليد الديمقراطية حيث امتيازات السلطة في تنظيم وأداء السلطة المالية استنادا إلى القدرة السياسية، أي القدرة السياسية للمنتخبين، من ناحية أخرى منطق تسييري أحدث زمنيا يستجيب لمقتضيات اقتصادية تتميز بالقدرة المستندة إلى الخبرات التقنية أو الفنية لصانعي القرار.³

وبالنسبة للدول الديمقراطية فإن هذا يؤدي إلى رهان أساسي يتمثل في إدارة التوفيق بين هذين المنطقتين، إنها مسألة دمج المنطق الاقتصادي ذو الأولوية التسييرية في عملية صناعة القرار المالي والميزانياتي الذي أساسه حتى الآن القانون المالي العام من حيث الجوهر قانون أو حق سياسي يقع ضمن التقاليد الديمقراطية ويشكل أساسها الرئيس.

¹Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État op.cit., pp16, 17.

²Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques op.cit, p34.

³ ibid, p44.

وفي هذا السياق يرى كل من Michel Bouvier و André Barilari "أنه من الخطأ الاعتقاد أن لولف LOLF يقتصر على تغيير إجراءات وتقنيات الميزانية، فهو في الواقع ثورة حقيقية في المنطق السياسي والإداري وضعت في شكل قانوني"¹.

4- بيئة دولية يعاد تشكيلها من خلال تأثيرات عولمة المبادلات على أنظمة المالية العامة حيث المراقبة متعددة الأطراف للمجال المالي تقوم على مقارنة نظامية لفهم المجتمعات، في مجتمع دولي متكون من دول ذات سيادة متميزة اقتصاديا وماليا وقانونيا وسياسيا تبني تدريجيا على شكل شبكات، تشكل هذه الحالة في ظل حرية المبادلات الاقتصادية مخاطر تدفع لتطوير آليات الرقابة والضبط مما تسمح بمواجهة الإشكالات والتدخل بسرعة للتقليل من المشاكل الناجمة عن هذه المخاطر، في هذه الإطار تم تطوير آليات للرقابة والتقييم تخضع لمنطق واحد وهي المعايير والمدونات التي صاغتها بداية من سنة 1998 بعض الهيئات المالية الدولية والجهوية في شكل معايير لتوحيد الأطر المسيرة للمالية العامة وعملية الميزانية بهدف التحكم في الإنفاق العام، إضافة إلى تأثير الاتحاد والأوروبي على الأنظمة المالية الوطنية والتأثير في نظامها القانوني والمالي ليستجيب لمعايير التسيير التي يشترطها الاتحاد على الدول الأعضاء فيه.²

ثانيا - الأطراف الفاعلة في الإصلاح

الفاعلون في عملية الإصلاح متعددون فهم ليسوا أولئك الذين شرعوا في الإصلاح (الطبقة السياسية وفي الصف الأول الطبقة البرلمانية) ولكن أيضا أولئك الذين سيكونون مسؤولين عن تنفيذه ميدانيا، فعلى غير العادة المبادرة بمشروع القانون هي مبادرة برلمانية، بدأت هذه العملية في أكتوبر 1998 بمبادرة من لوران فايوس رئيس الجمعية الوطنية لمجموعة عمل للتفكير في فعالية الإنفاق العام والرقابة البرلمانية (كان المقرر Didier Migaud) تقرر بعدها العمل الجماعي، أين أنشئت في فيفري 1999 لجنة برلمانية خاصة كلفت بمهمة التقييم والمراقبة، في مجلس الشيوخ كلف Alain Lambert لجنة المالية بذات المهمة، للعمل في نفس السياق تم تشكيل مديرية متخصصة على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة تحت مسمى مديرية إصلاح الميزانية، وهو ما جعل هذه المبادرة ثمرة إجماع في تشكيلها

¹Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p 18.

² Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., p39.

والمصادقة عليها عبر عن هذا Alain Lambert " لحظة استثنائية بامتياز ... عمل رئيسي للنضج الديمقراطي ... " عمل كان من خلاله لشخصيات مختلفة جداً " عبقرية التوافق على إعطاء معنى للديمقراطية وإعادة الحياة والقوة إلى دولتهم " ¹.

تعكس مبادرة الإصلاح هذه رؤية توافقية بين الطبقة السياسية بشكل عام من أقصى اليسار إلى أقصى اليمين في فرنسا، وتشكل لحظة إجماع حول خيار يتعلق أساساً بالتحكم في الإنفاق العام وإصلاح تسيير المالية العامة من أجل إصلاح الدولة.

ثالثاً: فلسفة الإصلاح

إن السمة الرئيسية للإصلاح من حيث فلسفته هي إدخال مفهوم الأداء في القانون المالي العام والبحث عن الفعالية في تسيير المالية العامة، وجعلها محور اهتمام القانونيين ². أدمج الإصلاح المنطق السياسي والاقتصادي اللذان في الواقع يرتبطان بثقافتين مختلفتين الهدف: ثقافة ديمقراطية مهتمة بتعزيز السلطة المالية للبرلمان، وثقافة تسييرية متعلقة بالشركة مهتمة بتطوير الخبرة التقنية وتقييم الأداء داخل الدولة، ومن هنا فإن المحورين اللذين يستند إليهما هذا الإصلاح أحدهما سياسي والآخر اقتصادي:

1- المحور السياسي ويركز القانون على فرض المزيد من الشفافية في أحكام المالية العامة، وبالتالي تحسين قابلية القراءة لحسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية إلى حد كبير وتعزيز معلومات البرلمان بما يعزز قوة مبادرته في المادة المالية ويمنحه وسائل الرقابة الحقيقية على تنفيذ الميزانية وتقييمها.

2- المحور الاقتصادي يشير الإصلاح إلى قناعة بأنه بدون شفافية المالية العامة لا يمكن

أن يكون هناك عمل ديمقراطي حقيقي فحسب، ولكن لا يمكن أن يكون هناك تسيير جيد للأموال العامة، مع الأخذ بنموذج الشركات، فإن لولف LOLF يؤسس من ناحية أخرى لرقابة التسيير ويجعل الأداء معياراً أساسياً للتسيير الجيد، كما أنه يرشد حرية التصرف مع مساءلة الفاعلين في ظل رقابة لاحقة على نشاطاتهم، تقوم على مقارنة مناجيرالية للتسيير

¹Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p10.

²Jean-François Calmette, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, revue française d'administration publique, N°117), 2006/1, p. 43.

خاصة في إجراءات تدقيق المهام، بمعنى كل إدارة تسأل حول جوهر مهامها، فهي بذلك تحدد أولوياتها وتعترف بإخفاقاتها وهو مستوحى مباشرة من المناجمنت¹.

الفرع الثاني: نحو تجديد الديمقراطية السياسية وتقوية دور البرلمان في المجال المالي

تحليل نظرة تحليلية لمضمون قانون LOLF إلى كونه يتعدى مجرد إصلاح لتسيير المالية وإعداد الميزانية وتنفيذها إذ يدعو إلى التفكير في إعادة تجديد الديمقراطية السياسية ليس من خلال إدماج أساليب التسيير المتطورة للحسابات العامة، ولكن الأمر يتعلق بنطاق أوسع من خلال تبني مفهوم تسييري اقتصادي لعلمية اتخاذ القرار المالي التي ستحدث تغييرا جذريا في معنى وفلسفة القانوني المالي العام، يتم من ذلك من خلال اعتماد مفهوم استراتيجي لاتخاذ القرار المالي العام وتعزيز صلاحيات البرلمان في المجال المالي، وإطار عمل محاسبي لتقييم الوضع المالي للدولة بشكل أفضل للتحكم في النفقات العامة².

أولا: مفهوم استراتيجي للدولة ولعلمية اتخاذ القرار المالي

يرتكز القانون LOLF على نقطتين أساسيتين هما تحديث التسيير العمومي وتعزيز دور البرلمان في مجال الميزانية من خلال تعديل إجراءات إعدادها ومناقشتها وتنفيذها والرقابة عليها، والانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج في التسيير المالي العام وهو ما يسمح بتحديث عميق للإدارة العامة وزيادة فعاليتها.

1- توزيع الاعتمادات حسب الأهداف: البرامج والمهام والأنشطة

لم تعد الميزانية تقسم حسب النفقة بل حسب السياسة العامة التي يشارك البرلمان والمواطنون والحكومة في تقدير الموارد اللازمة لتطبيقها في كل سياسة من سياسات الدولة ويتم ذلك وفق هيكلية جديدة كالاتي:

أ- البرنامج: الذي يترجم الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج³ ويشكل مفتاح هذه الإصلاح وعنصرا مؤسسا⁴.

¹ Jean-François Calmette, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), op.cit., p44.

² Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op. Cite, p21.

³Alain Lambert, rapport du sénat n343, session ordinaire de 2000-2001 2001, p76. Sur le site suivant : <https://www.senat.fr/rap/l00-343/l00-3431.pdf>. Consulter le : 06/09/2019.

⁴ حسب المادة 07 من القانون LOLF " يضم البرنامج اعتمادات مخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة متناسقة من الأنشطة المتعلقة بوزارة واحدة، يتم ربط هذه الأنشطة بأهداف حقيقية، محددة وفقا لغايات المنفعة العامة، إضافة إلى النتائج المنتظرة

وبالتالي البرنامج: يجمع الاعتمادات التي تهدف لتنفيذ نشاط أو مجموعة مترابطة من النشاطات يتعلق بوزارة واحدة، يتماشى مع أهداف مؤشرات ونتائج، ويتطلب ارشادا يظهر مهمات إدارية جديدة.

ب-المهام: تتكون المهمة من مجموعة من البرامج المتعلقة بسياسة عامة محددة، ويصوت البرلمان على الميزانية عن طريق التصويت على المهام كما يمكنه التعديل في توزيع الاعتمادات ما بين البرامج بنفس المهمة، كما يمكن أن تكون مشتركة بين وزارة أو أكثر.¹

ج-الأنشطة: يعتبر النشاط المكون للبرنامج أساسا للتقييم الميزانياتي المشكل من طرف القانون في إطار البرامج لحظة المصادقة على قانون المالية، وتوزيع الاعتمادات بين النشاطات التي تحدد بدقة مختلف عناصر السياسة العامة، وأنواع النشاطات المستعملة، والمسؤوليات من طرف كل مسؤول، وتحدد الهدف بدقة أثناء التنفيذ وتنسيق الأهداف والمؤشرات فتكون مخصصة ومقسمة إلى أنشطة فرعية يمكن تقييمها.²

2-التسيير الميزانياتي متعدد السنوات

يتبنى قانون LOLF إطار متعدد السنوات للميزانية على المدى المتوسط من أجل توضيح أهداف السياسة المالية للبرلمان وتحديد تكاليف إنهاء البرامج والتقييم الآني لنتائج القرارات المتخذة خلال الفترة، كما يوصي القانون بضرورة إرفاق مشروع قانون المالية بتقارير تفسيرية للتوقعات بالإيرادات والنفقات واعتمادات الإيرادات للسنوات الثلاث أو الأربع اللاحقة.

ثانيا: تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي يقوم قانون LOLF على تعزيز سلطات البرلمان بإعادة التوازن للعلاقة ما بين الحكومة والبرلمان مع الحرص على الالتزام بالإطار الدستوري الناظم لهذه العلاقة، ومع تبنيه لمقاربة متعددة السنوات للميزانية إلا أنه يحتفظ بالقواعد التقليدية للميزانية³.

والتي تخضع للتقييم" المادة 07 الفقرة 01 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لوف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 افريل 2009. الصادرة عن مركز الترجمة بالملف رقم 0849 بتاريخ 5 أوت 2009، أنظر الرابط:

تاريخ الاطلاع: 15/08/2017. https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/ar/node_212

¹ André Barilari, la mise en œuvre de la lolf dans : réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, p25.

² Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p22.

³ يحتفظ القانون بمبادئ التقليدية للميزانية والمتمثلة في قاعدة وحدة الميزانية وسنوية الميزانية وشمولية الميزانية في الفصل السادس من القانون.

وتتجلى هذه الابتكارات التي أدخلها القانون لغرض تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي في:

1- اتساع مجال مبادرة البرلمان وضمن احترام الرخصة البرلمانية

أ- منح أعضاء البرلمان إمكانية اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج ومن برنامج لآخر، أو اقتراح برامج جديدة داخل نفس المهمة بشرط تبريرها وقبولها من طرف الحكومة، وتسمح هذه الإمكانية بتجاوز القيد الدستوري¹.

ب- تقديم ضمانات بعدم تجاوز الترخيص البرلماني من خلال تقييد إمكانية الحكومة في ممارسة تغيير طبيعة الاعتمادات بواسطة نصوص تنظيمية وحصرها في نطاق سقف لا يمكن تجاوزه 2% من حجم الاعتمادات الأصلية فيما يتعلق بالتحويلات المؤدية لتوزيع الاعتمادات بين البرامج التابعة لنفس الوزارة²، و 3% من الاعتمادات الأصلية للبرنامج فيمل يتعلق بترحيل اعتمادات الأداء إلى السنة الموالية³، و 1.5% بالنسبة للاعتمادات المفتوحة بالنسبة للمبلغ الإجمالي للاعتمادات الملغاة⁴.

يلزم نص المادة 15 من قانون LOLF الحكومة بإحالة كل عمل مهما كانت طبيعته من شأنه جعل الاعتماد غير قابلة للتصرف إلى اللجان المالية في مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

2- رقابة وتقييم البرلمان لاستخدام الاعتمادات

لقد تم تدعيم سلطة البرلمان الرقابية من خلال تقوية سلطة لجنتي المالية في مجال الرقابة والتقييم فيمكن لرئيسي لجنتي المالية ومقرريهما وكذا المقررين الخاصين القيام بالأبحاث والتحقيقات والاستماع في عين المكان أو من خلال تفحص وتدقيق الوثائق التي تلزم الحكومة

¹ نص المادة 40 من الدستور الفرنسي التي تنص على عدم قبول أي اقتراح يتعلق بتقليص الموارد العامة أو إحداث تكاليف عامة أو الزيادة فيها.

² حسب نص المادة 12 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

³ حسب نص المادة 15 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

⁴ حسب نص المادة 14 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

بتقديمها كما يقع على عاتقها الإجابة على الملاحظات المقدمة في إطار مهام البحث والتقييم في أجل شهرين¹.

من خلال الصلاحيات الممنوحة للجنة المالية عمل قانون LOLF على إعادة تنظيم وترشيد سلطة الرقابة والتقييم وتوسيع نطاقها لتشمل كل مسألة متعلقة بالمالية العامة². لقد أصبح للجنة المالية دور رئيس في صناع القرار المالي ومراقبته وتنفيذه كرسنه الصلاحيات الواسعة التي منحها إياها قانون LOLF وتعكس جانبا مهما من إعادة التوازن في العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في المجال المالي من بين هذه الصلاحيات الممنوحة للجنة المالية ما يلي³:

أ- تدقيق كيفية تصويت البرلمان على الميزانية من خلال

- تكريس أولوية المصادقة على الجزء الأول من الميزانية قبل الجزء الثاني⁴
- التصويت دفعة واحدة على الموارد - التصويت على الاعتمادات حسب كل مهمة
- التصويت على اعتمادات الميزانيات الملحقة أو كشوف الحسابات الخاصة بحسب الميزانية الملحقة وبحسب الحساب الخاص⁵.

ب- توسيع إمكانيات الاستعانة بمجلس المحاسبة من خلال:

- مساعدة المجلس للبرلمان في مهمتي الرقابة والتقييم - إجراء كل تحقيق تطلبه لجان البرلمان المعنية بتسيير المصالح والهيئات وتبليغ نتائجها وجوبا - تدقيق المجلس لسلامة وشرعية وصدق

¹ حسب نص المادة 53 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009

² حسب نص المادة 58 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2006

Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p32.

³ Irène Bouhadana, vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires dans : réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, pp39, 45.

⁴ حسب نص المادة 42 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

⁵ حسب نص المادة 43 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

حسابات الدولة بمشروع التسوية والتصديق عليها -إيداع المجلس لعدد من التقارير لإعلام البرلمان بظروف سير تنفيذ الميزانية¹.

ج-الدور المركزي لقانون التسوية كتعبير عن رقابة برلمانية احترافية لمالية الدولة

منطق رقابة التسيير الذي جاء بها قانون LOLF وفي إطاره يتم اتخاذ القرار المالي يفرض العودة إلى النتائج التي من خلالها تتم رقابة وتقييم فعالية هذه الأنشطة، وهو ما تم تجسيده من خلال قانون تسوية الميزانية الذي أصبحت مناقشته تتم قبل مشروع قانون المالية للسنة، وهو ما يساعد الحكومة والبرلمان على إقرار قانون المالية السنوي بناء على معطيات حقيقية واتخاذ التدابير الملائمة على هذا الأساس، كما تمنع مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من طرف أية غرفة في قراءة أولى قبل تصويتها على قانون التسوية للسنة المالية السابقة². يعد قانون تسوية الميزانية فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفية التي تمت بها تنفيذ قانون الميزانية للسنة التي قام بالتصويت عليها وللوصول لتحقيق متابعة فعالة ألزم قانون LOLF الحكومة بإرفاق مشروع قانون التسوية بـ:
-تطور إيرادات الميزانية العامة.

-ملاحق تفسيرية تفصل لكل برنامج أو تخصيص القيمة النهائية للاعتمادات المفتوحة، مع الإشارة إلى الفروق مع عرض الاعتمادات المفتوحة، وتعديلات الاعتمادات المطلوبة، كما تعرض أيضا الفروق بين التقديرات والإنجازات المحققة باعتبار أموال الإعانات.

-ملحق تفسيري يعرض إيرادات ميزانية الدولة ونفقاتها الفعلية بحسب الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 3/51 وتتضمن تبريرات الظروف التي أدت لعدم الالتزام بالنفقات المناسبة للاعتمادات المخصصة لتمويل نفقات كل برنامج.

-التقارير السنوية للأداء وهي شبيهة بالمشاريع السنوية للأداء وتسمح بمقارنة التنبؤ والتنفيذ من خلال مؤشرات الأداء والتكاليف الحقيقية وتبريرات لحركة الاعتمادات والنفقات المدونة في كل باب من خلال تحديد سبب تجاوز الاعتمادات المدونة استثنائيا بسبب القوة القاهرة.

¹ حسب نص المادة 58 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009.

.Loi organique n0 2001-692 du 01 aout 2001 relative aux lois de finances

² حسب نص المادة 41 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009

-تقرير مجلس المحاسبة الخاص بالنتائج وبالحسابات المشتركة والتحليل الخاص بالمهام والبرامج والتنفيذ"¹.

المطلب الثاني: ابتكارات LOLF ومدى تجسيدها لحكامة الإنفاق العام

لقد كرس قانون LOLF الدور الجديد للبرلمان المقيم لجهة الميزانية بإصلاح تسييرها وتحديد الإطار العام الذي تندرج فيه قوانين المالية والإجراءات المتعلقة بإعدادها واعتمادها وتنفيذها، ويركز الإصلاح على تحميل المسيرين المسؤولية مقابل منحهم حرية التصرف، كما يهدف لتعزيز الشفافية في تسيير الميزانية ومضمون الرخصة البرلمانية للإنفاق وفرض الضرائب، كما تم ترقية مبدأ صدق الميزانياتي إلى مرتبة قاعدة في سياق تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمالية العامة المتمثلة أساسا في رهان تحقيق حكامة الإنفاق العام.

الفرع الأول: اعتماد نظام جديد للمسؤولية وتعزيز شفافية وصدقية القرار المالي

يهدف القانون العضوي إلى إصلاح تسيير المالية العامة من خلال منح المسيرين حرية أكبر وربطها بالمساءلة.

أولا - إصلاح متمركز حول تكريس حرية ومسؤولية المسيرين

جاء قانون LOLF بنظام جديد للتسيير يقوم على منح حرية أكبر للمسيرين العموميين لاستعمال الاعتمادات داخل البرنامج بالتركيز على النتائج مع مرونة واضحة في التسيير تقابلها مسؤولية عن النتائج المحصل عليها بعد استعمال الاعتمادات وتنفيذ البرامج، مسؤول البرنامج والوزير كلاهما يخضع للمراقبة وللمساءلة عن نتائج الإنفاق، وتبرير أي نفقة بداية من أول أورو، في ظل الاعتمادات على مؤشرات واضحة لقياس الأداء في كل برنامج².

تنطلق مسؤولية المسيرين في المجال المالي من ضرورة تقديم حساب عن تسييرهم وتصرفاتهم ويشكل التوفيق بين المسؤولية المناجيرية والمسؤولية للقانونية الرهان الحقيقي لإصلاح تسيير المالية وتجسيد الحكامة المالية.³

¹ نص المادة حسب نص المادة 54 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

² حسب نص المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

³ Stéphane thebault, la responsabilité des gestionnaires : responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche dans : réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, p283.

مسؤولية الأمرين بالصرف ترتبط بالاختيارات الاستراتيجية عند اقتراح البرامج التي تترجمها الأهداف المحددة لكل برنامج والمؤشرات المحددة له، يعكس هذا التوجه الانتقال من مسؤولية قانونية تقوم على الالتزام باحترام القواعد القانونية إلى مسؤولية تسييرية مناجيرالية تستند لوجوب تحقيق الفعالية وتحسين أداء التسيير العمومي.¹

يوفر هذا النوع من المسؤولية إمكانية تطوير التعاقد بين الوزراء والمصالح الخارجية التابعة لهم والمعنية بإنجاز البرامج، ويترتب على هذه المسؤولية الاستماع إلى مسؤولي البرامج من طرف لجنتي المالية بالبرلمان مباشرة دون الوزراء، مع إمكانية فرض عقوبات في حالة سوء التسيير.²

يهدف قانون LOLF لإدخال المسؤولية المناجيرية من خلال ":

- وضع إطار للأهداف (بدون أهداف، لا يوجد مناجمت) قابلة للقياس من خلال المؤشرات مع أهداف محددة.

- خلق مساحة حقيقية للمناورة من خلال شمولية الاعتمادات والتخصيص على مستوى البرنامج.

- تخفيف الرقابة السابقة الناتجة عن الطبيعة الملزمة لمدونة النفقات بحسب طبيعتها.

يمكن للتسيير العمومي الجديد الذي يقوم عليه LOLF أن يزدهر على مستويات المساءلة التي تجمع هذه الخصائص الثلاث معاً³

ثانياً- تعزيز الشفافية ومبدأ الصدق الميزانياتي

¹Aline Lambert. Didier Migaud, La mise en œuvre de la loi organique relative aux Lois de finances. Réussir la LOLF, à l'épreuve de la pratique insufflée nouvelle dynamique à la réforme, Rapport au Gouvernement, Octobre 2006.p12.

² Fatima yatim, L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF, politiques et management public, Vol 31/3, 2014, p165. Sur le site suivant:

. URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7165>

³ André Barilari, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In arkwrighte et al., L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007, p305.

يستند قانون LOLF لمبادئ مهمة مثل توسيع نطاق حرية المسيرين والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج وضمان شفافية أكبر عند عرض مشروع قانون المالية من خلال تزويد البرلمان بالمعلومات التي تسمح له ببناء تصور صادق عن وضعية المالية العامة وهو ما عكستها ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي إلى مبدأ من مبادئ المالية العامة، والذي ظهر أولاً في اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي¹.

1-توسيع نطاق الشفافية

يرتبط مفهوم الشفافية بمدى توفر المعلومات وقد أتاح قانون LOLF تنوعاً في إمكانيات تزويد البرلمان بالمعلومات عبر آليات متعددة للإعلام ومن أهمها:"
أ-مأسسة النقاش حول توجهات الميزانية من خلال إلزام الحكومة بتقديم تقرير حول تطور الاقتصاد الوطني والتوجهات في المالية العامة، وإجراء نقاش في كلا الغرفتين يسبق مناقشة قانون التسوية².

-الأسئلة والاستفسارات البرلمانية لغرض دراسة قانون المالية والتصويت عليه يمكن للجان البرلمانية³ توجيه استمارة أسئلة أو استفسارات إلى الحكومة قبل 10 جويلية من كل سنة وتجب الحكومة خطياً بتاريخ 10 أكتوبر كحد أقصى⁴.

- تعزيز التقرير الاقتصادي والاجتماعي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية والمطالبة بإدراجه في منظور متعدد السنوات الذي يشترط فيه تفصيل الفرضيات الاقتصادية التي يستند إليها مشروع قانون المالية، كما يجب أن يفسر آفاق تطور الواردات والنفقات ورصيد مجموعة الإيرادات خلال السنوات الأربع المقبلة ويعبر عنها وفق معايير المحاسبة الوطنية⁵.

ب-الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية (أكتوبر من السنة ن-1)

¹ قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 94-351 المؤرخ في 29/12/1994.

² حسب نص المادة 48 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009.

³ Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op. Cit, p40.

⁴ نص المادة 49 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009

⁵ حسب نص المادة 50 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009.

-ملحق تفسيري يعرض بحسب البرنامج أو التخصيص قيمة الاعتمادات المدرجة بحسب الباب ويظهر تقدير الاعتمادات الممكن فتحها عبر حسابات أموال الإعانات يرفق بهذه الملحقات مشروع سنوي لأداء كل مشروع يحدد:

-عرض الأنشطة والكلفة المرتبطة بها والأهداف المنشودة والنتائج المحرزة والمنتظرة للسنوات القادمة التي تقاس بواسطة مؤشرات دقيقة يبرر اختيارها.

- تقديم النفقات الضريبية.

- تبرير تطور الاعتمادات بالنسبة للإنفاق الفعلي للسنة السابقة بالنسبة للاعتمادات المفتوحة بموجب القانون المالي للسنة الجارية والاعتمادات نفسها التي زادت قيمتها بسبب تلك التي جرى ترحيلها من السنة السابقة مع الإشارة إلى آفاق التطور اللاحقة.

* ملاحق تفسيرية تشرح كل ميزانية ملحقة وكل حساب خاص.

*ملحقات عامة نص عليها في القوانين والأنظمة المخصصة للإعلام البرلمان ورقابته.¹

- ضرورة إيداع تقرير خلال افتتاح الدورة البرلمانية العادية يظهر مجموع الاقطاعات الإلزامية وتطورها، ويتضمن تقييما ماليا للسنة الجارية والسنتين اللاحقتين، كما يمكن أن يخضع لنقاش في غرفتي البرلمان.²

2- إدخال مبدأ الصدق الميزانياتي

يرى Jean-François JOYE أن مبدأ الصدق في قانون المالية " يتم تقديمه وتدريبه كأحدث المبادئ المالية، ومع ذلك فإن للمبدأ أساس قديم حتى لو كان المصطلح بالكاد يستخدم في الماضي، يستحق هذا المبدأ الارتقاء إلى مكانه الصحيح، أي في ذروة القواعد أو المبادئ المهمة لقانوننا المالي، إنه مبدأ أساسي وربما أكثر أهمية لأنه يتوج الصرح القانوني المالي ويضمن وحدته المفاهيمية"³.

مبدأ الصدق المالي، المنبثق عن إعلان عام 1789، والذي تطور في ظل توسيع الكتلة الدستورية ليرتقي إلى أحد أهم المبادئ في مجال المالية العامة، حيث أن القضاء المالي من خلال ملاحظاته المتكررة بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية كانت له المساهمة

¹حسب نص المادة 51 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009.

²حسب نص المادة 52 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009.

³ Jean-François Joye, La sincérité, premier principe financier, RFFP, 2010 n° 111, pp 17,18.

الكبرى في الكشف عن المبدأ ورفع لمستوى المبدأ الدستوري وتوسيع نطاقه، إذ أصبح يشكل معيار مرجعيا لقوانين المالية ولكل عمليات الميزانية على اعتبار أن أحكامه ترتبط بنظر والتثبت من الحسابات، أما المجلس الدستوري فتركيزه على المبدأ ينصب على الجانب التوقعي¹ للميزانية².

تناوله قانون "LOLF" كمبدأ يتعلق بقوانين المالية، لكنه لم يحسم بشكل نهائي مسألة قيمته في الباب الثالث: المتعلق بمضمون قوانين المالية وعرضها في الفصل الأول المعنون بمبدأ الصدق في المادة 32 " تعرض قوانين المالية بصورة صادقة مجموع واردات الدولة وأعبائها. يظهر صدقها من خلال المعلومات المتوافرة والتقديرات التي تتجم عنها " كما تناولته المادة 27 الفقرة الثالثة "... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وأن تعطي صورة صادقة عن أملاك الدولة ووضعها المالي." وفي إطار مهمة مساعدة مجلس المحاسبة للبرلمان في أداء دوره الرقابي تم التطرق لمبدأ الصدق في المادة 58 فقرة 05 "...المصادقة على نظامية حسابات الدولة ونزاهتها وصدقها. وتلحق هذه المصادقة بمشروع التسوية وترفق ببيانات التدقيقات المقام بها.³

أ- **علاقة مبدأ الصدق بالحكامة المالية** : بخصوص علاقة مبدأ الصدق والحكامة المالية ترى Marie-Christine Esclassan, بأنه توجد روابط قوية وعميقة بينهما على اعتبار أن الحاجة إلى معلومات موثوقة صادقة يشكل عنصرا رئيسيا في مفهوم حكامة الأنظمة مهما كان نوعها، حيث يتم التركيز على هذا المبدأ في القطاع الخاص على شفه المتعلق بالمعلومات المحاسبية مثل ما هو موجود في قانون التجارة، في المقابل لا يعتبر مبدأ الصدق مكونا أساسيا من مكونات الحكامة المالية أو على الأقل لم يتم تقديمه و ترسيمه من خلال الإطار القانوني ولم تتم الإشارة إليه في المبادئ الخمسة للحكامة للكتاب الأبيض للحكامة الأوروبية ، في حين تمت الإشارة إليه في أدبيات المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي ، صندوق

¹ Sénat, les documentations de travail du sénat, série études juridique, le Principe de sincérité des Lois des finances et des Lois de financement de la sécurité sociale, n° EJ 1, Octobre 2006, p8.

² يمكن اعتبار قرار المجلس الدستوري بشأن قانون مالية 1983 أول قرار يؤسس لمبدأ الصدق لكن دون استعمال المصطلح، وأمام كثرة المطالبات البرلمانية والاصرار على ترقيته لمبدأ استعمله المجلس الدستوري في قراره لسنة 1984 بشأن قانون المالية السنوي.

³ Luc Saïd, enjeux autour d'un principe controversé, RFFP, 2010 n° 111, p5.

النقد الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) معتبرة الحكامة المالية في المجال الميزانياتي مرتبطة مباشرة بالشفافية وليس بالصدق الذي تعتبره عنصرا قريبا منها ويشكل عنصر رئيسيا فيها.¹

الاهتمام بالمبدأ عرف في بعض الأنظمة القانونية تطورا خاصة في ظل انتشار مفهوم الحكامة المالية والترويج لمعاييرها من قبل المؤسسات المالية الدولية، في هذا الإطار عرفت علاقة مبدأ الصدق والحكامة المالية تطورا في القانون المالي الفرنسي تحديدا من خلال إدخال منطوق الأداء والفعالية إلى التسيير المالي العام فتم اعتماد الصدق كمبدأ ميزانياتي ومحاسبي للدولة في قانون لولف لسنة 2001.²

ثالثا: إطار محاسبي يسمح بتقدير أفضل للوضعية المالية للدولة

لقد أدى قانون LOLF لإحداث تغييرات عميقة على المحاسبة العمومية وفلسفتها التي صارت موجهة نحو مزيد من شفافية الحسابات العامة للدولة والتحكم في التسيير العمومي في محاولة للتوافق مع ما هو معمول به في هذا مجال في التسيير في القطاع الخاص، من خلال إنشاء نظام معلومات للميزانية والمحاسبة في الإدارة لغرض قياس الأداء ورقابة التسيير للمصالح، مع الأخذ بعين الاعتبار تقييم فعالية النفقات العامة، هذا التصور يؤدي أيضا لإعادة النظر في الأهداف المعينة للوظيفية الرقابية.³

في سياق البحث عن تحقيق الحكامة وتجسيد فعالية النفقات العامة جاء التصور الجديد للمحاسبة الذي يقوم على مسك الدولة لمحاسبة لإيرادات ونفقات الميزانية ومحاسبة عامة لمجمل هذه العمليات، ومن جهة أخرى تعرض محاسبة موجهة لتحليل التكاليف لمختلف النشاطات الملتمزم بها في إطار البرامج.⁴

1- أدى تطبيق القانون العضوي (LOLF) إلى مرور النظام المحاسبي الفرنسي من نوع محاسبي واحد إلى ثلاث أنواع محاسبية:

¹Marie-Christine Esclassan, sincérité et gouvernance publique : y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ?, RFFP, 2010 n° 111, pp 5, 6.

² ibid, p6.

³ Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p46.

⁴ حسب نص المادة 27 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أفريل 2009.

أ- **محاسبة الصندوق**: محاسبة الميزانية أو الخزينة التي تكون موجهة للمتابعة اليومية لحالة خزينة الدولة وتسجيل الإيرادات والنفقات التي تكون مرتبطة بالسنة المالية الحالية، هذا النظام يظهر بسهولة الدفع والتحصيل للدولة، وللخزينة بتقدير احتياجاتها وقدرتها التمويلية¹

ب- **المحاسبة العامة**: المبنية على أساس آخر هو الحقوق والالتزامات، وتقوم على تسجيل الإيرادات والنفقات في تاريخها، حيث تسمح بتسجيل المجاميع الواجبة الدفع أو التحصيل لاحقا من جهة ومن جهة أخرى عرض الالتزامات الخارجة عن الميزانية، ولا تختلف القواعد التي ترعى المحاسبة العامة للدولة عن تلك المطبقة على الشركات² إلا لناحية خصوصية عمل الدولة³

ج- **محاسبة تحليل التكاليف العامة**: القائمة على تحليل النشاطات الملتزم بها في إطار البرامج والهادفة لمعرفة تكاليف السياسات العمومية الموضوعة من طرف الدولة التي يجب أن تكون محددة استنادا إلى تطبيق منطق الأداء الذي يقوم عليه القانون العضوي⁴ LOLF.

2- مستجدات النظام المحاسبي في ظل القانون العضوي (LOLF)

في سياق البحث عن الأداء الجيد وتحقيق النتائج شهد القطاع العام تحولا متزايدا نحو تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام للمسيرين من خلال اتخاذ مجموعة جديدة من المعايير المساعدة على اتخاذ القرارات، وبهذه المعايير أصبحت المحاسبة العامة تسيير تدريجيا نحو تبني نهج المحاسبة المالية لتقديم المساعدة في تسيير فعال للنفقات العامة من خلال توفير فهم أفضل لتكاليف مختلف المهام والبرامج والأنشطة التي تقوم بها الإدارات المختلفة، أي التوجه نحو تبني محاسبة اتخاذ القرارات " بحسب تقرير مجلس الشيوخ الفرنسي

¹ حسب نص المادة 28 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009.

² Charles Waline, Pascal Des rousseaux et Stanislas Godfroy, Le budget de l'état, nouvelles règles, nouvelles pratiques, la documentation française, Paris, 2006, p136.

³ حسب نص المادة 30 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17 أبريل 2009 .

⁴ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., pp509, 510.

حول إصلاح الأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي بقوانين المالية وفي هذا السياق يعدد المدير العام للمحاسبة العامة الفرنسي Dominique LAMIOT التغيير الحاصل في: "تشير المحاسبة العامة الجديدة إلى معايير قريبة من معايير الشركات مع مراعاة خصوصية عمل الدولة.

- إيجاد ديناميكية شاملة لدى الوزارات لتحسين موثوقية قوائم الجرد والتقييمات، حيث ليصبح نظام المحاسبة الجديد أداة لقيادة المسيرين للمصالح.

- يوفر الإطار المحاسبي الجديد إطارا شفافا وصادقا عن حسابات الدولة وعن ثروتها المالية وإدارة الأصول والمخزونات وتصور المخاطر للأعباء المستقبلية.

- يشجع على فهم أفضل للوضع المالي للدولة وتحقيق استدامة الأوضاع المالية، وبالتالي تعتبر وسيلة معلومات مهمة للبرلمان.

- تعزيز إمكانيات مساءلة المسيرين عن إدارتهم المالية.

- يتميز الإصلاح المحاسبي بالاهتمام بالجودة المحاسبية في مرحلة تتماشى مع الاهتمام بالاهتمام بمحاسبة الانتظام والشرعية لتحقيق ذلك، تعتبر الرقابة الداخلية هي الأداة المفضلة لضمان الامتثال للإجراءات وتسيير المخاطر.¹

الفرع الثاني: مدى نجاح التجربة الفرنسية في ترشيد الإنفاق العام

لقد شكل هاجس التحكم في الإنفاق العام في فرنسا مصدر قلق مستمر للحكومات المتعاقبة خاصة في ظل المقارنة التي تتم بينها وباقي دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تمكنت من تقليص نفقاتها العامة، في هذا الإطار يعتبر قانون LOLF ثورة حقيقية في مجال تسيير المالية العامة، ورافعة لإصلاح الدولة من خلال تركيزه على نقطتين مهمتين هما: تحديث وعصرنة التسيير العمومي بالاعتماد على آليات المناجمنت العمومي الجديد، وتقوية وتعزيز دور البرلمان في مقارنة سعت لتحقيق الحكامة المالية العامة، وإصلاح الدولة من خلال إصلاح تسيير المالية العامة، والتحول لمنطق النتائج وتقييم الأداء، الهدف الرئيس لهذا المشروع هو تحقيق فعالية الإنفاق العام فإلى أي مدى نجح هذا القانون في تحقيق ذلك؟

¹ Dominique Lamiot, La réforme de la comptabilité publique, levier de modernisation de l'état, Publication de l'institute de la gestion et du développement économique, France, études n° 23, juin 2007, p1.

يرى Didier Migaud أحد الفاعلين الرئيسيين في صياغة مشروع القانون ومتابعة تنفيذه كرئيس للجنة المالية في الجمعية العامة ثم كرئيس لمجلس المحاسبة أن حسيلا تطبيق القانون تعتبر إيجابية، ولكن الممارسات أظهرت قصورا في جوانب تحتاج لتحسين مستمر.¹

أولا: الجوانب الإيجابية لتطبيق القانون العضوي LOLF والتحكم في الإنفاق العام

لقد أدى تطبيق القانون بداية من السنة المالية 2006 لحدوث تحولات عميقة في منهجية التسيير العمومي من خلال تبني مقاربة تعتمد على التوفيق بين الإبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية، وانتهاج أساليب مستوحاة من المناجمنت العمومي الجديد تركز على إدخال ثقافة الأداء والبحث عن النتائج والفعالية من خلال الاعتماد على مؤشرين لقياس الأداء وتحليل وتقييم السياسات العامة لإرساء نظام عقلاني للتسيير العمومي والتسيير المالي بالخصوص.²

- تجسد هذا في الانتقال إلى ميزانية النتائج التي تعتمد في تخصيص الاعتمادات حسب تخصص البرامج وليس بحسب أوجه النفقات العامة كما كانت سابقا، فالمقياس هو النتائج المتوقعة من البرنامج وليس طبيعة النفقة العامة.

- من التأثيرات الإيجابية للقانون LOLF تركه النقاش مفتوحا حول نتائج الفعل (الشان) العمومي فمن خلال تقرير مجلس المحاسبة للسنوات الخمس الأخيرة يرى Didier Migaud أن القانون يعرف إدخال تعديلات خاصة دستورية تعكس قدرته على التطور المستمر.³

- أصبح للمسيرين حرية أكبر للتصرف في ظل تعديل نطاق تخصيص الاعتمادات الجديد الذي يسمح بمرونة كبيرة في نقل الاعتمادات داخل البرامج، وهو ما زاد من فعالية الأداء المالي، كما أتاح هذا التوجه وجود مساءلة حقيقية للمسيرين بالنظر لما يتمتعون به من بحرية، وتوفر آليات للمساءلة ومؤشرات للقياس تفرض تبرير كل نفقة بداية من أول أورو.

- شفافية الإنفاق العام تم تحقيقها بفعل عدد التقارير التي صارت الحكومة ملزمة بتوفيرها للبرلمان وللرأي العام طيلة مراحل عملية الميزانية وإضفاء طابع مؤسس على نقاش توجهات الميزانية والسياسية الإنفاقية.

¹ Didier Migaud, allocation d'ouverture, dossier spéciale : la dépense publique locale, RFFP, 2017 n° 137, p4.

² أنظر ملحق يبين تطور المؤشرات الفرعية للحكامة في فرنسا من 1996-2018.

³ Didier Migaud, allocation d'ouverture, op.cit., p4.

- تمكن البرلمان من المساهمة الفعلية بالتعاون مع مجلس المحاسبة في صناعة القرار المالي ووضع السياسة الإنفاقية عبر الدور المهم للجنة المالية في البرلمان، كما زاد نطاق مبادرته في المجال المالي ومنحه ضمانات كافية لاحترام الرخصة البرلمانية وعدم تجاوزها، وتعززت سلطته الرقابية باشتراط تقديم قانون التسوية قبل الفاتح من جويلية للسنة الموالية بما يمكن من وجود رقابة فعلية للنفقات العامة تسمح بتقييم فعاليتها.

- إرساء دعائم رقابة تقييمية للإنفاق العام من خلال الاعتماد على تقييم أداء النفقات العامة عبر قياس حجم الأهداف المحققة استنادا إلى تنفيذ البرامج المسطرة.

- تشير تقارير مجلس الشيوخ خلال العشرة سنوات الأخيرة لتحسن ملحوظ في المحاسبة العامة حيث تظهر أن قانون LOLF قد جلب معه الكثير من الجوانب المحاسبية التي ساهمت في تحسين التسيير العمومي¹.

- توسيع دائرة المشاركة المجتمعية في المجال الميزانياتي والمالي فعلى سبيل المثال تم الشروع فيها بداية من سنة 2000 في الميزانية التشاركية، ليتم العمل بها في مدينة باريس بعد الانتخابات البلدية سنة 2014، حيث كان وضع ميزانية تشاركية واحدا من الوعود الانتخابية، في هذا السياق يرى Guillaume Tinlot " أن الميزانية التشاركية يمكن اعتبارها كرافعة للتسيير المحلي تعطي ديناميكية جديدة لتمكين المواطن من القرار المالي " ²

يعيش أكثر من 6 ملايين فرنسي في بلدية يشارك أفرادها في ميزانية تشاركية بعد طفرة أولى في مطلع الألفية الجديدة، استمرت الميزانيات التشاركية في الانخفاض، في بداية عام 2014، كانت لا تزال هناك ست بلديات فقط تشارك في ميزانية تشاركية وفي آخر مسح لسنة 2018 هنالك 80 بلدية تشارك في العملية، في السياق الفرنسي يرى Antoine Bézard في الميزانيات التشاركية الوعد الجديد للديمقراطية يعبر عن هذا بقوله " أن الميزانية التشاركية ليست غاية في حد ذاتها، إنها أداة التعبير لتحقيق المشاريع بحيث يمكن تلخيصها في مبدأ واحد، "أنت تقرر، نحن ننجز" ³

¹Didier Migaud, allocation d'ouverture, op.cit., p4.

² Guillaume Tinlot, le budget participatif, outil d'une citoyenneté financier locale rénovée, RFFP, n 135, 2016, p 19.

³ Antoine Bézard, budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique, Fondation Jean-Jaurès-2octobre2018,pp1,13. Sur le site suivant

ثانيا- إخفاقات القانون العضوي وتأثيراته على القانون المالي

لقد جلب LOLF وقوانين البرمجة المالية العامة تحسينات كبيرة في عملية الميزانية وحقق نجاحات ملموسة خاصة في مجال التحكم في الإنفاق العام تعكسها الإحصائيات المسجلة إلا أن تبني المقاربة المناجيرية في تسيير المالية العامة طرح عدة إشكاليات تمت إثارته منذ بداية تطبيق قانون LOLF، ويبقى السعي إلى التوحيد المالي (l'assainissement budgétaire) بتحقيق مزيد من الفعالية في تسيير الإنفاق العام يتطلب مراجعة أساليب حكمة المالية العامة وهو ما تضمنه تقرير مجلس المحاسبة عن حالة وأفاق المالية العامة لسنة 2017 تقرير حول تطور الاقتصاد الوطني والتوجهات المالية العامة جويلية 2017 .

يرى Didier Migaud أن الممارسات الميدانية والمعائينات التي قام بها مجلس المحاسبة أفضت لقناعاته بتسجيل ثلاثة إخفاقات رئيسية وهي:

- وجود عدم ثقة بين إدارة الميزانية والمسيرين وحالة من الخوف المتبادل كما لو أن كلاهما لا يرغب في إطلاع الآخر على حساباته.
- عدم استغلال المعلومات من قبل البرلمان والحكومة وكذا التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة على أهميتها لاتخاذ القرار المالي الذي أصبح ممكنا وسهلا بفضل توفر المعلومات وآليات تقييم النتائج بكفاءة.
- بقاء إجراءات وعملية الميزانية بعيدة عن روح قانون LOLF التي تركز على النتائج وعلى العكس الممارسات ما زالت تعكس الاهتمام بالأشكال التي ترتبط بالإعلانات أكثر منها بالنتائج.¹
- تحتاج عملية الميزانية لمراجعة تجعلها عملا توافقيا بين البرلمان والحكومة يخصص وقتا أقل لمناقشة قانون المالية السنوي، وقتا أكبر لمناقشة قانون التسوية الذي يعد قانون "النتائج" القائم على الأداء والمؤشرات المبنية على إنتاج المعلومات التي على السلطات العمومية أن توليها اهتماما أكبر، كما يفرض قانون LOLF ثقافة يجب أن ينخرط فيها كل الفاعلين في التسيير العمومي من الوزارات إلى الميدان مرورا بالبرامج، وهو ما أثر على نمط تسيير

<http://michelgiraud.fr/files/2018/10/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique.pdf>

¹Didier Migaud, allocation d'ouverture, op.cit., pp 6, 7.

المنظمات العمومية ودور المسيرين العموميين الذين وجدوا أنفسهم في وضعية متناقضة تقتضي ضرورة إدماجهم في ثقافة هذا النموذج.¹

- سلطة مسؤولي البرامج لم تجد مكانتها المرجوة بالنظر لبقاء المسؤولية السياسية للوزراء، يضاف إليها الصعوبات المرتبطة بقياس الأداء بسبب تكاثر أهداف ومؤشرات الأداء وتعقيدها، إذ يشير مشروع قانون المالية لسنة 2017 إلى 380 هدف موزعة على 737 مؤشرا، كما يطرح بعدها نموذج الأداء مسألة أهداف مؤشرات المهام ومؤشرات البرامج وكذا المؤشرات والأهداف الفرعية للأنشطة في البرامج لها تعقيدات، كما تثير مسألة أهمية الأهداف والمؤشرات وتفسيراتها صعوبات جمة بالنسبة لقياس الأداء.²

- تثير المحاسبة على أساس الاستحقاق إشكاليات تتعلق بمخاوف السلطة التسريعية من فقدان قدرتها على ممارسة الرقابة البرلمانية على المالية العامة على اعتبار أن تقنيات أساس الاستحقاق تم تصميمهما خصيصا لتلبية احتياجات الشركات الخاصة حيث مقياس الأداء الوحيد هدفه هو الربح، والأمر يختلف بالنسبة للمنظمات العامة، كما يطرح اعتماد إجراءات التصديق على الحسابات العامة التي يتم تعميمها تحولا مهما تعرفه الهيئات المالية وتشكك في الهيكل القانوني المالي حيث تؤخذ المقاربة التسييرية لرقابة التسيير المال العام على حساب المقاربة القانونية، تعتبر عمليات التصديق على الحسابات العامة وفق هذا النموذج التسييري تعبيرا عن الحكامة المالية العامة.³

ثالثا: تأثيرات العقلانية المناجيرية على القانون المالي العام

يشكل تبني القانون العضوي (LOLF) تجسيدا فعليا للمقاربة المناجيرية التي أدّى اختراقها للحقل القانوني إلى اعتبار القانون بوجه عام والقانون المالي العام بوجه خاص أداة في خدمة الفعالية الاقتصادية؛ لهذا يرى Pierre Legendre أنه "بفعل تأثير الأدوات المناجيرية وصل القانون لمرحلة من الوسائلية البحتة والبسيطة، التي تجعل منه مجرد تقنية ملحقة في خدمة الكفاءة ما بعد الحداثة، ويعكس رجال السياسة هذه الوضعية بفعل استخدامهم

¹Sébastien Damart, le manager en mode lof ou le nécessité du retour du manger intégratif, RFFP, 2017 n° 137, pp25, 31.

² Michèle André, réflexions sur le volet performance des lois de finances et des lois de règlement, RFFP, 2017 n° 137, p67.

³ Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op.cit., p521.

لمفاهيم شروط الإجراء، المشروع، القرار، تسيير، الفعالية ومسؤولية، بدلا من المفاهيم المعروفة لديهم من قبيل أمة، حكومة، دولة، إقليم، سلطة، سيادة¹.

يرى جالك شوفالبيه أن تجسيد هذه المقاربة المناجيرية في المجال المحاسبي تمت من خلال توزيع موارد الميزانية وفقا لمهمات وليس تبعا لطبيعة النفقات، جعل المسيرين مسؤولين عن التعاقد على الأهداف الموكلة إليهم والوسائل المخصصة لهم، تخفيف قواعد الميزانية عن طريق شمولية الاعتمادات وإضفاء مرونة على تسييرها ونقلها، وتخفيف الرقابة المالية عن طريق إعادة تأهيلها، وإنشاء محاسبة تحليلية تسمح بذلك بتقدير جميع التكاليف المخصصة لتنفيذ البعثات وتشغيل الخدمات، الهدف الرئيسي لهذه الإصلاحات هو الانتقال من منطق الوسائل إلى النتائج لكن هذا التوجه كانت له آثار على القانون العام و القانون الإداري والقانون المالي بوجه الخصوص المعبر عنه "التحرك الاقتصادي المفرط في القانون"، الذي يستثمره من الآن فصاعدا الاقتصاد من خلال العقلانية المناجيرية التي تميل إلى تحويل النظام القانوني ذاته.²

إن اختراق العقلانية المناجيرية للعالم القانوني تنعكس في حقيقة أنه لم يعد له مبدأ راسخ فقد خضعت القواعد المالية والميزانياتية التقليدية لتغييرات جوهرية بسبب الانتقال إلى منطق النتائج، حيث يتم الحكم عليها بالنتائج التي تحققها وتخضعها لمنطق الأداء الذي هو جوهر المناجمنت العمومي، وعليه يتم السعي لتحسين محتواها باستمرار من خلال البحث عن الفعالية التي ترتبط بدراسة الآثار المترتبة والنتائج المحققة فعليا، " لقد مارس المناجمنت العمومي إجراءات عميقة في الحقل القانوني من خلال المساهمة ليس في تكييف محتوى القانون العام ولكن في تغيير وتحويل استخدام التقنية القانونية"³.

المبحث الثاني: الإصلاح الميزانياتي في المغرب ورهانات تجسيد حكامة الإنفاق العام

شكل تحديث الدولة وفق مقاربة تنظيمية استراتيجية شاملة ضرورة تقتضيها مواكبة التحولات التي عرفها السياق الدولي وإكراهات الواقع الداخلي، يعتبر موضوع التحديث

¹ Thibault Le Texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cit., p235

² Jacques Chevallier, Management public et Droit, revue politiques et management public, France, Vol.26/3, 2008, p97.

³ Jacques Chevallier, Management public et Droit, revue politiques et management public, op.cit, p100.

الميزانياتي وإصلاح التدبير المالي مدخلا حديثا لتجسيد ذلك، انخرط المغرب في مسلسل الإصلاح التدريجي في مجال تدبير المالية العامة منذ سنة 2001 الذي هدف إلى تبني مقاربة تشاركية وتدرجية تركز على تبني التدبير المرتكز على النتائج لتحسين تدبير الميزانية حتى تكون قادرة على مواجهة التحديات، هذه المقاربة الجديدة تأتي كبديل للمقاربة التقليدية التي اتسمت بسوء التدبير، وغياب الرشادة في تسيير النفقات العامة.

في هذا الإطار أطلقت وزارة المالية منذ سنة 2001 عدة ورشات في مجال الإصلاح المالي للبحث عن السبل الكفيلة بتدبير أحسن للميزانية، أين يعتبر إصلاحها بوابة لتجسيد باقي برامج الإصلاح الأخرى، ويندرج هذا الإصلاح في سياق دولي يتميز بإقدام مختلف الدول الرائدة خلال العقدين الآخرين على إصلاح منظوماتها في مجال المالية العامة، ورغم اختلاف المنهجيات المتبعة، فإن خصائص مشتركة توحد مختلف التجارب الدولية الرائدة تتمثل أساسا في:

-تقوية وفعالية ونجاعة النفقات العمومية وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن من خلال ترسيخ مبادئ الفعالية والنجاعة ومسؤولية المدبرين والمحاسبة وتقييم السياسات العمومية "

-تعزيز شفافية المالية العمومية وإغناء تحسين جودة المعلومات المقدمة للبرلمان والمواطن ولمختلف الفاعلين الاقتصاديين، بغية الرفع من جودة المناقشة حول قانون المالية التدبير العمومي بصفة عامة، ويندرج هذا الإطار في التحديد الدقيق للمسؤوليات وإجراء الافتحاص وحسن تقييم السياسات العمومية¹.

وعلى غرار تشريعات الدول الديمقراطية النامية والمتقدمة يعد القانون المالي في المغرب أداة جوهرية ذات أبعاد مختلفة تعكس المخططات والسياسيات العامة الموضوعة في سبيل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن الواقع العملي والتطبيق التشريعي المضطرد²

¹وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي بمجلس النواب، 12 جويلية 2012، منشورات مجلة الحقوق، المغرب، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013، ص ص 165، 166.

²يوسف الزوجال، قراءة نقدية في حاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013، ص ص 53، 54.

أبان عن وجود ثغرات كان لزاما إعادة النظر فيه وملائمته مع مضامين الوثيقة الدستورية لسنة 2011¹

في هذا السياق تم الشروع في تجسيد مقتضيات الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والتي جاءت بعدة مستجدات تهدف إلى تكريس الحكامة المالية، مما مهد الطريق نحو إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998².

يستمد هذا الأخير أهميته البالغة من الدور الحيوي للميزانية العامة للدولة وقانون المالية في تصريف السياسة الحكومية في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتبني القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13³ بحثا عن تكثيف نجاعة النفقات العامة لتحديث تدبير المالية الميزانية باعتبارها أداة أساسية لبلورة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام وتحديث التسيير العمومي وفق مقاربة تشاركية تجسد نموذج الحكامة المالية.

المطلب الأول: السياق العام للإصلاح المالي أسبابه وفلسفته

خضع التسيير المالي بالمغرب لمقاربة تقليدية ساهمت في إحاطته بمجموعة من السلبيات التي حالت دون مواكبته للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتسارعة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، ولتتكيف مع هذا الواقع الجديد شرعت السلطات المغربية باتخاذ إجراءات وتدابير لتحديث تسيير المالية العامة من خلال الإصلاح المالي وفق مقاربة تستهدف الانتقال إلى تبني التسيير المرتكز على النتائج، هذا الخيار فرضته أسباب داخلية وأملتها ضغوط خارجية كان لها انعكاس مباشر على التسيير المالي العمومي.

الفرع الأول: أسباب إصلاح التسيير الميزانياتي بالمغرب

يرتبط انخراط المغرب في مسار الإصلاح الميزانياتي الذي تم الشروع فيه بداية من سنة 2001 بعوامل داخلية تتعلق بفشل واختلالات المقاربة التقليدية لتسيير المالية العامة،

¹ ظهير شريف رقم 1-1191-الصادر في 29 جويلية 2001، ج ر ع 5964مكرر، الصادرة 30 جويلية 2011.

² القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع 646.44 بتاريخ 3/12/1998.

³ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 3670 بتاريخ 18 جوان 2015 المطبق بداية من سنة 2015.

وعوامل خارجية استجابة للشروط التي تفرضها المؤسسات المالية على الدول المستفيدة من برامج قروض التنمية.

أولاً: الأسباب الداخلية للإصلاح

تتعلق الأسباب الداخلية للمطالبة بإصلاح التسيير المالي العمومي من خلال مراجعة القانون التنظيمي 7.98 بالاختلالات والصعوبات المرتبطة بتعدد النصوص التنظيمية للتدبير المالي وغياب المنظور الاستراتيجي لتسيير المالية العامة وعدم الاهتمام بالعوامل المؤثرة في صياغة القرار المالي، ومن بين أهم الأسباب الداخلية:

1- الاعتماد على مقاربة تقليدية في التسيير المالي العمومي: تجاوزها الزمن تستند إلى القانون التنظيمي 7.98 تتميز بانعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال تسيير الميزانية، بحيث تستأثر الأولى بهذا المجال في ظل الانغلاق الذي عرفه مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وحرص المشرع على توفير الضمانات الكفيلة بحماية المال مما أدى إلى تعدد النصوص وتكاثرها دون فعالية في واقع الحال، كما يسجل افتقار نظام المحاسبة العمومية للوضوح والشفافية، وهو ما جعل هذه المقاربة تهتم بالطابع الشكلي دون الاهتمام بالنتائج المفضية لترشيد الإنفاق العام وتنمية الموارد العمومية¹.

2- تعقد الجانب القانوني لتسيير المالية العامة: شكل تعدد التشريعات والقوانين المؤطرة لتسيير المالي صعوبة للإحاطة بها، فالنصوص عديدة زاد في غموضها غياب التنسيق بين مختلف التشريعات لأن جل مقتضياتها جاءت بإيعاز من المؤسسات المالية الدولية، إضافة لتعدد المتدخلين وآليات الرقابة غير الفعالة تتميز النصوص بعدم الاستقرار على اعتبار أنه لكل سنة قانون ماليتها، وهو ما يزيد في تشتت المقتضيات النازمة للشأن المالي في عدد من النصوص دون أن يتم تحيين النصوص الأصلية بطريقة مستمرة².

3- سوء تسيير المالية العامة وغياب ترشيد النفقات العامة: "يوصف التسيير المالي المغربي بإهداره الكبير للموارد العمومية لعدة أسباب منها عدم انسجام القرارات المالية وغياب رقابة

¹ عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات نجاعة الأداء، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي إسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019، ص ص 9، 10.

² محمد سلكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، 2013/2012، ص 213 وما يليها.

فعالة وهو ما يفقدها نحو 20% من الموارد (العش الضريبي، الإعفاءات غير المعقنة...) و 15% من نفقاتها كنفقات تبذير¹.

في هذا السياق يقدم المجلس الأعلى للحسابات في تقرير لسنة 2010 جملة من الاختلالات التي تتعرض لتدبير المالية العمومية منها: " -التراخي في التعاطي الصارم مع تدبير الميزانية والذي يتجسد في ارتفاع متواصل لعجز الميزانية.

-ضعف الاستجابة لمتطلبات المردودية وفعالية الإنفاق ولجودة الإنفاق بشكل عام، ويتجلى ذلك في صرف نفقات لا تستجيب بالضرورة بشكل كاف لانتظارات "تطلعات" المواطنين سواء كانوا دافعي ضرائب أو مستعملي المرفق العمومي.

-المشاكل التي يواجهها تدبير المشاريع والتي تتعلق بمدى قدرة الأجهزة العمومية على استيعاب الاعتمادات المخصصة للاستثمار مما يؤثر على برمجة المشاريع وإيقاع تنفيذها، التي من بينها تحديد الحاجيات وملاءمة اختيار المشاريع وجدوى الحلول المعتمدة واحترام قواعد الشفافية أثناء إبرام الطلبات بالإضافة لمراقبة وتتبع الأشغال المنجزة².

4- غياب المنظور الاستراتيجي لتسيير المالية العامة: يفتقد التدبير المالي المغربي إلى وجود رؤية استراتيجية عميقة لمجمل ما يحيط بظروف تحضير قوانين المالية وتنفيذها ورقابتها، "وبالنظر لوجود علاقة وطيدة بين التدبير المالي ووجود استراتيجية للعمل حتى تعرف المنظمات بوضوح، الأهداف التي يتوقع تحقيقها... غير أن هيمنة الزبونية والقبلية والالتكالية والمصالح التي تسود علاقات التدبير في مختلف القطاعات العربية (الدولة، القطاع الخاص) لا تسمح بإنتاج قيادات إدارية تتمتع بالكفاءة والخبرة والمؤهلات الضرورية مع إعطاءها صلاحيات اتخاذ القرار"³.

¹ عبد الغني باومو، التدبير العمومي المغربي بين إكراهات ارتفاع التكلفة وضعف المراقبة، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدبير، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، العدد 3، 2017، ص 13.

² المملكة المغربية، المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي لسنة 2010، الجزء الأول، ص 8 وما يليها. على الرابط:

http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/Rapport%20CDC_1_Ar_201

0.pdf تاريخ الاطلاع: 10/05/2019.

³ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال الفساد، مرجع سابق، ص 23.

يتعلق الأمر بعدم مراعاة الظروف الداخلية والخارجية المحيطة بعملية اتخاذ القرار المالي التي من بينها تقلبات أسعار النفط التي تؤثر على الميزانية العامة وتجد السلطات المكلفة بإعداد قانون المالية نفسها أمام صعوبات كبرى لتحديد توقعات لتقلبات سعر برميل النفط، إضافة للربط بين ما بين المخطط والقانون المالي وهيمنة منطق الوسائل، وطغيان هاجس التوازنات المالية الذي أصبح يخفي في الحقيقة توازنا ماليا أصليا ذو طابع مغشوش، وبهذا فقد المبدأ مدلوله الحقيقي كمؤشر مرجعي لضبط نشاط الدولة في ميدان السياسة العامة والتأكد من أنه مطابق لما تقتضيه المصلحة العامة¹.

يضاف إلى ذلك "ضعف عملية تدبير الاعتمادات المالية التي تؤثر على حسن تدبير الاعتمادات المالية في نسبة تفويض الاعتمادات المالية للمصالح الخارجية، وهو ما يترتب عليه تركيز مفرط لهذه الاعتمادات لدى الأمرين بالصرف الرئيسيين والتي تعقد حركة إجراءات الترحيل بين السنوات المالية"².

تجدر الإشارة إلى الترابط بين العوامل الداخلية والخارجية في إقرار إصلاح تسيير المالية العمومية بالمغرب وهو ما يشير إليه التقرير الصادر عن البنك الدولي وفريق العمل الوطني لوزارة المالية و الخوصصة بعنوان "دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية" والذي دعا لضرورة مراجعة القانون التنظيمي من أجل تحسين أداء تسيير المالية العامة في المغرب³.

ثانيا: الأسباب الخارجية للإصلاح

تشكل الظروف الخارجية أحد أهم العوامل المؤثرة في تبني الإصلاحات في دول العالم الثالث، لذلك تتأثر عمليات إصلاح تسيير المالية العامة والإصلاح الميزانياتي بفعل ما تفرضه العولمة من ضرورة مواكبة تحدياتها حيث يتجه العالم منذ ثمانينات القرن الماضي للاعتماد على المناجمنت العمومي الجديد المرتكز على تحقيق النتائج، وكذا ما تمليه المؤسسات المالية

¹ عبد القادر برادة، التوازن المالي وطغيان سياسة الأمر الواقع: قراءة منهجية لملف وزارة المالية والخوصصة حول " موازنة الدولة، المجلة المغربية للتنمية والتدقيق، المغرب، العدد 21، 2005، ص 09 وما يليها.

² فريزة اشهباز، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس بالرباط، 2010/2009، ص 131، 132.

³ المملكة المغربية، فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخوصصة والبنك الدولي، دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007. على الرابط:

الدولية في سياق سياساتها لمنح القروض للدول المقترضة التي من بينها المغرب إلى إجراء إصلاحات عميقة على أنظمة تسيير المالية العامة، ومن بين هذه الأسباب:

1- سياق دولي يتميز بدينامية إصلاح المالية العامة: يشهد العالم موجة بدأت منتصف سبعينات القرن الماضي بعد فشل دولة الرفاه في تلبية المطالب الاجتماعي المتزايدة، وظهر أزمة التسيير العمومي التي واجهتها بعض الدول بإصلاحات في مجال التسيير العمومي بدأت في الدول الاسكندنافية إنجلترا وكندا والولايات المتحدة ثم امتدت لتشمل عديد الدول، حيث طُرحت مقاربات جديدة لتسيير الشأن العام كتقويم البرامج والتدقيق، الشفافية في إطار عولمة الاقتصاد ومشاكل التدبير والتسيير وتوجيه المساءلة المالية نحو جودة الأداء وهو ما فرض على المغرب الاندماج فيه لمواكبة مسار التحديث وعصرنة التسيير المالي¹.

2- مواكبة تحديات العولمة: تفرض مواكبة العولمة تحديات جمة على الدول وتشكل خطوة أساسية ومبررا لإصلاح الدولة في مختلف المجالات التي يشكل المجال المالي أهمها، إذ تعتبر حرية انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال سببا في إلغاء الحدود بكيفية تزايد معها تدفق السلع والخدمات بدون حواجز وقيود، وهو ما أثر بشكل واضح سواء على ميزانية الدولة ومواردها أو تكاليفها العامة².

إضافة إلى "عولمة القانون التي سرعت التقارب بين التشريعات الوطنية، الأمر الذي يشكل بكل تأكيد عنصرا أساسيا في تسهيل الحوار بين الأمم المتحدة عن طريق تلاقح الأنظمة القانونية، فارتباط الترسانة القانونية المغربية بمرجعية أحادية وهي المتمثلة في النموذج الفرنسي، الذي تراجع في المرحلة الراهنة لصالح النموذج الأنجلوساكسوني... من أجل دراسة فعالية وفاعلية النصوص القانونية"³.

3- إكراهات المؤسسات المالية الدولية: تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في التأثير على السياسات الاقتصادية والمالية لجل دول العالم النامي ومنها المغرب بحكم السياسات المشروطة لمنح القرض وتقديم المساعدات، حيث اشترطت المؤسسات الأكثر تأثيرا في هذا

¹ مصطفى الكباص، نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، عدد 43، 2016، ص ص 24، 25.

² محمد سكي، مرجع سابق، ص 242

³ عادل الخصاصي، واقع التنافسية التشريعية بين الأنظمة القانونية الوطنية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، عدد 29، 2010، ص

المجال وهما الصندوق والبنك الدوليين على المغرب إجراء إصلاحات سياسية لتهيئة المناخ لتطبيق برنامج التقويم الهيكلي الذي بدأ عبر تعديل القانون المالي في جويلية 1983 ، ثم شروط اقتصادية، إذ أصبح البرنامج لمدة عشر سنوات عنصر مهما في الخطاب العمومي ومهيما على العلاقات بين التشريعي والتنفيذي مادام أن أهم القوانين التي نوقشت من قبل الهيئة التشريعية وتمت المصادقة عليها تتعلق بالشق الاقتصادي، هدف البرنامج عبر مراحلها المختلفة إلى : إرساء التوازنات المالية، تحسين نمط المالية العمومية، تحسين مؤشرات المديونية العمومية الخارجية¹.

فرضت هدفا للبرامج هو إعادة هيكلة الاقتصاد وإعادة التوازنات المالية وتقليص التباين بين الطلب الكلي والعرض الكلي، وتحرير الأسعار بالحد من دعم الدولة ومراقبتها، في مجالات تحريك الادخار وخلق المنافسة وإصلاح النظام الجبائي، وخضع القطاع العام والمقاولات الناشطة بها إلى برنامج الترشيح و الخصخصة، كما أن ارتباط المغرب بمحيطه وبالعلاقة شراكة مع بعض الدول فرض عليه التأثير بها وبشروطها خاصة في مجال التسيير المالي،" من ذلك مشروع تحدى الألفية المبرم في 30 نوفمبر 2015 بين حكومة المغرب والولايات المتحدة الأمريكية حصلت بمقتضاه لحكومة على هبة بقيمة تقدر بـ 450 مليون دولار سيتم بموجبها إدماج آليات حديثة لتمويل تشغيل الشباب تركز على الأداء المبني على النتائج المحققة ووضع نظام مندمج لرصد تطور سوق الشغل، وهكذا يتبين أن من هذه المعطيات أن هناك التزامات دولية تفرض الانخراط في مسلكيات العولمة².

الفرع الثاني: فلسفة الإصلاح الميزانياتي

يأتي إصلاح القانون التنظيمي للمالية 130.13 في إطار الإصلاحات البنوية التي شرع فيها المغرب بداية من سنة 2001 من أجل إرساء دعائم الحكامة الجيدة وتفعيلا لمضامين دستور 2011 المتعلقة بتدبير المالية العمومية، ولمسايرة التحولات الدولية التي تعرف توجهها عالميا نحو تبني منطق النتائج، تسعى هذه المقاربة "أولا: تكييف الدولة مع المهام الجديدة والدور الجديد المتغير من فاعل رئيسي إلى فاعل بين فاعلين آخرين، وتعزيز القدرات المؤسسية و تطوير القدرات الاستراتيجية العامة من خلال تطوير ونشر ثقافة التحليل والتقييم الاستراتيجي داخل المجتمع وإشراك مؤسسات الفكر والرأي - خلايا التفكير وبيوت الخبرة - في عملية اتخاذ

¹ المملكة المغربية، التقرير الوطني 2003، أهداف الألفية من أجل التنمية، ص 3، 04.

² مصطفى الكباص، مرجع سابق، ص 25.

الإجراءات و القرار ، كما ترتبط ثانيا: بزيادة القدرات الاستراتيجية العامة التي تتجسد في تطوير قدرات التنبؤ والتخطيط التشاركي وفي تحسين ظروف عمل الإدارات العامة، وتقييم تنفيذ الاستراتيجيات (استقلال القضاء والحكامة البرلمانية وفعالية المؤسسات الرقابة الرسمية، ديناميكية المجتمع المدني"¹.

لقد جاء القانون التنظيمي الجديد بتصور موسع للقانون المالية والميزانية من خلال اعتماد مقارنة تسييرية (البرنامج مدبر البرنامج، المحاسبة التي لا تختلف عن محاسبة القطاع الخاص، المؤشرات) تتجاوز التقنيات المالية، وتركز على تصور اقتصادي يقوم على مبادئ الشفافية والنجاعة والمسؤولية، وتستند فلسفته الأساسية على":

أولاً- قانون الميزانية كرافعة لتحديث الدولة (الدولة كفاعل اقتصادي): في سياق التوجه الدولي لتبني مفهوم المناجمنت العمومي الجديد والمقاربة المناجيريالية تحت تأثير النظرية النيوليبرالية التي تتجاوز التقسيم التقليدي للمؤسسات إلى قطاع عام وخاص، تتم مطالبة الدولة بالجمع بين أهداف القطاع العام وأسلوب القطاع الخاص في التعاطي مع الشأن المالي والاقتصادي، تعامل الدولة كفاعل اقتصادي كباقي الفاعلين وبالتالي تخضع لذات الشروط الاقتصادية التي يخضع لها الفاعلون الآخرون، وهو ما يجعلها ملزمة بالخضوع للقياس والتقييم من خلال مقارنة الوسائل المتاحة والأهداف المنتظرة لتحقيق النجاعة والفعالية².

وعليه فالدولة كفاعل اقتصادي "يجب عليها التدخل ولكن تدخلها يجب أن يكون مبررا اقتصاديا بالأساس ثم بالدافع الاجتماعي وألا يكون هذا التدخل مستمرا، فلقد عمل القانون التنظيمي للمالية على خلف آليات لتغيير التنظيم داخل الدولة من خلال وجوب التناسق ما بين السياسيات العمومية والمهام التي تمارسها السلطات العمومية (برنامج ميزانياتي، مدبر ومسؤول برنامج)"³.

ثانيا - قانون الميزانية كألية لتحديث التسيير العمومي

¹ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit, pp 70,71.

² أنظر في هذا الفصل الواحد والثلاثون من الدستور المغربي 2011 الذي ينص على: تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة الوسائل المتاحة لتيسير أسبا استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من "...
³المنتصر السوني، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016، ص، 231.

يهدف القانون التنظيمي للمالية 130.13 إلى:

-الملائمة مع مقتضيات الدستورية فيما يخص مجال المالية العمومية ومواكبة الدينامية الجديدة للجهوية الموسعة والمساهمة في تعزيز اللاتمرکز الإداري وتحقيق انسجام تدخلات كافة الفاعلين على المستوى الترابي.

-تعزيز دور قانون المالية كأداة لتتويل السياسات العمومية الاستراتيجية القطاعية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو مع الحفاظ على التوازنات المالية للدولة.

-تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتعزيز تناسقها وتلقائيتها وانسجامها وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطن، والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المدبرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها.

- تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسة العمومية والرفع من جودة مناقشة قانون المالية من طرف المؤسسة البرلمانية.¹

يسعى المشرع من خلال القانون التنظيمي للمالية لإحداث تحول جذري في أساليب التسيير العمومي بالانتقال إلى التسيير المبني على النتائج وهذا من خلال:

1-التناسق ما بين الأهداف والوسائل: نص على أهمية الفعالية من خلال تحديد الأهداف وكذلك المؤشرات الفعلية المتعلقة لتتبع الإنجازات من أجل تغيير الفعل العمومي ويفرض أن تكون الأهداف والمؤشرات حقيقة، كل فعل عمومي له هدف ويرتبط بمؤشرات حقيقية للقياس، وهو ما سيسهل عملية تحسين أداء الدولة وفعاليتها².

2-تنزيل المؤشرات المرتبطة بنظام تدبير البرامج: يهدف الشق المتعلق بفعالية التسيير الميزانياتي لتحقيق غايتين الأولى: أن تعمل الدولة على تحديد خياراتها وترتيبها انطلاقا من الأولويات التي يجب أن تكون محددة، الثانية: إن ضرورة تحديد أهداف واضحة ومحددة من أجل التأكد من أن كل استراتيجية، كل برنامج، معروفة ويمكن للأعوان المكلفين تنفيذها، كما

¹ المرصد التشريعي (هيئة التحرير)، مذكرة تقديمية لمشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء المالي، المغرب، العدد 01، 2014، ص 285.

² أنظر في هذا: نص المادة 39 من القانون التنظيمي 130.13

يجب أن تكون مرتبطة بمؤشرات النجاعة لكل برنامج مع تنزيلها إلى المستوى المحلي (تقرير نجاعة الأداء) ، وهو ما يعزز تحسين أداء الدولة بشكل عام.¹

يعتبر القانون التنظيمي للمالية 130.13 الفعالية مبدأ أساسيا يتجاوز النظرة الاقتصادية للميزانية القائمة على السياسات المرحلية التي تجعل من الدولة مجرد جهاز مكلف فقط بتوفير الموارد لا إنتاجها، أما الوسائل التي اعتمدها لتحقيق هذا المبدأ فتجسدت في ميزانية البرامج، المؤشرات، التقييم، مسؤولية أعوان التنفيذ، كل هذا دفع الفاعلين للبحث عن تحقيق النتائج.²

المطلب الثاني: محاور الإصلاح الميزانياتي ورهانات ترشيد الإنفاق العام في المغرب

لقد تم إعداد مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية بطريقة براغماتية تأخذ بعين الاعتبار البعد الداخلي المتمثل في القدرات التسييرية للإدارات والوزارات، والبعد الدولي من خلال محاولة الاستفادة من أفضل التجارب في مجال تسيير المالية العمومية وتكييفها مع السياق الوطني على المستوى الدستوري والمؤسسي والإداري والتسييري.³

الفرع الأول: محاور الإصلاح الميزانياتي في ظل تبني القانون التنظيمي 130.13

وقد تناولت المذكرة التقديمية للقانون التنظيمي التي قدمها وزير الاقتصاد والمالية أمام البرلمان أهم المحاور الاستراتيجية للإصلاح تسيير المالية العمومية كما يلي:
أولا - تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي وفعالية الإنفاق العمومي

¹ عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات نجاعة الأداء، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس، 2019، ص 13.

² المنتصر السويني، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016، ص 234.

³ بموجب التعديل الأخير للقانون التنظيمي للمالية 130.03 الذي أتى في إطار الإصلاحات البنوية التي أقدم عليها بالمغرب لإرساء الحكامة وتفعيلا لمضامين دستور 2011 المتعلقة بتدبير المالية العامة، بحسب نص المادة 46 منه " يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت إشراف رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية طبقا للتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري ... " لكنه في المقابل بموجب المادة 47 منه أسس لمرحلة تشاورية بين الحكومة والبرلمان من خلال النص على عرض الوزير المكلف بالمالية أمام لجنة المالية للبرلمان في اجتماع مشترك قبل 31 جويلية الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية الموالية والذي يشمل تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وحالة تقدم قانون المالية الجاري والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية المالية والبرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات . نقاش توجيهي لقانون المالية". أنظر في هذا: براهيم كومغار، الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المشرف حركات محمد، المغرب، العدد 41، 2015، ص 42

يعتبر تحسين أداء التسيير العمومي ضرورة لتحقيق فعالية المالية العامة، وهو ما جعل كل الدول تسعى للبحث عن أفضل الأساليب لتجسيد ذلك، تجلى ذلك في اعتماد الكثير منها على تسيير ميزانيته بشكل يقترب من القواعد المطبقة في القطاع الخاص واعتماد مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الموارد والنفقات، وهنا ركز القانون التنظيمي للمالية على ربط النفقات العمومية بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات نحو منطوق النتائج عوض منطوق الوسائل بهدف تحقيق فعالية ونجاعة السياسات العمومية، وتحسين جودة المرفق العمومي والخدمات المقدمة للمواطن¹.

من أجل تحقيق فعالية النفقات العمومية وفق منطوق النتائج الذي ترتكز عليه الميزانية فإن تخصيص الاعتمادات سيتم حسب البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، والذي يشكل مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة التي تقترن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات²:

وفي نفس سياق البحث عن فعالية الإنفاق العام منح القانون التنظيمي حرية أكبر للمدبرين مقابل إلزامهم بإنجاز الأهداف وتقديم الحساب حول النتائج، حيث يلزم الأمرين بالصرف بإعداد تقارير نجاعة الأداء التي تمكن من مقارنة الإنجازات مع الأهداف الأولية وتفسير الفوارق، ولتدعيم مبادئ المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية ستخضع كل الوزارات مرة كل ثلاث سنوات لعملية افتتاح حول نجاعة أدائها من قبل المفتشية العامة للمالية للوزارات التي تقدم تقاريرها للافتتاحات للبرلمان، كما تلزم كل وزارة بإعداد المشروع الوزاري لنجاعة الأداء، وتقرير وزاري بعدي حول نجاعة الأداء يرفق بمشروع قانون التصفية، تجمع هذه التقارير في تقرير تكميلي تعده وزارة المالية و يرفق بمشروع قانون التصفية³.

¹ عبد الكريم النوحى، مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، المغرب، العدد 134-135، 2017، ص 240.

² نص المادة 39 فقرة 1 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

³ نص المادة 66 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

ثانيا - تعزيز المبادئ القواعد المالية وتقوية نجاعة الإنفاق العمومي

تشتمل المرتكزات الدستورية للمالية العمومية على مجموعة المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية المطبقة على مالية الأشخاص والتنظيمات العمومية وتأتي في قمة الهرم القانوني مما يجعلها ملزمة لكل السلطات العمومية، إضافة إلى المبادئ الدستورية المرتبطة بالميزانية المعروفة مثل: توازن ووحدة وسنوية وشمولية الميزانية، وبحثا عن تحقيق شفافية تحصيل وإنفاق الموارد العامة¹ أدرج المشرع مبدأ جديدا يرتبط بصدق المعطيات والأرقام المرتبطة بالمالية العامة²

كما حرص المشرع على إدراج المبدأ في القانون التنظيمي 130.13 من أجل تعزيز صحة الفرضيات التي يحتكم إليها إعداد مشروع قانون المالية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع مراعاة ووجوب تقديم قوانين مالية تكميلية في حالة حصول تغييرات كبيرة في أولويات الفرضيات قانون المالية³.

كما جاء القانون التنظيمي "بتقليص عدد أصناف الحسابات الخصوصية وعقلنة تدابير وإحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة وكذا تعزيز شفافية تسيير أملاك الدولة، رغم بقاء عدد الحسابات الخصوصية مرتفعا حوالي 50 حسابا في قانون المالية 2016"⁴.

ومن أجل تحقيق الحكامة المالية وتقوية أدوار الفاعلين السياسيين في المجال المالي، تم إدراج مبدأ التركيز على النتائج بشكل صريح في القانون التنظيمي بغية الوصول لفعالية ونجاعة السياسات العمومية والتحكم في تسيير النفقات العمومية ومساءلة المسيرين بطريقة فعالة عن الأهداف المرتبطة بتسييرهم⁵.

ثالثا- تعزيز دور البرلمان الرقابي في المجال المالي

¹ سي محمد بقال، المبادئ الدستورية لمالية العمومية: دراسة على ضوء اجتهادات الدستورية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 43، 2016، ص 17.

² حسب نص المادة 27 من الدستور المغربي 2011 الناصية على " للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات لموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام "

³ كرس المشرع مبدأ الصديق في القانون التنظيمي 130.13 في المواد 10، 165.

⁴ مصطفى الكباص، مرجع سابق، ص 33.

⁵ تنص المادة الأولى من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية على " ... وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية، وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها القانون ..."

هدف القانون التنظيمي لقانون المالية لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية من خلال تمكينه من الحصول على معلومات ذات صدقية وجودة تسمح له بممارسة دوره الرقابي، حيث تلزم الحكومة بتقديم أربعة عشر تقريراً مرفقاً بقانون المالية للسنة¹. كما تلزم بإرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بعدد من الوثائق والتقارير²

يسمح القانون من جهة أخرى بإشراك البرلمان منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية وتمكينه من معطيات دقيقة تمكنه من لعب دوره الرقابي على السياسات العمومية وظروف تفعيلها³.

وقد شكل تعديل الجدول الزمني لإعداد ودراسة والمصادقة على قوانين المالية أحد المستجدات التي تسهم في منح البرلمان فرصة أكبر لممارسة مهمته النيابية في المجال المالي وتجسيد رقابة فعلية للمال العام⁴

¹ تشير نص المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 إلى أربعة عشر تقريراً ترفق بمشروع قانون المالية للسنة المالية بالأسبقية قبل تاريخ 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقرير هي منها: 1- مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العانة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة 2- التقرير الاقتصادي والمالي 3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية 4- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 5- تقرير حول المرافق الدولة المسيرة بصور مستقلة 6- تقرير حول النفقات الجبائية 7- تقرير حول الدين العمومي 8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع 9- تقرير الموارد البشرية 10- تقرير حول المقاصة 11 - مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكليف المشتركة 12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار 13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار 14 - تقرير حول الحسابات المجمع للقطاع العمومي .

² تناولها نص المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية وهي: 1- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية 2- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقاً بكل الإثباتات عند الاقتضاء 3 - التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات 4- تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية 5- تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

³ مصطفى الكباص، مرجع سابق، ص 33.

⁴ تم إدخال تعديلات على الجدول الزمني على نحو الآتي:

- بالنسبة لقانون المالية للسنة تم إدخال مرحلة جديدة للتشاور وإطلاع البرلمان على تطور الاقتصاد وحالة تقدم تنفيذ قانون المالية السنة الجارية إلى غاية 30 جوان من نفس السنة حسب نص المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13. - ادخل تعديل على آجال دراسة والمصادقة على قانون المالية للسنة للتوافق معه المقتضيات الدستورية لتصبح 52 يوماً حسب نص المادة 49 فقرة 1 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

- قانون التصفية طبقاً لفصل 76 من الدستور يتم إيداعه لدى مجلس مكتب النواب من طرف الحكومة سنوياً في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي تنفيذه حسب نص المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13

كما حمل القانون التنظيمي للمالية مراجعة لطريقة التصويت على قانون المالية من خلال تسهيل إجراءات التصويت، وتبسيط قراءة الميزانية وإدراج التصويت في إطار المقاربة العامة المبنية على فعالية، ونجاعة النفقات العمومية لغرض تسليط الضوء على المجهود المبذول من طرف كل وزارة على حدة، وكل مسؤول برنامج على حدة وتقييم النتائج المتحصل عليها¹ ومقارنتها بالأهداف المسطرة².

وللتوافق مع المقتضيات الدستورية عمل القانون التنظيمي للمالية المتعلقة على توضيح حق التعديل البرلماني من خلال إلزام الحكومة بتعليل الأسباب وراء رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية³.

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية لترشيد الإنفاق العمومي في ظل المقاربة الميزانياتية الجديدة
بعد أن أثبتت المقاربة التقليدية لتسيير المالي فشلها في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية والاستجابة لمتطلبات التسيير المالي الحديث تم تبني المقاربة الجديدة لتسيير الميزانية التي جاء بها القانون التنظيمي 130.13 بعد سلسلة من الإصلاحات التي بدأ مسارها منذ العام 2001، تهدف هذه المقاربة لتحسين تسيير ومراقبة المال العام وترتكز على مبدأ ترشيد الإنفاق العمومي⁴.

يتم تجسيد ذلك بالانتقال من المنهجية التقليدية التي تقوم على منطوق الوسائل وعلى الاهتمام بالشرعية القانونية والإجراءات والتي تهدف لصرف النفقات العامة في حدود الوسائل المتاحة واستنفادها دون وجود هدف محدد مع احترام الأشكال القانونية لذلك، ورقابتها في ظل مطابقة واحترام القوانين واللوائح ذات الصلة، إلى منهجية تسييرية تهتم بالنتائج ومؤشرات الأداء والتسيير المالي، يتم تخصيص الاعتمادات وفق برامج كإطار لتنفيذ الموارد والنفقات العمومية للمسيرين فيه حرية تقابلها مسؤولية بوجوب تبرير كل وجه من أوجه الإنفاق العام استنادا لحجم النتائج المحققة قياسا إلى الأهداف المسطرة سلفا وتقييمها تبعا لذلك، أين يتم الاعتماد على المبادئ الآتية لتحقيق ذلك:

-قانون السنة المعدل تم تقليص الجدول الزمي المخصص لدراسته والتصويت عليه إلى 15 يوما مراعاة للطابع الاستعجالي حسب نص المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

¹ عبد الكريم النوجي، مرجع سابق، ص 247.

² حسب نص المادة 5 من القانون التنظيمي 130.13

³ حسب نص المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

⁴ أنظر ملحق يبين تطور المؤشرات الفرعية للحكامة في المغرب من سنة 1996-2018.

-أولاً: مبدأ شمولية الاعتمادات

يعتبر مبدأ شمولية الاعتمادات في الميزانية أداة مهمة تعطي ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية وتكريس اللامركزية، وهي آلية من شأنها اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتسيير النفقات العمومية تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف هذه المصالح للمسؤول عنها طلباً للالتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية.¹

بدأ التطبيق الفعلي لمبدأ شمولية الاعتمادات منذ سنة 2002 فيما يخص الميزانية العامة للدولة وتم تعميم تطبيقه تدريجياً ليشمل كل الوزارات والإدارات دون استثناء، بالنظر لانعكاساته الإيجابية على التسيير المالي بين المصالح اللامركزية واللامركزية التابعة وإضفاء الفعالية على أدائها، يتيح المبدأ مرونة وحرية للأمرين بالصرف والمساعدين لهم في تحويل الاعتمادات المتوفرة وربط المسؤولية بالمحاسبة والتي أصبحت بمثابة مقتضى دستوري، إذ خولهم إمكانية إعادة توزيع الاعتمادات على مستوى نفس البرنامج وبين المشاريع بنفس الجهة دون الحصول على ترخيص من طرف الوزارة المكلفة، كما مكنهم من إعادة توزيع الاعتمادات بين جهات نفس البرنامج بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية، وأتاح لهم أيضاً إعادة التوزيع بين البرامج بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية في حدود سقف معين².

مكنت هذه الإمكانيات في ترحيل الاعتمادات من بلوغ نجاعة وفعالية النفقات العمومية لارتباطها بحرية تصرف تضبطها المسؤولية وتحكمها النتائج المحققة فعليا، ويرتبط في نفس السياق بهذه المقاربة المتعلقة بتسيير الميزانية على أساس النتائج التنصيص على آلية التعاقد والشراكة.

ثانياً: التعاقد والشركة

يعتبر التعاقد أحد أهم الآليات التي انتشرت خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وذلك بالنظر لأهمية مجال التسيير المالي، وقد أخذت به معظم الدول المتقدمة وهو ما سهل انتقاله للدول السائرة في طريق النمو.

¹ نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 174.

² عبد الكريم النوحى، مرجع سابق، ص 241.

1- تعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارة غير مركزية

في هذا السياق قام المغرب بتعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية و غير المركزية وذلك بهدف تعميق عملية اللاتمركز الإداري عبر إدخال ميكانزمات تسييرية تركز على تحسين الأداء والنتائج، يقوم هذا الأسلوب على مجموعة من القواعد والإجراءات تهدف إلى تحديد المسؤوليات المتبادلة بين الإدارة المركزية التي تمتك سلطة القرار في تسيير الوزارات، وبين المصالح اللامركزية التي تستفيد من تفويض للسلطة بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا بتوافق بين الطرفين في إطار برنامج يمتد إلى ثلاث سنوات.¹

وعليه ستمكن عملية التعاقد عبر إعادة توزيع الاختصاصات بتنسيق وتوافق على مستوى تحت دولتي من جعل المسؤولين المحليين أكثر وعيا بالمسؤولية من خلال إدماجهم داخل مسلسل التدبير الميزانياتي بشكل مباشر وعلى جميع المستويات، ومن شأن الالتزامات المتبادلة أن تبرز الأهداف ومؤشرات نجاعة أداء الإدارة اللامركزية، وتجعلها تعمل نحو تحقيق أفضل النتائج بداعي مسؤوليتها المباشرة عن التسيير ومشاركتها في عملية اتخاذ قرارته.²

2- إشراك المجتمع المدني في تسيير الميزانية

تتميز المقاربة الجديدة لتسيير الميزانية بالارتكاز على قاعدة الشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، فالشراكة تتجسد من خلال العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع التنمية ضمن شراكة تراعي مبادئ الحكامة.

ترتكز المقاربة التشاركية على إشراك المجتمع المدني في عملية تسيير الميزانية خاصة فيما يتعلق بالتشريعات والقرارات المرتبطة بالسياسات العامة.³

لقد أصبح المجتمع المدني شريكا أساسيا في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية وتعتبر عن ذلك ميزانية الدولة على عدة مستويات وعبر مراحل دورة الميزانية من خلال: -تقديم المقترحات ومساءلة الفاعلين العموميين.

¹ رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019، ص ص 7، 8.

² نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 181.

³ رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات مرجع سابق، ص 9.

-مد عملية صنع القرار في شأن الميزانية بمعلومات مفيدة بالنظر لعلاقة المجتمع المدني وثيقة الصلة بالمواطنين ومجموعات الضغط والتعبير عن الأولويات الحقيقية للمجتمع وتتبع عمليات الإنفاق وتحليل مفاعيل المشاريع.

- المساهمة في إصلاح القوانين من خلال الجمعيات الناشطة في المجال.

- ازدياد دور المجتمع لاسيما بالنسبة لبعض القطاعات المهيكلة والمنظمة في شكل جمعيات وروابط مهنية والتي تلعب دورا بصفقتها جمعيات متخصصة في مجال إعداد قوانين المالية والتأثير في السياسة المالية العامة¹.

ثالثا: البرمجة المتعددة السنوات

لقد تبنى القانون التنظيمي مفهوم البرمجة المتعددة السنوات، فأصبحت كل القطاعات الحكومية ملزمة بإعداد برمجة ميزانية على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينها سنويا، " وذلك على أساس استراتيجية تأخذ بعين الاعتبار التكاليف المرتبطة بالموارد البشرية وبالتسيير والاستثمار وإعادة هيكلة تدبير الميزانية من أجل توجيهها نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس، وتستجيب لأهداف محددة سلفا، وتبرر الاعتمادات المالية مع تعزيز الشفافية وتبسيط مقروئية قانون المالية"².

تناول القانون التنظيمي 130.13 للمالية البرمجة المتعددة السنوات في المواد 3 و 5 و 84 في الفقرة الأخيرة وكذا المادة 69 منه، وتسمح البرمجة المتعددة السنوات من توضيح الرؤية الاستراتيجية للحكومة على المدى المتوسط وتمكن من تحديد أولويات السياسة العمومية، والسهر على انسجامها وضمان استدامتها، كما تتيح إمكانيات لتحسين ظروف إعداد قانون المالية، إضافة إلى أنها تقدم منظور أفضل للمسيرين لتسيير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية.

في المغرب يتم إشراك المواطنين في وضع برنامج عمل الجماعة (المخطط الجماعي للتنمية سابقا) من خلال التنصيص على عدة مبادئ تتعلق بالديمقراطية التشاركية

¹ المرجع نفسه، ص 10.

² عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، التدبير المالي العمومي بالمغرب مرجع سابق، ص 11.

والحكامة الجيدة، حيث يدعو دستور 2011 السلطات العمومية لاسيما الجماعات الترابية إلى تطوير وإعداد مناهج تشاركية في تدبير الشأن العام¹.

الفرع الثالث: صعوبات تطبيق مقتضيات الحكامة المالية في ظل القانون 130.13

لقد جاء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 ليضع مقاربة ميزانياتية جديدة تحكمها فلسفة مختلفة يراد لها أن تكون بين التقليدية والعقلنة من جهة، والانفتاح والتحديث من جهة وتوسيع الاختصاصات ورفض القيود التي يفرضها جمود المساطر، وتعقدتها في مجال تدبير الميزانية العامة للدولة من جهة أخرى²، حيث كان لها دور حاسم في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية التي لها علاقة بتجسيد المقاربة في التسيير المالي العام كربط المسؤولية بالمحاسبة، إضافة إلى توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على المال العام، لكنها واجهت عدة إكراهات وصعوبات تحول دون تحقيق الأهداف المعلنة، والمتمثلة أساسا في ترشيد الإنفاق العمومي³، تتجلى أهم المعوقات التي تواجه اعتماد مقاربة تشاركية تجسد الحكامة المالية وتساهم في تحقيق رشادة الإنفاق العام في المغرب فيما يلي:

أولا- استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي

التصور الجديد المتعلق بالقانون التنظيمي يطغى عليه البعد التحكمي للسلطة التنفيذية في مجمل المراحل التي يمر بها مشروع قانون المالية والميزانية، وهذا الموقف ينظمه النص الدستوري خصوصا الفصل 75 منه، الأمر الذي يعد ترسيخا لاحتكار التشريع المالي من قبل السلطة التنفيذية بطريقة تتنافى مع المقاربة التشاركية لصناعة القرار المالي التي يهدف القانون

¹ نص المادة 139 من دستور 2011، ونص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، وكذا المواد 3، 83 من ذات القانون، ولا تمس الميزانية التشاركية مجموع ميزانية الجماعة بل تتعلق فقط بنسبة من ميزانية التجهيز (أو ميزانية الاستثمار). تحليلا ومسحا شاملا لتقييم مدى إتاحة الحكومات المركزية الفرصة للمواطنين للمشاركة في مراحل إعداد الميزانية وتوفير المعلومات ذات الصلة بها لهم، في هذا الصدد يعتبر هذا المؤشر التقييم الوحيد المستقل والمنظم والمقارن لشفافية الميزانية والمشاركة في مختلف أرجاء العام على مدى العقود الأخيرة، يأتي هذا المسح كاستجابة لطلب المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية الداعية إلى إنتاج مسح للميزانية العامة للدولة بحيث يقدم صور واقعية عن وضعية تسيير المالية العامة في الدول المعنية. أنظر في هذا الموقع الرسمي للمبادرة:

<https://www.internationalbudget.org> تاريخ الاطلاع: 25/06/2019.

² رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مرجع سابق، ص 15.

³ طارق اللباخ، إصلاح الميزانية العامة في المغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس -الرباط - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سلا-، المغرب، 2014/2015، ص 35.

ذاته لتجسيدها من خلال السماح بمشاركة باقي الفاعلين في ظل مقاربة تشاركية موسعة¹، وإن كان القانون التنظيمي ركز على مرحلة المناقشة لتعزيز الدور الرقابي للبرلمان عبر إغناء المعلومات المقدمة إليه من طرف الحكومة وعمل على تأطير حق التعديل البرلماني للتحفيف من حدة التطبيق الواسع لحق الحكومة في رفض تعديلات البرلمانين في المجال المالي². فقد البرلمانين في العالم كما في المغرب لحد كبير صلاحية إحداث أي تعديل جوهري وعميق على مشروع قانون المالية، وهي الحقيقة التي تؤكد أقول السلطة المالية للبرلمان التي يسعى القانون التنظيمي 130.13 لتقويتها وتعزيزها³، لكنه لم يتضمن التنصيص على الضمانات الفعلية التي تسمح بنقل تصور ممثلي المعارضة في محتوى مشروع قانون المالية، وكذا هيئات المجتمع المدني والفعاليات الأخرى من قبيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بنك المغرب، المنذوية السامية للتخطيط، الاتحاد العام لمقاولات المغرب التي من شأنها المساهمة في تجسيد حماية فعالة للمال العام⁴.

ثانيا- صعوبة تنزيل منطق التسيير المتمحور حول النتائج أو الأهداف

يعتبر بناء مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية لهيكله الميزانية على أساس البرامج نابعا من محاولة لمواكبة ومسايرة الطرق الحديثة لتسيير المالية العامة التي تسعى المؤسسات المالية الدولية للتسويق لها أو فرضها عبر مساعدات التنمية التي يعد المغرب واحد من البلدان التي تبنتها في هذا الإطار، وكرسها القانون التنظيمي رقم 130.13، غير أنه من الناحية

¹ جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، منشورات مجلة الحقوق - سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، 2013، ص 117 وما يليها.

² براهيم كومغار، الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المغرب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المشرف حركات محمد، العدد 41، 2015، ص 46.

³ يضاف إليها حالة الغياب المتعمد عن الحضور لجلسات مناقشة مشاريع قوانين المالية التي أصبحت ظاهرة تبقى مسألة تراجع دور المؤسسة التشريعية أمرا مطروحا ومشروعا رغم محاولات تلميع صورتها التي تحتاج لمقاربة أكثر عمقا وشمولية لاستعادة ثقة المواطن في العملية السياسية وشرعية التمثيل والديمقراطية برمتها، أنظر في هذا دراسة ل: عبد الرحمان حداد، في مسالة الحكامة البرلمانية: حضور التشريع وغياب المشرع " قانون المالية أنموذجا "، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، 2015، ص 43-54.

⁴ يوسف الزوجال، قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، مرجع سابق، ص 56 وما يليها.

العملية يواجه هذا النهج عدة صعوبات ترتبط بتحديد الأهداف بالنسبة لجميع الأجهزة الإدارية والقطاعية الحكومية بشكل واضح نظرا لكون الأهداف أو البرامج غالبا ما تكون سطحية وتتصف بالغموض والعمومية، مع استعصاء قياس نتائج بعض البرامج أو المشاريع المرتبطة باعتبارات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية سواء كانت موجهة للقطاع العام أو الخاص (صندوق المقاصة، الحوار الاجتماعي، كتلة الأجور، نظم التقاعد، محاربة الفساد والفقر والهشاشة... إلخ)¹. كما تعتبر كثافة مكونات مشروع قانون المالية السنوي وقصر فترة مناقشته وتناقض المعطيات بين المؤسسات التي تقدم الأرقام، وغياب قانون التصفية ضمن تقديم مشروع المالية من الصعوبات التي تعيق تحقيق مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج وتجسيد مبدأ الصدق الميزانياتي².

ثالثا- غياب الدور الفعال للمجتمع المدني والقطاع الخاص في المجال المالي

ترتكز المقاربة التشاركية على مساهمة مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في التنمية، فالشراكة تسمح للفاعلين العموميين والخواص بإنجاز مشاريع تخدم الصالح العام وتحقق المصالح الخاصة ضمن إطار شراكة تراعي مبادئ الحكامة، فأصبحت المقاربة التشاركية في تسيير الميزانية تركز على دور المجتمع المدني في إعدادها خاصة فيما يتعلق بالتشريعات المرتبطة بالسياسيات العمومية³، ورغم المكانة التي كرسها الدستور المغربي لسنة 2011 للمجتمع المدني كشريك أساسي للدولة في تنفيذ وتقييم السياسيات العمومية من خلال تخصيص وزارة تهتم وتنسق معه في تسيير الشأن العام وتقييم العمل العمومي وهي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني⁴، إلا أن الممارسات أبانت عن قصور واضح لتدخله في المجال المالي خلال مختلف مراحل دورة الميزانية لغياب القنوات الكفيلة بتجسيد هذا التوجه نحو تكريس المقاربة التشاركية لتسيير المالية العامة.

¹ المرجع نفسه، ص 64.

² طارق اللباخ، مرجع سابق، ص 283.

³ رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مرجع سابق، ص 9 وما يليها.

⁴ محمد سكي، مرجع سابق، ص 341.

فوجود مجتمع مدني حي وحيوي وحقيقي "من شأنه أن يخلق رأيا عاما هو بمثابة رقيب قوي على تصرفات الحاكمين والقائمين على الإدارة الحكومية ليس فقط بالنقد والاحتجاج ولكن من خلال المشاركة والتحسيس والتوعية وتشكيل قوة اقتراح".¹

رابعا- قصور آليات الرقابة رغم تنوعها وتعدد أجهزتها

رغم المكانة التي يوليها الدستور المغربي والقانون التنظيمي للمالية للرقابة بالنظر لأهميتها في تحقيق نجاعة أداء التسيير المالي العمومي من خلال جملة من الإصلاحات الدستورية والمؤسسية وارتباطها بتنامي مطلب إرساء قواعد ومبادئ الحكامة المالية في مجال تسيير الإنفاق العام اعتبارا لشح الموارد، لكنها مع ذلك تشكل أحد أوجه القصور التي تساهم في هدر المال العام وقلة الفعالية خصوصا عند مناقشة وإقرار مشروع قانون المالية والميزانية لعدة اعتبارات:

- غياب التنسيق القانوني والفعلي بين مكونات البرلمان فيما يتعلق بموافقتها (أي بين الأغلبية والمعارضة ومجلسي النواب والمستشارين).

- استمرار الغيابات داخل قبة البرلمان رغم إقرار الإجراءات الردعية في هذا الباب²

- "تحكم الجهاز التنفيذي في مصادر المعرفة المالية والمحاسبية (الإحصائيات، عناصر الإثبات، الملفات، الفرضيات ...) مما يبقي الرقابة البرلمانية حبيسة الشكليات دون إمكانية النفاذ إلى جوهر وعمق الأشياء وفي المقابل إمساك الإدارة بسلطة مقنعة وحاسمة في العديد من الأمور.

- عدم توفر الفرق البرلمانية على الموارد البشرية المتخصصة والوسائل التقنية اللازمة لإجراء التحقيقات والتحريات للوصول إلى المعلومات التي يتطلبها تدقيق الحسابات والتحقق من مدى احترام الإجراءات المسطرية الخاصة بتدبير المال العام.

-التقديم المتأخر لمشاريع قوانين التصفية³.

¹ رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مرجع سابق، ص 22.

² يوسف الزوجال، قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، مرجع سابق، ص 76.

³ منصور عسو، مرجع سابق، ص 147.

تعتبر الإمكانيات المتاحة لتجسيد فعالية الرقابة على المالية العامة والإنفاق العام محدودة جدا لأن الشروط المتحكمة في تطور المؤسسات الدستورية المغربية والتوازن القائم بينها مقترنة بالتعقيد الذي يطبع الميدان المالي، وتنزع إلى إضعاف السلطة المالية للبرلمان تشريعا ورقابة وتحويلها إلى سلطة رمزية فقط، كما يشكل الطابع التقني المعقد لمضامين قوانين المالية وخاصة الجبائية وضخامة وثائقها وأرقامها عاملا يساهم في إضعاف آلية الرقابة والسلطة المالية لممثلي الشعب وباقي الفواعل في المجال المالي¹.

أسهم تبني القانون التنظيمي 130.13 في تكريس وضعية جديدة في تسيير المالية العامة تتوجه نحو تتبع الأداء قياسا على الثالوث المعروف أي: النجاعة الفعالية والاقتصاد دون أن يعني ذلك زوال رقابة المشروعية التي تظل ذات أهمية في الحرص على احترام القواعد المالية والمحاسبية، لكن مع كل هذا يشير " نجيب جيري " إلى أن واقع الرقابة المالية بالمغرب يوجد في وضعيتين متباعدتين حتى لا نقول متناقضتين تتضح من حرص المشرع الدستوري على وجود رقابة قوية صارمة وتدعيم شروط الحكامة المالية مما يعرقل سير العمل الإداري، ومن جهة أخرى في عدم وجود رقابة بالقدر الكافي إذا ما تم النظر إليها من زاوية الاختلاسات المرتكبة ونفشي الرشوة واقتصاد الربيع ومشاكل هيكلية في تدبير المالية العمومية ، وأزمة في التمويل العمومي، وعجز في الميزانية العامة واختلالات كبرى في تدبير الإدارات العمومية للشأن العام...مما يشكل عائقا لفهم هذه المفارقة بين وجود نصوص قانونية متطورة ومنظومة رقابية متكاملة واستفحال ظاهرة الفساد بكل أشكاله... فأشكالية المغرب اليوم هي إشكالية المساءلة².

نخلص إلى أن القانون التنظيمي للمالية 130.13 يشكل تحولا مهما في مسار تسيير المالية العامة بالمغرب يهدف لتحقيق فعالية الإنفاق العام بالنظر لشح الموارد المالية وعجز الميزانية، ورغم ما تم تحقيقه من شفافية وتوسيع لدائرة المشاركة لصالح البرلمان خاصة في مرحلة مناقشة مشروع قانون المالية للسنة وقانون التصفية، إلا أن الضرورة ملحة لإصلاح باقي القوانين المكملة المؤطرة للمجال المالي والميزانياتي مثل إعادة النظر في المرسوم المتعلق

¹ تتكون وثيقة مشروع قانون المالية المغربي من حوالي 800 صفحة، أنظر في هذا المرجع نفسه، ص 147 وما يليها.

² نجيب جيري، نظام الرقابة المالية: سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب، طبعة 2007، ص 127.

بإعداد وتنفيذ قوانين المالية وتحديث قوانين المحاسبة العمومية¹، ومن الواضح أن المدخل القانوني لتجسيد حكامه الإنفاق العام في المغرب لم يستجب لمقتضيات الحكامة المالية كما تقدمها المؤسسات المالية الدولية بالرغم من المسار الطويل الذي استغرقه الإصلاح بداية من سنة 2001 مما جعله نصا مكرسا لمقتضيات سابقه وجامعا لبعض مراسيمها ومناشيرها، الأمر الذي أفرغه من محتواه المتمثل في القدرة على تقوية حجم الموارد العمومية وترشيد الإنفاق العام².

¹ طارق اللباخ، مرجع سابق، ص 286.

² المرجع نفسه، ص 285، 382.

الفصل الثاني

تشخيص وضعية تسيير المالية
العامة في الجزائر وتطور مسار
الإصلاح المالي والميزانياتي

شرعت الجزائر كغيرها من الدول في عملية إصلاح المالية العامة منذ سنة 2001 تماشياً مع المد الإصلاحية الذي جاء نتيجة لضغوطات خارجية تدعو لتبني مفاهيم الحكامة المالية وفق المنطق المناجيريالي المستوحى من إدارة الشركة والقطاع الخاص الذي تدعمه المؤسسات المالية الدولية تحت غطاء المعونة الاقتصادية وبرامج الإصلاح الهيكلي والمؤسسي كما فرضته الظروف الداخلية المرتبطة بغياب فعالية الإنفاق العام والعجز المستمر في الميزانية والارتهان لعائدات الربيع من المحروقات، وشكل إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ذروتها .

تفرض دراسة مسار إصلاح المالية العامة في الجزائر التطرق لتشخيص وضعية تسيير المالية العامة، ومختلف الآليات والمناهج التي تحكمها ومدى مساهمتها في عصنة التسيير، والتأسيس للحكامة المالية المنشودة بغية تحقيق فعالية وكفاءة وتحسين أداء الإنفاق العام باعتباره يشكل الهدف الرئيس، ثم تناول الأهداف المتوخاة من انتهاج هذه المقاربة في تسيير المالية العمومية التي تم اعتمادها من خلال الشروع في مسار إصلاح أنظمة الميزانية العامة بداية من سنة 2001، ومدى استجابة هذا الإصلاح للمعايير الدولية للحكامة المالية في سياق التحولات العميقة والجذرية التي تسود العالم في كافة الميادين بسبب تأثيرات العوامل الداخلية المتمثلة في أزمة التسيير العمومي والأزمة الاقتصادية التي تمر بها بسبب الارتهان للربيع النفطي، وكذا التأثيرات الخارجية المرتبطة بالدور المتنامي للمؤسسات المالية الدولية وما فرضتها من شروط تتعلق بإدخال إصلاحات على تسيير المالية العامة والتوجه نحو تحقيق الحكامة المالية وفق المعايير والممارسات التي وضعتها.

المبحث الأول: تشخيص وضعية تسيير المالية العمومية في الجزائر

إن الإطار القانوني الذي يحكم تسيير المالية العمومية في الجزائر أصبح جامدا ومعقدا لا ينسجم مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية سواء على الصعيد المحلي أو الجهوي أو الدولي.

حيث يلاحظ في هذا السياق تعدد النصوص المنظمة للتسيير المالي على مستوى الإطار القانوني، أما على مستوى منهجية التسيير فنجد غياب الرؤية الاستراتيجية لتسيير المالية العامة ويبرز ذلك في عدم إيلاء العناية اللازمة للظروف والعوامل المؤثرة في اتخاذ القرار المالي وغياب الدراسات الاقتصادية لضبط التوقعات المالية وهيمنة هاجس البحث عن تحقيق التوازنات المالية دون غيرها من المبادئ التي يجب مراعاتها لتحقيق استدامة المالية العامة وفعالية الإنفاق العام.

المطلب الأول: تقادم آليات تسيير المالية العامة واحتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي وضعف الرقابة البرلمانية

في ظل غياب نص وطني ينظم المالية العامة في الجزائر غداة الاستقلال استمر العمل بالأمر 02 جانفي 1959 المتضمن للقانون العضوي للقوانين المالية الفرنسي، حيث كان الأداة الفعالة في تنظيم الميدان المالي و الميزاني، وفي محاولة لمراجعة سير الاقتصاد أثناء انعقاد المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير في سنة 1980 تم اقتراح مشروع ينظم المالية العامة وبالخصوص قانون المالية¹.

الفرع الأول: تقادم آليات تسيير المالية العامة

الإطار المنظم للميدان المالي والميزاني المعمول به هو القانون 17/ 84 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية، الذي تم سنه عام 1984 لتكريس تقنين جميع إجراءات الميزانية في القانون الجزائري في قانون واحد بعد 22 سنة من استعادة السيادة الوطنية.

¹ يحي دنيدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 44

أولاً: أصول القانون الإطار 84 / 17 المنظم لقوانين المالية

يستمد هذا النص أساسه من الدستور أولاً ثم من النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى¹، جاء القانون 84 / 17 ليتم البناء الإداري والسياسي للدولة حيث يمثل تنمة للدستور بتنظيم الجانب المالي للدولة وكل أموال الأشخاص الخاصة والعمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ومرتبباً ارتباطاً وثيقاً بالبناء المؤسسي الذي تصوره المؤسس الدستوري لدستور 1976، وكان في هذا الصدد نتيجة مباشرة له². جاء هذا القانون في سياق تأكيد التوجه الاشتراكي للدولة وفي نفس الوقت بمحتوى ليبرالي كبير في شقه التقني متأثراً بالأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي وهو ما شكل مفارقة³.

وهكذا في غضون عقد من الوجود تم إدخال عشرات التعديلات على القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في شكل أحكام تكميلية بسيطة وأحياناً مستقلة تحملها قوانين المالية نفسه، وهذا على النقيض من القانون العضوي الفرنسي الصادر بالأمر 02/59 الذي يعتبر أحياناً "واحة استقرار قانونية"، إذ لم يعرف إلا تعديلين طفيفين خلال ما يقرب من أربعين عاماً من الوجود، ومع ذلك فإن الإطار الميزانياتي الجزائري من ناحية أخرى تجاوزه بسرعة لحجم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي بدأت في عام 1988.⁴

ثانياً: إصلاح القانون 84 / 17 كضرورة هيكلية وقانونية

في نهايات سنوات الثمانينيات بدأت بوادر التغيير بسب الأزمة التي عرفتها البلاد جراء انخفاض أسعار البترول، وتم الشروع في مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والقانونية أين شكل صدور دستور 1989 ذو التوجه الليبرالي تحولا مهما في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، في ظل هذه الظروف لم يعد القانون 84 / 17 يتماشى والتسيير الفعال للأموال العامة بسبب عدم نجاعة الرقابة على النفقات العامة وغياب المساءلة،

¹مصادر هذا القانون هي الدستور 144 و 151 من دستور 1976/11/22، و 115 من دستور 1989/02/23، ومن المواد 121 و 122 المراجعة الدستورية لـ 1996/11/28، وكذا الأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي، وقوانين المالية منذ الاستقلال إلى غاية صدور قانون 1984 / 07/07 أنظر في: يحي نديني، المالية العامة، مرجع سابق، ص 45

²Abdelhak Cerurfa, op.cit. p42.

³Ibid. p42.

⁴Abdelhak Cerurfa, op.cit., p43.

واققتصار عمل البرلمان على نظرة كمية للميزانية تستند لحجم الاعتمادات ونسب تطورها واستهلاكها دون التحقق من تجسيدها الفعلي.

يضاف لذلك عدم مسايرة المبادئ الدستورية وخاصة الأحكام التي جاء بها دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم في مادته 123 التي تشير بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالشؤون المالية¹.

عكست العودة للاهتمام بالأشكال القانونية نقلة نوعية من جانب المؤسس الدستوري بنتاوله لتنظيم الميدان المالي والميزاني بنصه حين أدرج قوانين المالية ضمن الميادين المنظمة بقانون عضوي، وهو يعطيه مرجعية دستورية². فبالإضافة لعدم دقة المصطلحات ورغم الأهمية التي أولها المؤسس الدستوري لتنظيم الميدان المالي والميزاني إلا أن عدم تناسق أحكامه وانتظاره لأكثر من عشرين سنة حتى يصدر هذا القانون العضوي لا يعكس ذلك.

وبالرجوع لنص المادة 123 من الدستور التي عدت مجالات القوانين العضوية أورد القانون المتعلق بقوانين المالية في الترتيب ما قبل الأخير، والتعديل الدستوري الأخير أزاحها لآخر الترتيب، ومن المعلوم أن ترتيب الميادين يجسد أولويات المؤسس الدستوري عند صياغته للوثيقة الأسمى في الدولة.

القانون 17/ 84 من الناحية الشكلية يعتبر من القوانين العادية جاء في ميدان التشريع وبصدوره تم تحديد بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، وقد خضع لعدة تعديلات بهدف مواكبة المستجدات³.

وعليه تبقى مراجعة القانون 17/ 84 ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكلية الدستورية ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني من خلال تحديد قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني مراعاة لحسن تسيير المالية العامة، والوصول لتحقيق الرشادة في إنفاق المال العام.

¹ حسب نص المادة 123 من دستور 1996.

² إضافة إلى المواضيع المحددة في المادة 141 والتي تقابلها المادة 123 من دستور 1996 نصت المواد التالية على مجالات أخرى يشرع فيها بقوانين عضوية 172، 133، 138، 132، 129، 125، 120، 106، 87، 85، 53، 52، 194، 177، 176.

³ تم تعديله أول مرة بالقانون 05/88 ثم بموجب القانون 24/89، وبعدها سنة 1993 وسنة 1994 من خلال قوانين المالية للسنة والقانون التكميلي.

يعتبر الإطار القانوني والمؤسساتي من الجوانب الرئيسية التي تعاني منها الإدارة المالية في الجزائر بشكل عام، فعلى الرغم من مرور أكثر من نصف قرن من الاستقلال، فإن مجموع الإدارة العمومية لا تزال خاضعة ومسيرة بنصوص قانونية متقادمة ومتوارثة عن الاستعمار الفرنسي تفتقد بشكل واضح لآليات التجانس والتواصل والتنسيق خاصة في المجال المالي لكون مقتضياتها إما تم فرضها بناء على توصيات المؤسسات المالية الدولية أو تم استيرادها دون مراعاة للحاجات المجتمعية، وهو ما يتعارض مع روح النص الذي ينبغي أن ينبثق من حاجة مجتمعية ملحة وضرورة قانونية¹.

ثالثا: تقادم نظام المحاسبة العمومية: من خلال عملية مسح للإطار الدستوري² والتشريعي³ والتنظيمي⁴ للقواعد التي تحكم سير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر يتبين لنا أن النصوص تستجيب بصعوبة لقواعد التسيير السليم للأموال العمومية، بحيث أنها تفتقر لآليات الرقابة الناجمة للنفقات العامة ومستوى أدائها لتحقيق أهدافها، وأدى هذا لحدوث تجاوزات عديدة للنصوص القانونية التي تحكم سير نظام المحاسبة العمومية وخاصة في ظروف سير مهام أعوان التنفيذ الأساسيين (الأميرين بالصرف، المحاسبين العموميين، المراقبين الماليين) وإجراءات تنفيذ العمليات المالية التي تتميز بالبطء وقلة المرونة، وهو ما جعل برامج التجهيز العمومي تتم خارج نطاق الرقابة والقواعد التي تحكم الميزانية العامة للدولة عن طريق حسابات التخصيص الخاص⁵.

¹ فريزة اشهباز، مرجع سابق، ص 104.

² لم ينص دستور 1963 على أحكام تتعلق بنظام المحاسبة العمومية حيث كانت المالية العامة منظمة بموجب القانون 198/63 المتضمن إنشاء وكالة قضائية للجزيرة والمرسومين: 65-259، 65-260 الصادرين في 14/10/1965، ونص دستور 1976 في مواده من 28-32 على الإطار العام لتخصيص موارد الدولة في إطار التوجه الاشتراكي للدولة، في حين عرف دستور 1989 تغييرا عميقا من خلال انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي وإعادة النظر في القواعد التي تحكم الميدان المالي والميزاني ونظام المحاسبة بصور عدة تعديلات على القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية، أما دستور 1996 فجاء ببعض التعديلات لتصحيح الإشكالات القانونية عند التطبيق على غرار المادة 123 منه، غير أنه أبقى على نفس التوجه في المجال المالي والميزاني الذي ميز الدستور السابق.

³ يعد القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية من أهم النصوص التشريعية التي تنظم المالية العامة ونظام المحاسبة العامة، إضافة إلى قوانين المالية للسنة، وكذا القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم⁴ مجموعة المراسيم التنفيذية أنظر في هذا: نادية مغني، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، دكتوراه، تخصص إدارة الأعمال: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016، ص 75.

⁵ نادية مغني، المرجع نفسه، ص 70 وما يليها.

يواجه الإطار العملي لنظام المحاسبة العمومية عوائق تحد من مرونته في استخدام التقنيات المحاسبية لإعداد وعرض القوائم المالية منها الاهتمام بالمطابقة والشكلية التي تجعل منه مجرد أداة لاحترام الرخصة الميزانياتية بحيث لا تشكل الرقابة المسلطة على العمليات المالية سوى معاينة لمدى احترام هذه الرخصة الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة للتشريعات والتنظيمات المعمول بها دون مراعاة للتكاليف المترتبة عليها، ومدى تحقيقها للنتائج المتوخاة منها¹.

كما أن اعتماد المدونة على الأساس النقدي في تسجيل العمليات مع إهمال عناصر ذمة الدولة من أملاك عقارية ومنقولة لا يسمح باعتماد المحاسبة على أساس الاستحقاق ويترتب عليه عدم التحكم في ترشيد الاعتمادات المخصصة²، إضافة لتنامي ظاهرة حسابات التخصيص في السنوات الأخيرة بحيث لا يكاد يخلو أي قانون مالية من وجودها فهي تعبر عن ممارسات غير سليمة في مجال تسيير الأموال العامة وتمثل مساسا بمبدأ وحدة الميزانية، وعدم احترام للقواعد المحاسبية من جهة وتهربا من الرقابة التشريعية والرخصة الموازناتية من جهة أخرى وهو ما لها بالغ الأثر على التسيير الأمثل للمال العام ويحد من إمكانية تحقيق رشادة الإنفاق العام³.

الفرع الثاني: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي وضعف الرقابة البرلمانية

يعتبر الاختصاص المالي من أقدم اختصاصات البرلمان، وشكل عاملا أساسيا في ظهور النظام النيابي تطبيقا لمبدأ "لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب"⁴، لكن الاتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية سعى للحد من الصلاحيات المالية للبرلمان وهو ما أكدته دستور الجمهورية الخامسة في ثلاثة مجالات هي -الحد من مبدأ تخصيص النفقات العامة- إلغاء

¹ محمد طرشي، حيرش فايزة، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرة نظام المحاسبة العمومية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، جوان 2018، ص 06.

² محمد طرشي، حيرش فايزة، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرة نظام المحاسبة العمومية، مرجع سابق ص 06.

³ جمال لعمارة، علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم والاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، 2008، ص 105.

⁴ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 359.

المبادرة البرلمانية في النفقات العامة - صلاحية الحكومة في نشر قانون المالية والميزانية بمرسوم في حال التأخر في إقراره خلال مدة تزيد عن سبعة أيام¹.

والحال في الجزائر أن الحكومة ممثلة في وزارة المالية تتفرد بإعداد مشروع قانون المالية ووضع بصماتها في كل خطوات مناقشة القانون من خلال هيمنتها على لجنتي المالية بالمجلسين، بالإضافة للمناقشة المحدودة التي يقوم بها البرلمان نتيجة تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية وانعدام الرقابة اللاحقة.

أولاً: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي تستأثر السلطة التنفيذية بالاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، والذي لا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنياً تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر².

1- تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية

كان لوزير المالية مكانة تفوق سلطات الوزراء الآخرين بموجب القانون 84 / 17 والمرسوم التنفيذي الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1984 في مجال تحضير مشروع قانون المالية إلى غاية 15 فيفري 1995 تاريخ صدور المرسوم 14/95 الذي حد من الصلاحيات التي خوله إياها المرسوم السابق ومنحها للحكومة حيث بموجب نص المادة 1 من المرسوم 14/95 يقدم وزير المالية حسابات نشاطاته لرئيس الحكومة³.

أ- القواعد المسيرة للمجال المالي

يتم إعداد قانون المالية الذي يتضمن قانون الميزانية العامة للدولة بمراعاة القواعد التي رسخت في النظام المالي والمتمثلة في⁴:

- مبدأ وحدة الميزانية ويعنى حسب المفهوم التقليدي أن كل إيرادات ونفقات الدولة تكون محتواة في وثيقة واحدة والتي هي نفسها التي تعرض على البرلمان للتصويت عليها، وقد حدثت هنالك تجاوزات لهذا المبدأ فالبنية الثلاثية التي تعتمد على الميزانية العامة، الميزانيات الملحقة،

¹La Banque Mondiale, parlement : budget et genre, UNIFEM, Bruxelles, 2004, pp. 11-15.

²عقلية خرباشي، مرجع سابق، ص 360

³يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 94

⁴المرجع نفسه، ص 64 وما يليها.

والحسابات الخاصة بالخرينة التي اختارها المشرع الجزائري تعبر عن عدم إمكانية حصر جميع العمليات المالية للدولة في وثيقة واحدة.

-مبدأ شمولية الميزانية التي تعنى أن كل الإيرادات تغطي كل النفقات بدون تمييز ويفرض هذا المبدأ كيفية عرض قانون المالية وهذه الكيفية تعتمد على قاعدة الناتج الخام وقاعدة عدم تخصيص الموارد، ولهذا المبدأ استثناءات ذكرتها المادة 08 من القانون 17/84¹.

-مبدأ سنوية الميزانية ونعني به أن الميزانية تقدر بمدة السنة المدنية التي تبدأ في 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة الجارية أي لمدة اثنا عشر شهرا².

إن التطبيق الصارم لهذا المبدأ نتج عنه اختلالات خطيرة شجعت التبذير والإنفاق غير المبرر بحجة استهلاك الاعتمادات المفتوحة في نهاية السنة ولو كانت غير ضرورية، ولهذا قام المشرع بترخيص تطبيق تأجيل الاعتمادات بموجب القانون 17/84.

-مبدأ توازن الميزانية ومعناه وجوب مراعاة تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وهو مرتبط بالمخطط السنوي المتعدد السنوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية انسجاما مع التوجه الاقتصادي الاشتراكي الذي تتبعه الدولة³، ولم يعرف قانون المالية توازنا تقديريا سوى سنة 1991⁴.

تظهر عميلة إعداد قانون المالية للسنة هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية على مستوى تحضيره لاعتبارات تتعلق بالقدرة التقنية والتقديرية، كما أن هذه الهيمنة تستمر في مرحلة المناقشة والاعتماد بالنظر لسيطرتها على لجنتي الشؤون المالية بالمجلسين ودور الأغلبية البرلمانية المشكلة للحكومة، بالإضافة إلى التأثير الواضح لدور رئيس الجمهورية في حال وجود خلاف داخل السلطة التشريعية فيما يتعلق بعدم المصادقة على قانون المالية⁵.

2: تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية (إفراغ الرخصة المالية من محتواها)

القاعدة العامة أنه بمجرد اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان تلتزم الحكومة بتنفيذ محتوى الرخصة المالية ولا تستطيع إجراء أي تعديل عليها، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وكذا الظروف الداخلية والخارجية تمنحها إمكانية إجراء تغييرات عليه

¹حسب نص المادة 08 من القانون 17/84.

²نص المواد 2-3-6 من القانون 17/84.

³نص المادة 01 من القانون 17/84.

⁴يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 91.

⁵نص المادة 120 من الدستور الجزائري.

عبر تقنيات منها قانون المالية التكميلي، تحويل الاعتمادات المالية، وعدم تقديم عرض حول استعمالها، الحسابات الخاصة¹.

أ- قانون المالية التكميلي

إذا كان قانون المالية التكميلي يمثل أحد الحلول لتلبية المتطلبات التي تفرضها التحولات والظروف الداخلية أو الخارجية الطارئة فإنه في المقابل يعبر بوضوح عن غياب سوء تقدير وتخطيط وتسيير بالنظر للمدة التي تفصل عادة بين عملية اعتماد قانون المالية للسنة والقانون التكميلي والتي لا تتجاوز ستة أشهر وهو ما يشكل هدرا للمال العام²، ويشكل قانون المالية التكميلي من جانب آخر فرصة للسلطة التنفيذية لتجنب المناقشات البرلمانية المثيرة للرأي العام، وتميرير مواضيع أجنبية عن قانون المالية للسنة، فأنتج المحتوى الواسع لهذا الإطار في القانون 17/ 84 المتعلق بقوانين المالية للسلطة التنفيذية الحصول على قانون مالي ثاني للسنة بدون أن يضمن رقابة البرلمان له، وهو ما دفع لطرح فكرة الانحراف التشريعي للسلطة التنفيذية ومساسها بالسلطة التشريعية للبرلمان³.

ب- تحويل الاعتمادات المالية وعدم تقديم عرض حول استعمالها

يشير العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات التي تنشر في الجرائد الرسمية إلى تصرف السلطة التنفيذية في الرخصة المالية دون التزام بمحتواها وصياغتها التي أقرتها السلطة التشريعية، على الرغم من أن المادة 01/179 من دستور 1996 المعدل والمتمم نصت على أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا يبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها، وهو ما يفضي إلى إفراغ الرخصة المالية من محتواها، فلا يعلم ما إذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي تم التصويت عليه به، خاصة في ظل تنامي عمليات تحويل الاعتمادات وغياب أي عرض حول استعمالها وهو ما يعكس حالة من عدم الجدية في تسيير المال العام التي تتميز بغياب المساءلة والشفافية⁴.

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 367.

² عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 369.

³ حمزة برطال، القانون التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 110.

⁴ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 371.

ج- حسابات التخصيص الخاص

تقوم الميزانية العامة للدولة على مبادئ منها مبدأ وحدة الميزانية التي تعني إدراج كل النفقات والإيرادات في ميزانية واحدة، لكن هذا لا يمنع السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة، تفتح وتقل بموجب قانون المالية بحسب نص المادة 48 من القانون 17/84 لغرض توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات الهامة¹.

والاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ المرخص به من قبل البرلمان لكن المادة 02/55 من القانون 17/84²، أجازت في حالة الاستعجال إمكانية فتح الاعتمادات أو كشوفات إضافية عن طريق التنظيم دون تحديد أقصى لهذه الكشوفات وتركت مسألة تقدير ذلك للسلطة التنفيذية.

كما أن عملية تصويت البرلمان على هذه الحسابات تتم بشكل إجمالي طبقاً لأحكام المادة 70 من القانون 17/84 المتعلقة بقوانين المالية مما يعطي الحكومة حرية التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات، رغم أن المادة 68 من القانون 17/84 توجب عليها إرفاق مشروع قانون المالية بعدة وثائق من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، لكن الحكومة تمتنع عن تقديم مثل هذه الوثائق³. تمثل حسابات التخصيص الخاصة مجالاً لتلبية الحاجات الواقعية والمستجدة للدولة وتعكس اهتمامها وتفاعلها مع حاجات المواطنين وتطوراتها، لكنها في المقابل تجسد حالة عجز قانون المالية للسنة عن تحقيق المراد من وضعه وخروجاً لنفقات عامة مهمة من دائرة الرقابة وإمكانية المساءلة.

الفرع الثالث: تعدد أشكال الرقابة وعدم فعاليتها

تمثل الرقابة على المال العام أهم الأدوار الرئيسية المميزة للمجتمعات الحديثة، حتى أن نشأة البرلمانات جاءت لتحقيق هذه الغاية، والحيلولة دون هدره باعتباره شريان الحياة الاقتصادية والاجتماعية، للوصول لهذه الغاية عهد بهذا الدور لهيئات مختصة تقوم بذلك، يقع على عاتقها السهر على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، يرتبط هذا الأمر بمدى

¹ عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 229.

² نص المادة 09 من القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية.

³ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 374.

احترام السلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ الميزانية نصا ومضمونا للرخصة المالية الصادرة عن السلطة التشريعية وتسهر هذه الأخيرة على رقابتها.

تتنوع الرقابة في الجزائر ما بين رقابة داخلية وخارجية ورقابة قبلية وبعدية، تتمثل الرقابة الداخلية في: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة لجان الصفقات العمومية، وتشمل الرقابة الخارجية: رقابة كل من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة.

أولا: الرقابة الداخلية

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها بواسطة أجهزة إدارية ومالية تابعة للسلطة التنفيذية، وهذا تفاديا لوقوع الأخطاء والمخالفات أو تداركها بعد وقوعها.

1- رقابة المراقب المالي

حدد القانون مجال تدخل المراقب المالي حيث تنصب على كل المسائل ذات الطابع المالي¹، واشترط القانون على المراقب المالي قبل منح التأشير القانونية على ورقة الارتباط إتباع إجراءات معينة للتأكد من شرعية النفقة من الناحية الشكلية والموضوعية². وإلى جانب الدور الرقابي للمراقب المالي يلتزم بمسك محاسبة إدارية بموجب نص المادة 15 من المرسوم 374/09 تشمل كل العمليات المالية من أجل ضبط الحسابات³، كما يقوم المراقب بدور استشاري يتمثل في تقديم الإرشادات والاقتراحات التي من شأنها أن تمنع ارتكاب الأخطاء أو تساهم في تحسين طريقة العمل بما يضمن تحقيق رشادة النفقات العامة وفعاليتها.

¹ حسب نص المادة 5 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92: أنظر في

هذا: رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 229

² حسب نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

³ رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 233.

2-رقابة المحاسب العمومي

يقصد بالمحاسب العمومي كل شخص يعنى بتداول الأموال العامة تطبيقا للنصوص القانون المعمول بها¹، تهدف رقابة المحاسب العمومي إلى التحقق من مدى شرعية النفقة ومدى صحة وسلامة الوثائق والمستندات المرفقة لها ويقوم بالعمليات الآتية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية - ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها - حراسة حركة الموجودات، ونصت المادة 33 على مجالات الرقابة المتعددة للمحاسب العمومي في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية فيما يلي²:

- مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
 - التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
 - شرعية عملية تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص به الأمر بالصرف، حيث يتم التأكد من أداء الخدمة المتفق عليها مع الدائن.
 - مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
 - مراقبة آجال الديون - مراقبة تأشيرات عملية المراقبة كتأشيرة المراقب المالي ولجان الصفقات.
- وعليه فإن "المحاسب العمومي لديه التزامات خاصة ومسؤولية محددة مرفوقة بحصانة تقيه ما يتعرض له من ضغوط، يمارس رقابة محاسبية شاملة مرافقة للتنفيذ تنصب على جملة من العناصر وتهدف للحرص على احترام الصحة القانونية للنفقات العامة ومدى تحقيقها للمنفعة العامة"³.

¹حسب نص القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

²زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 238.

³محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2013/2012. ص 163.

3- رقابة المفتشية العامة للمالية

تم استحداث المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 103/80¹، ووضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية بموجب المادة الأولى منه، في حين نصت المادة 02 من المرسوم رقم 502/83 المتضمن التنظيم الداخلي لها² على هياكل الإدارة والتسيير والرقابة. بسبب التحولات التي عرفت البلاد إثر تراجع المد الاشتراكي وصدور دستور 1989 والقانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، والقانون 10/90 المتعلق بالقرض والنقد، عرفت النصوص الناظمة للمفتشية العامة للمالية تعديلات عدة³.

تخضع المفتشية العامة للمالية إلى قواعد عامة تنظيمية طبقا للقواعد المعمول بها في التنظيمات حيث تجري رقابتها على الوثائق وفي عين المكان بعد التبليغ أو بصفة مفاجئة وتتمثل تدخلاتها فيما يلي⁴:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فردي أو لكيان اقتصادي معين
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيق أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح الاقتصادية من طرف المؤسسات الامتيازية.
- تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها.

¹ المرسوم التنفيذي 03/80 المؤرخ في 01/03/1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج ر ع 10، الصادرة بتاريخ 4 مارس 1980.

² المرسوم التنفيذي 502/83 المؤرخ 20/08/1983، يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، ج ر ع 35، الصادرة بتاريخ 24/08/1983.

³ تجدر الإشارة إلى أنه خضع لعدد من التعديلات أنظر في هذا: في محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 173.

⁴ نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008.

لا يقتصر دور المفتشية العامة للمالية على رقابة التسيير المالي والمحاسبي لأجهزة الدولة ومصالحها الإدارية ورقابة وتدقيق التسيير في المؤسسات العامة الاقتصادية، إنما يمتد ليشمل مجال مهما للغاية وهو مجال الدراسات والخبرة والمشاركة في اللجان¹.

تهدف رقابة المفتشية العامة للمالية لضمان أن المصالح التي تتم مراقبتها تطبق القوانين والتنظيمات المعمول بصفة صحيحة وفقا للأهداف المسطرة والتسيير الأمثل، ولا يمكن إنكار الأهمية الكبيرة لتدخلاتها على جميع الأصعدة المالية المحاسبية غير أنه في المقابل هنالك بعض النقائص التي تمس بنجاعتها فتدخلاتها الفجائية رغم ضغطها على المحاسبين العموميين باستمرار فإن فعاليتها تتناقص بسبب عدم استمرارها من جهة والإبلاغ عنها في كثير من الأحيان، إضافة لقلّة التعداد البشري العامل بها ونقص الإمكانيات المتاحة لها مما يؤثر سلبا على إنجاز العمليات الرقابية أولا ثم على التسيير الأمثل للموارد المالية².

4-رقابة لجان الصفقات العمومية

تمارس لجان الصفقات العمومية الرقابة القبلية بهدف ضمان الشفافية والنزاهة في منح الصفقات العمومية، والاستغلال العقلاني والرشيد للموارد العمومية، وتخضع كل الصفقات العمومية لرقابة لجان الصفقات المختصة والتي يتجاوز مبلغها خلال السنة المالية الواحدة مبلغ 12 مليون دينار بالنسبة لخدمات الأشغال واللوازم (التوريدات) ومبلغ 6 ملايين دينار بالنسبة لخدمات الدراسات أو الخدمات³، ومن أجل المحافظة على المال العام حدد المشرع مجموعة من المبادئ التي يجب الالتزام بها قبل إبرام الصفقة العمومية وكذا المرور عبر اللجان المختصة في مجال الصفقات العمومية قبل الشروع فيها لضمان النزاهة والشفافية وهي:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.
- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.
- إدراج التصريح بالنزاهة عند إبرام الصفقات العمومية.
- ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية."

¹حسب نص المادة 14/3 والمادة 10/01 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

²محمد الصالح فنّيش، مرجع سابق، ص 242.

³بحسب نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ع 50، المؤرخة في 20/09/2015.

كما أن "الإدارة ملزمة باحترام مبدأ حرية المنافسة فللمتعاقد الحرية في المشاركة إذا توافرت الشروط إلا أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إبعاد المتعاقد الأقل كفاءة في نظرها، كما يقع عليها أعمال مبدأ المساواة بين جميع مقدمي العطاءات ويمنع عليها التمييز بينهم أو منح امتيازات أو وضع عقبات أمام بعضهم. كما تلتزم الإدارة بتوفير الشفافية من خلال علانية والإشهار الصحفي وإعداد دفتر الشروط الذي يتضمن الشروط الواجب توافرها وإتاحتها للموردين والمتعهدين حفاظا على المال العام وتحقيقا للمصلحة العامة¹."

وتخضع الصفقة العمومية قبل الشروع في تنفيذها لرقابة عدة لجان منها:

- لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض نظمتها المواد من 160 إلى 162 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

- اللجنة الجهوية للصفقات ومهمتها دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في المادة 171 من نفس القانون.

- لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية وتشمل أيضا الهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري في المادة 172 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

- اللجان الولائية للصفقات العمومية بموجب نص المادة 173 من المرسوم 247/15.

- اللجان البلدية للصفقات بموجب نص المادة 174 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية بموجب نص المادة 175 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام."

¹ أحمد حنيش، مرجع سابق، ص 140.

ثانياً: الرقابة البرلمانية (التشريعية، السياسية) على المالية العامة للدولة

تشكل الرقابة البرلمانية أحد الأنواع الرئيسية في النظام الرقابي للدولة¹، ويمكن تعريفها بأنها "رقابة متخصصة تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية -عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة وسارية المفعول" حيث تهتم بمعرفة مدى مطابقة العمل الحكومي مع السياسات والبرامج التي تم التصويت عليها في البرلمان ومدى حسن تطبيقها².

تهدف الرقابة البرلمانية إلى³:

-التأكد من التطبيق الصحيح للتشريعات والتنظيم الساري من طرف المؤسسة العمومية.
-العمل على التسيير السليم للاقتصاد الوطني من خلال التأكد من أن صيانة وتنمية الثروة تم في إطار الشفافية والوضوح والنظام.

- تعزيز الديمقراطية المفضية إلى حماية كرامة المواطن والحد من التباطؤ الإداري ".
يعتبر الميدان المالي والميزاني أحد الجوانب الأساسية التي يتم فيها ترجمة آليات الرقابة البرلمانية انطلاقاً من مناقشة مشروع قانون المالية إلى تنفيذه والرقابة على مدى تطبيقه⁴.
يمارس البرلمان دوره في رقابة النشاط المالي للسلطة التنفيذية عن طرق آليات وأدوات قانونية حددتها نصوص دستورية وقانونية تتمثل في مناقشة قانون المالية والتصويت عليه قبل تنفيذه من خلال الرقابة القبلية، وكذا التصويت على قانون تسوية الميزانية من خلال الرقابة اللاحقة.

¹ إشارة "إن نشأة الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية وتطورها في النظامين الإنجليزي والفرنسي تبين بجلء الصراع الذي كان مستحكماً بين الحكام وممثلي الرعية في هذا الموضوع، وكيف وصل هؤلاء الممثلين إلى فرض رقابتهم على تنفيذ هذه النفقات، مما يشكل درساً قيماً لجميع برلمانات الدول في العالم في الوقت الحاضر ومن بينها البرلمان الجزائري حديث التجربة في المجال": أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 265.

² عمار عوادي، مكانية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، جوان 2006، ص ص 151، 152.

³ جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدول الجزائرية، ص ص 228، 229، وأيضاً: أحمد حنيش، مرجع سابق، ص 211.

⁴ الرقابة البرلمانية على المالية العامة تكون أما قبلية فتم أثناء مناقشة مشروع قانون المالية واعتماده وتنفيذه، أو تكون رقابة بعدية تستمر إلى ما بعد التنفيذ تتجسد من خلال قانون تسوية الميزانية

1: الرقابة السابقة رقابة المصادقة: بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية وتحضيره تقوم بإيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني تبدأ عملية الرقابة البرلمانية عند إحالته إلى لجنة الميزانية والمالية التي تقوم بدراسته ومناقشته مع وزير المالية حيث تنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها¹، يمر هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها، ويرفق بتقرير يتضمن توصيات عن ميزانيتي التسيير والتجهيز للدولة ، حيث يبلغ التقريران لرئيس المجلس ويوزعان على النواب ثلاث أيام قبل المناقشة².

وبعدها يتم عرض المشروع للمناقشة في جلسة عامة تتناول كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، يمكن للنواب فيها والحكومة وأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات بتعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني، تخول المادة 11/140 من الدستور للبرلمان التصويت على ميزانية الدولة، تعد المصادقة بمثابة الترخيص المالي للحكومة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

2- الرقابة أثناء أو الرقابة المرافقة

وهي التي تمارس من قبل البرلمان خلال تنفيذ قانون المالية وتمثل رقابة النشاط المالي تحديا كبيرا للبرلمان، ولا توجد نصوص قانونية محددة تمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ولكن يمكن استخلاصها من مختلف الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية من خلال حق بيان السياسة العامة، السؤال و الاستجواب، الأسئلة الكتابية، لجان التحقيق وفق أحكام الدستور والقانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما

¹ على اللجنة أن تراعى عند القيام بعملها أحكام المادة 10/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01/16 ج ر ع 14، المؤرخ في 2016/03/07.

² يلزم القانون وبالتحديد المادة 68 من القانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية السلطة التنفيذية إرفاق مشروع قانون المالية بوثائق تفسيرية بهدف ضمان الدراسة الدقيقة والمفصلة للمشروع وتسهيل العمل التشريعي والرقابي للبرلمان، وبموجب القوانين الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، المواد ، 19 23، 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يقوم رئيس المجلس بإحالة مشروع قانون المالية إلى اللجنة البرلمانية المختصة بهذا المجال المتمثلة في لجنة المالية والميزانية التي تعتبر لجنة دائمة من بين اثني عشرة لجنة مكونة للمجلس الشعبي الوطني أنظر في هذا : رضوان بروسي، مرجع سابق، ص 12 ، أنظر أيضا ، عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر ،مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 211 وما يليها.

وبين الحكومة¹، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية أمام أعضاء البرلمان، كما يحق للبرلمان رقابة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة²، وله أن يطلب من جهات الرقابة المستقلة كمجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصهما³.

3- الرقابة اللاحقة أو البعدية: قانون ضبط الميزانية

يعتبر قانون ضبط الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية التي أقرها البرلمان بموجب قانون المالية أو القانون التكميلي وقد أوجب الدستور⁴ على الحكومة تقديمه لما له من أهمية بالغة في عملية الرقابة لأنه يتيح للبرلمان فرصة لمتابعة كيفية تنفيذ الرخصة المالية التي منحها للسلطة التنفيذية.

تتجلى أهمية قانون ضبط الميزانية من الناحية السياسية في كونه يمثل تزكية سياسية من البرلمان للنشاط المالي للحكومة، وإن رفض البرلمان المصادقة عليه تترتب على الحكومة المسؤولية السياسية، ويتعين عليها أن تلتزم بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية وتتجنب الأخطاء التي وقعت فيه، أما من الناحية القانونية فإن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يحصن قرارات الحكومة التي اتخذتها في إطار تنفيذ الميزانية محصنة أمام أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية، وفي حال عدم المصادقة عليه تكون قراراتها غير محصنة ومعرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة⁵.

¹ بيان السياسة العامة: طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 فإن الحكومة تقدم في نهاية كل سنة بعد الموافقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن تقييما عاما لما تم تطبيقه، ويتبع ذلك بمناقشة، في حالة عدم رضا البرلمان عن أداء الحكومة تنتهي بلائحة من النواب، أو إيداع ملتمس رقابة يترتب عنه في حالة نجاحه سقوط الحكومة، وهو إجراء نص عليه الدستور وفق أحكام المواد 135 - 136 - 137 ، وتم تحديده كذلك في القانون العضوي رقم 99-02 إضافة إلى ذلك أشار الدستور في المادة 84 منه إلى أنه يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة، الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور وينتج هذا الإجراء بأحكام المواد 65 - 66 - 67 من القانون العضوي 99 - 02، الأسئلة الشفوية والكتابية: وهي أحد الإجراءات الرقابية التي نص عليها الدستور في المادة 134 منه، وتتم إجراءاتها طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 99-02، لجان التحقيق: بموجب المادة 169 من الدستور وطبقا لأحكام المواد من 76 إلى غاية المادة 86 من القانون العضوي 99-02 أنظر في هذا: رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، ص 14 وما يليها .
² المادة 160 من الدستور الجزائري.

³ عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 215.

⁴ نص المادة 179 من الدستور الجزائري والمادة 02 من القانون 17/84.

⁵ عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 218، 219.

4-رقابة مجلس المحاسبة لقد نشأت وتطورت رقابة مجلس المحاسبة ضمن مسار تطور حاجات المجتمعات والدول على غرار باقي المفاهيم القانونية، وقد كان لتطور دور الدولة وتزايد حجم نفقاتها تحديدا الدور الأهم في البحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، وفي سياق الاستفادة من التجارب الدولية في مجال الرقابة المالية أنشأ المؤسس الدستوري في دستور 1976 هيئة عليا للرقابة المالية أسماها "مجلس المحاسبة"¹.

تم تأسيس المجلس ميدانيا سنة 1980 و خضع تسييره إلى القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي منح له الاختصاص القضائي والإداري لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العامة أو تستفيد منها مهما كان وضعها القانوني، ثم جاء القانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي أعاد النظر في رقابة المجلس وحصرها، حيث استثنى من مراقبة المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية ليفقد أعضاؤه صفة القاضي، وأصبح هيئة إدارية دون أي أثر قانوني²، ثم جاء الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 وأعاد للمجلس مكانته بجعله هيئة قضائية وإدارية ووسع مجال اختصاصه لتشمل رقابته كل الأموال العامة مهما كان وضعها القانوني، وتمم بالأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة³ يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات واسعة جدا" في مجال الرقابة. وتتمثل مهامه على وجه الخصوص في التدقيق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وفي تقييم تسييرها من طرف الهيئات التي تدخل في مجال اختصاصه، والتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات سارية المفعول.

إن الهدف من ذلك هو تشجيع الاستعمال الفعال والصارم وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، ويمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية عن طريق القرارات في حالة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وتقديم الحسابات والانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرون، كما

¹أنشأ مجلس المحاسبة في الجزائر بموجب المادة 190 مند دستور 1976 ثم نصت عليه المادة 160 من دستور 1989 ثم المادة 170 من دستور 1996، ونص المادة 192 من التعديل الدستوري 2016.

²القانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر عدد 53، المؤرخة في 05 ديسمبر 1990.

³بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة نوعية التسيير من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد.

يمكن لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يلتمس مجلس المحاسبة لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، كما تتم استشارته في المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وفي المشاريع التمهيديّة للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية¹.

يتكون المجلس من عدة أجهزة وهيكل متنوعة يفترض أنها تتلاءم مع المهام المتنوعة المنوطة به فبعض الهياكل نظمت بالشكل الذي يتناسب مع وظيفته الرئيسية القضائية والإدارية للمجلس وبعضها نظم في شكل هياكل إدارية مساعدة².

وتتصف القواعد الأساسية العامة الإجرائية أمام مجلس المحاسبة بأنها قواعد زجرية، سرية، كتابية، حضورية، وتناقضية³.

ثالثا: تقييم الرقابة على المالية العامة

يكتسي موضوع الرقابة على المال العام أهمية بالنظر لتعدد الأجهزة الرقابية ووظيفتها في المحافظة على المال العام الذي يشكل عماد الدولة، وكذلك بتزايد مظاهر الفساد التي تفرض التطبيق الصارم للرقابة وتقييمها لمعالجة الاختلالات التي تظهر نتيجة التطبيق.

1: تقييم الرقابة الداخلية

تحتاج عملية الرقابة الداخلية على المال العام إلى تقييم لتصحيح مسارها وتقوية إطارها القانوني لتواكب مقتضيات التسيير المتمحور حول النتائج، الذي أصبح نموذجا عالميا.

أ- تقييم رقابة المراقب المالي

تتميز الرقابة التي يمارسها المراقب المالي بكونها رقابة سابقة تتسم بطابعها البيروقراطي الذي يتقل مسار النفقات العامة بسبب تعقد إجراءاتها واكتفائها بالتركيز على رقابة الشرعية

¹ متوفر على الموقع الرسمي للمجلس على الرابط:

https://www.ccomptes.dz/ar/missions-specialites/#/تقديم__trashed/تقديم-عام

تاريخ الاطلاع: 2019/09/18.

² محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 408.

³ المرجع نفسه، ص 427.

دون البحث عن فعاليتها ومدى تحقيق النتائج المرجوة من الناحية العملية، فقد يتم صرف الاعتمادات بطريقة غير عقلانية رغم شرعيتها من زاوية الاجراءات القانونية¹.

وهو الأمر الذي يستدعي ضرورة إصلاح هذا النوع من الرقابة لتجاوز الرقابة القبلية الآلية للمستندات لرقابة فعالة تركز على النتائج وتقييمها بحيث تنقلها إلى رقابة الملائمة من خلال إدخال الأداء وثقافة النتائج باعتبار المراقب المالي خبير في المجال المالي وهو ما سعى إليه مشروع تحديث أنظمة الميزانية.

ب-تقييم رقابة المحاسب العمومي

تعتبر رقابة المحاسب العمومي على ما توفره من فائدة عملية روتينية وتكرار لرقابة المراقب المالي بحيث تنصب على الوثائق والمستندات مما يزيد في بطء عمليات تنفيذ النفقات العمومية.²

وعليه ينبغي أن يكون هنالك تنسيق بين مختلف الهيئات الرقابية كي نضمن التسير الحسن للأموال العامة بما يحقق الكفاءة والفعالية والاقتصاد.

ج-تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية

إن كثرة النصوص المكملة الواردة في جميع المراسيم المنظمة للمفتشية العامة للمالية منذ نشأتها أثرت سلبا على نجاعة مهامها وجعلت العديد من القطاعات تفلت من رقابتها³، كما أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبقى ذات فعالية نسبية ولا تمتع بسلطة توقيع العقوبات وتكتفي بالإبلاغ عن طريق التقارير للسلطات الرئاسية أو الوصاية لوزير المالية⁴، و يلاحظ عدم وجود تنسيق بينها وبين باقي الهيئات الرقابية وعدم خضوع بعض الهيئات إلى أي نوع من الرقابة مثل: رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع ومؤسسة سوناطراك.

¹Benoit Chevauchez, la dépense publique au cœur de nos systèmes de finances publiques, RFFP, N o77, 2002, P29

² محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 164.

³ كمثال على ذلك ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 06/96 الذي يضمن تحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، لأن هذا المرسوم يعد تكرارا في جميع مواد عدا المادة الأولى منه للمرسوم رقم 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية: أنظر في هذا محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 245.

⁴ حسب نص المادة 25 و 26 من المرسوم 272/08.

د- تقييم رقابة لجان الصفقات العمومية

يتأثر العمل الرقابي لهذه اللجان بالتغير المستمر لأعضائها الذي يحول دون تراكم الخبرات لديهم وينعكس هذا في نوعية أدائهم، كما يفتقر غالبية المشرفين على عمليات إبرام الصفقات العمومية إلى التكوين المتخصص.

2- تقييم الرقابة البرلمانية

تكشف التجربة البرلمانية في الجزائر عن وجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية والممارسات الميدانية خاصة في الميدان المالي والميزاني تعكس هيمنة السلطة التنفيذية عليه، وعدم قدرة البرلمان على ممارسة صلاحياته على الرغم من الآليات الدستورية والقانونية التي كفلها له الدستور تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد المبدأ الدستوري المؤسس لمفهوم الرقابة البرلمانية.

فمن الناحية القانونية الإجرائية تتحكم الحكومة في المجال المالي من خلال حق المبادرة بالقوانين وتحضيرها وتنفيذها بدون تدخل من البرلمان الذي يقتصر دوره على المناقشة التي تتخللها الاسئلة الكتابية والشفوية بصورة غير مركزة وغير فعالة ، واقتراح التعديلات التي يتحكم فيها معطى الأغلبية البرلمانية التي عادة تكون مشكلة للحكومة ومقيدة للتعديلات بسبب طبيعة العلاقة بين النواب وأحزابهم المتميزة بحالة من التبعية، كما يرتبط ضعف الدور البرلماني في المجال المالي بالاعتبارات السياسية بوجود نظام سياسي مركزي ينظر للتمثيل من منطلق زبائني حيث أصبح النائب مجرد وكيل للوساطة الزبائنية بين الدولة والمجتمع¹.

هذا بالإضافة إلى ضعف قدرات البرلمانيين في إنتاج وتقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية من حيث الإطار المرجعي والفكري للسياسات أو من المنظور التقني والتحليلي بالنظر لعدم التمكن من الأدوات التقنية للمالية العامة وتحليل السياسات المالية التي تتطلب خبرات تكنوقراطية يفتقدها جل نواب البرلمان².

¹Hachemaoui Mohammed. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002). In : Revue française de science politique, 53^e année, n°1, 2003. p 61. Sur le site suivant :

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2003_num_53_1_395688.

Consulter le : 12/08/2019.

²رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية، مرجع سابق، ص 17.

كما تعبر طريقة التصويت على النفقات العامة بصفة مجملة عن رقابة فارغة المحتوى تتسم بالشكلية¹، كما يمكن للسلطة التنفيذية تجاوز هذه الرقابة بشكل كامل في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما حيث يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر ووضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع. كما يشكل قانون المالية التكميلي تجاوزا آخر للرقابة البرلمانية خاصة عندما يتم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ويعرض على البرلمان للمصادقة عليّة دون مناقشة².

على الرغم من الأهمية التي يحظى بها قانون ضبط الميزانية والزامية تقديمه من قبل الحكومة إلا أن الواقع أثبت غير ذلك³، وهو ما يعكس الدور المحدود للرقابة اللاحقة وعدم وجود إجراء قانوني يترتب على تقديمه من قبله الحكومة، ويبرز المركز المتفوق للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الميدان المالي بحيث تفقد الرقابة البرلمانية أحد أدواتها الرقابية اللاحقة التي تمكنها من حماية المال العام.

3- تقييم رقابة مجلس المحاسبة

على الرغم من الإصلاحات المتتالية التي شهدتها مجلس المحاسبة والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير المالية العامة، والفعالية التي يصبو لترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العام، فإنه من الناحية العملية تبقى هذه الغايات بعيدة المنال لأسباب عديدة تتعلق بعلاقته بالسلطة التنفيذية ومدى استقلاله عنه وبالنظر لارتباطه الشديد بها و فقد الكثير من استقلاليته كهيئة عليا رقابية، وأصبح مجرد هيئة من هيئات الرقابة الداخلية التابعة لسلطتها وهو ما يؤثر على دوره الرقابي في حماية المال العام⁴.

¹ مقارنة بسيطة بين مبلغ ميزانية التسيير في مجموعه الفرعي لسنة 2010 الذي يساوي (2.323.350.013.000 دج) ومبلغ التكاليف المشتركة الذي يساوي (542.469.810.000 دج 9) حيث يشكل مبلغ التكاليف المشتركة حوالي 4/1 مبلغ ميزانية التسيير في مجموعه الفرعي وهو ما يعني أن البرلمان يصادق بصفة مجملة على النفقات العامة فإنه يصادق على التكاليف المشتركة التي تساوي ربع ميزانية التسيير دون أن يعرف أين تم صرف هذه المبالغ من طرف الحكومة أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 365.

² كمثال على ذلك الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 متوفر على موقع المجلس الشعبي الوطني.

³ لم تقدم الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 سوى أربع قوانين لضبط الميزانية بين 1981 و 1987 وعادت بعد ذلك لتقديمه سنوات 2011-2012-2013-2014 حيث قدمت قانون ضبط الميزانية لسنة 2008-2009-2010-2011-2012 على الترتيب.

⁴ المواد 18-19-21 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وفي المقابل فإن علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التشريعية لم تتل حقا من التقدير باعتباره شريكا مكملا للدور الرقابي للبرلمان في حماية المال العام، حيث ضيق المشرع علاقته بالسلطة التشريعية وحصرها في إعلام الهيئة التشريعية من خلال إرسال نسخة من التقرير السنوي إليها من قبل المجلس¹، كما لم يُمكن مجلس المحاسبة من الاتصال بمقرري اللجان البرلمانية، وجل التقارير التقييمية التي يعدها لاتصل إليه إلا عن طريق الحكومة²، وقد عكس إلغاء المشرع بموجب التعديل الأخير للأمر 20/95 تراجعاً وتجسيدا لهيمنة السلطة التنفيذية على المجالين المالي والميزانياتي من خلال سحب إمكانية قيام رئيس مجموعة برلمانية بعرض ملفات ذات أهمية وطنية على المجلس³، وتطرح مسألة استقلالية أعضائه من خلال الحصانة التي يتمتعون بها، وإن كان المشرع قد أعاد للمجلس الصفة القضائية وصفة القاضي لأعضائه فإن نص المادة 1/77 من الأمر 23/95 تمس جوهر هذه الحصانة من خلال إخضاعهم للمحاكمة الجنائية بطريقة آلية ابتداء من المخالفة⁴.

أما بخصوص التوصيات التي يعدها مجلس المحاسبة وعلى الرغم من أهميتها في حماية الأموال العامة فإن انتقادها للجزاءات الرادعة جعلها لا تكتسي قيمة قانونية، كما أن التوصيات التي يصدرها المجلس عقب رقابته الإدارية ليس له طابع الإلزام ويتوقف تطبيقها على مدى قبول الهيئات الموجهة إليها، وعدم تمكينه من آلية الرقابة القبلية في حال وجود مخالفات تمس بالمال العام، يؤكد استفحال ظاهرة الفساد وانتشارها على أهمية الدور الرقابي الهام الذي يجب أن يقوم به المجلس من خلال إصلاح آليات عمله وقيامه بدور مساعد للبرلمان في المجال المالي بحكم قدرته على تحسين أداء الرقابة البرلمانية.

¹ حسب نص المادة 16/2 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² حسب نص المادة 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ حسب نص المادة 31 من الأمر 10/02 المعدل والمتم للأمر 95/20 أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 508.

⁴ حسب نص المادة 1/77 من الأمر 23/95، أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 501.

المطلب الثاني: ضعف منهجية التسيير المالي

تتسم المقاربة التقليدية لتسيير المالية العامة بهيمنة المنطق البيروقراطي القانوني الذي ميز مجال التسيير العمومي بشكل أساسي على القطاع العام والإدارة العامة، لغرض تحقيق التنمية الوطنية، حيث امتد نشاط الدولة إلى كافة المرافق الاقتصادية والاجتماعية، حتى بعد دخول الجزائر إلى اقتصاد السوق على إثر التحولات التي عرفتھا الدولة، خاصة خلال فترات تسعينيات القرن الماضي، وذلك بعد تبني التعددية في دستور 1989، مروراً ببرنامج التعديل الهيكلي، وما صاحبه من شروط المؤسسات المالية الدولية لرفع كفاءة القطاع العمومي، وتحسين تسيير المالية العامة في إطار ما يعرف بالتوجه نحو الحكامة المالية.

نلاحظ حدوث أزمة على مستوى التسيير المالي العمومي بسبب هيمنة المنطق البيروقراطي القانوني عليه، وغياب التسيير الاستراتيجي بفعل هيمنة منطق الوسائل المعتمدة على المقاربة التقليدية في المجال الميزانياتي، والتي أبانت عن ضعفها وعدم قدرتها على مواكبة التطورات المتسارعة على المستوى المحلي والدولي بفعل التحولات التي عرفها دور الدولة بسبب أزمة دولة الرفاهية تحت ضغوطات العولمة والتطور التكنولوجي السريع الذي شهدته نهاية القرن الماضي.

الفرع الأول: إشكالية التسيير المالي العمومي وهيمنة منطق الوسائل

لقد اعتمد مفهوم التسيير العمومي بشكل عام وتسيير المالية العامة في الجزائر بشكل خاص على مقاربة تقليدية قانونية بيروقراطية فيبرية ميزت الإدارة العامة طيلة الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى غاية سنة 1989 على الطريقة الجزائرية، حدثت تحولات مهمة بسبب الأزمة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عرفتھا البلاد في نهايات ثمانينيات القرن الماضي في سياق تحولات عالمية بفعل تراجع دور الدولة وعدم قدرتها على تلبية المطالب الاجتماعية المتزايدة بسبب أزمة دولة الرفاهية تحت ضغوطات العولمة.

أولاً: إشكالية التسيير العمومي في الجزائر

تميزت خصائص التسيير العمومي التقليدي بمرجعية أخلاقية وفلسفية تستند أولاً إلى مفهومي المصلحة العامة والخدمة العمومية، وثانياً إلى النظام القانوني للإدارة العامة، والمحدد

في القانون الإداري والنظام المشترك للمرافق العمومية، وثالثا بعقلانية بيروقراطية ونظام احتكاري"¹.

إنّ إتباع نمط التسيير العمومي التقليدي في الجزائر أبان عن هيمنة عقلانية بيروقراطية ونظام احتكاري، قائم أساسا على السلطة القانونية، فالإدارة العمومية في الجزائر هي إدارة بالسلطة، وتعتمد أساسا على التشريع لتحديد ما تريد الوصول إليه، وتتجسد العقلانية البيروقراطية من خلال أساليب تنظيم المجال العمومي، حيث المركزية في اتخاذ القرارات وقد انعكس هذا بوضوح في مجال التسيير المالي حيث أن تسيير المالية العامة تغلب عليه العقلانية القانونية والمنطق البيروقراطي الذي يركز على الجانب القانوني أكثر من الجانب الاقتصادي، ويتجسد هذا من خلال الحرص على احترام القوانين واللوائح التي تحكم تسيير المالية العامة المتمثلة في القانون الإطار المنظم لقوانين المالية 84/ 17 والتعديلات التي خضع لها من خلال قانون المالية السنوي، كما تهتم المقاربة التقليدية للتسيير المالي العمومي بمراعاة الانتظام وسلامة الإجراءات أكثر من اهتمامها بتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة في إطار البحث عن تحقيق المصلحة العامة.

لقد كشفت التحولات التي عرفت الجزائر نهاية ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية والإطار المنظم لها الذي لم يعرف استقرارا لإطاره القانوني بسبب التعديلات المتتالية التي عرفها، والتي ترجع أساسا إلى ابتعاد الطموح السياسي المنادي بالقطيعة مع النص الاستعماري والواقع والمتغيرات الداخلية التي تعكس عدم التحكم في تقنيات المالية العامة وعدم القدرة على تسخيرها لخدمة الخيار الإيديولوجي الاشتراكي"².

يجسد التسيير المالي العمومي هذه المفارقة القانونية بوضوح حيث يخاطب القانون المستثمر خطابا ليبراليا والمواطن خطابا اشتراكيا يعكس بوضوح حصر القانون في طابعه الشكلي ولا يعكس بصدق الواقع الاقتصادي، ذلك أن القانون الإطار 84/ 17 مستلهم من القانون الفرنسي والأمر 02/59 المتعلق بقوانين المالية تحديدا ذو الخلفية الليبرالية لكنه صدر في ظل أحكام دستور 1976 والميثاق الوطني ذو التوجه الاشتراكي حيث كرس نموذج الدول

¹مراد بن سعيد، مرجع سابق، ص 88.

²حبيبة نايلي، الآليات القانونية لتنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق يوسف بن خدة، الجزائر، 1، 2015/2016، ص 25.

المتدخلة وحتمية التخطيط المركزي والملكية العامة لوسائل الإنتاج، والاعتماد على المخطط وهيمنة منطق الوسائل.

ثانيا: هيمنة منطق الوسائل

يعكس غياب التسيير المالي الاستراتيجي تحول قانون المالية من أداة للتنمية إلى هدف في حد ذاته يختزل نفسه في تسيير اللحظة، تؤدي ندرة الموارد والإفراط في الإنفاق العام بطريق متجاوزة للحاجيات الحقيقية، من خلال سعي كل وزارة إلى المطالبة بأكبر قدر من الاعتمادات والوسائل دون التساؤل عن معنى ومفهوم هذه المهام أو مضمون هذه الأهداف والنتائج المتوقعة منها، كم أن هنالك نقائص واضحة تتعلق بمدونات الميزانية وبهيكل النفقات العامة التي لا تستجيب للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد وتؤثر بدرجة كبيرة على أداء النفقة العامة لدورها¹:

- من حيث طريقة التقديم تبدو غير متجانسة في تصنيفها بحيث يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات من طبيعة واحدة.
- عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز لأن تبويب نفقات التسيير يتم بحسب الوزارات في حين نفقات التجهيز تتم بحسب القطاع الاقتصادي على مستوى القسم، كما أن الوثائق المقدمة لا تبين التصنيف بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز وهو ما يجعل من الصعب على المحاسبة الوطنية تناول الطبيعة الاقتصادية للنفقات على مستوى ميزانية التجهيز بالنظر لنقص المعطيات على هذا المستوى.
- مدونة قليلة التكيف لنظم المعلومات.
- لا يعتمد النظام الميزاني الحالي في تقدير النفقات على تقنية الخيارات المالية بحيث يتم تقدير احتياجات كل وزارة من الاعتمادات وهو ما يدفعها للمبالغة في طلب الاعتمادات دون الرجوع لأولويات الإنفاق العام وهو ما يفسر الزيادة المستمرة للنفقات العامة وغياب الرشادة في استعمالها.

¹دنان راضية، ترشيد سياسة الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، دراسة حالة الجزائر (-1990-2014، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2015/2016، ص241.

الفرع الثاني: طغيان هاجس التوازنات المالية وضعف الربط بين المخطط المسير

يعد مفهوم توازن الميزانية من بين المبادئ التي عرفت المقاربة التقليدية لتسيير المالية العامة، ويعني عدم تجاوز مبلغ النفقات لمبلغ الإيرادات وعدم زيادة الإيرادات على النفقات وقد اعتبرته دليلا على حسن التسيير المالي للميزانية¹،

أولاً: طغيان هاجس التوازنات المالية: ركزت المقاربة التقليدية على مراعاة التوازن بشكل مطلق بداعي تجنب العجز الذي يؤدي إلى الاقتراض، والإصدار النقدي الجديد لتمويل العجز، وبسبب الآثار التضخمية التي تنتج عن هذه العملية من انخفاض في قيمة العملة وارتفاع للأسعار، على عكس المقاربة الحديثة التي ترى في التمسك المطلق بمبدأ التوازن مبالغا فيه، بحيث يمكن تمويل العجز بواسطة القروض واستثمارها في مشاريع إنتاجية تزيد في الدخل الوطني وتمكن من تسديد القروض، أما بخصوص الإصدار النقدي الجديد فيمكن اللجوء إليه لمعالجة حالة انخفاض الطلب الخاص دون أن يكون له تأثير تضخمي على الأسعار².

وارتبط مبدأ التوازن في الجزائر بالمخطط السنوي أو المتعدد السنوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فقانون المالية يحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسيطرة على هذه المخططات، إلا أنه اعتبارا من بداية تسعينيات القرن الماضي أصبح توازن الميزانية يأخذ بعين الاعتبار مبدأ اقتصاد السوق ومبدأ نفقات رأس المال الذي يعتبر عنصرا هاما من عناصر السياسة الاقتصادية والمالية في الجزائر، ورغم البحث المستمر عن تحقيق هذا التوازن إلا أن ميزانيات الجزائر لم تعرف سوى مرة واحد توازنا تقديريا من تطبيقات قانون المالية كان ذلك سنة 1991³.

ولهذا فالدستور بمبادئه العامة والأحكام القانونية التي تتضمنها النصوص المنظمة للمالية العامة درجت على وضع قيود لكل التعديلات التي قد تطال هذا الميدان⁴، وهو ما تجسد في الحد من صلاحيات البرلمان فيما يتعلق بإدخال تعديلات على مشروع قانون المالية

¹ طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ص 115. على الرابط:

<http://law.mu.edu.iq/wp-content/uploads/2017/02/علم-المالية-والتشريع-المالي.pdf>.

² فريزة اشهبان، مرجع سابق، ص 128.

³ يحيى دنيدي، مرجع سابق، ص 76، 77.

⁴ حسب نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

بحيث قيد حق التعديل¹ بهدف حماية التوازن المالي الذي يمكن أن يتم المساس به في حال تم فسح المجال أمام التعديلات المقترحة من قبل البرلمانين.

فالتوازنات المالية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي أساس لتقوية الاستثمار ودعم التنمية وعليه لا يرتبط الأمر بطرق محاسبائية معقدة من أجل إبقاء العجز في مستوى محدد بدعوى المحافظة على التوازنات المالية الكبرى بقدر ما يتعلق بقياس الحالة الاقتصادية والمالية للدولة وقدرتها على تقليص نفقات تسييرها وتحسين مواردها.

ثانيا: ضعف الربط بين المخطط المسير ثم البرنامج المرافق وقانون المالية

نتيجة لتبني النهج الاشتراكي وحرص الدولة على التناسق بين السياسة المالية وباقي السياسات الاقتصادية ومن بينها السياسة النقدية لتحقيق التكامل والانسجام تم العمل بآلية قانونية هي المخطط والذي يشوبه بعض الغموض بالنسبة لتحديد تكييفه القانوني وموقعه في هرم القوانين خاصة وأنه يعبر عن ضرورة تقنية أكثر منها قانونية².

والمخطط عمل حكومي بطبيعته لأن تحضيره وإعداده يتم من طرف الأجهزة التابعة للحكومة وليس البرلمان لاسيما لجان التخطيط ومكاتب الدراسات والمراكز المعنية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في غياب تام للبرلمان في هذه المرحلة، والتي لا يتعدى دورها الاستشارة³.

أدى تبني المخطط المستند إلى التخطيط المركزي لإحداث ازدواجية حقيقة في قانون المالية الذي يقوم على مبادئ تحكمه من بينها مبدأ الوحدة⁴.

وقد أدى عدم تقديم هذا المخطط لعرض هزيل لمشروع قانون المالية ومطالبة البرلمان باسترجاع صلاحياته المالية في هذا المجال، وفي سياق التحول الذي عرفته بالبلاد في نهاية

¹ نص المادة 44 من القانون 12/16، أنظر في هذا: عادل حابسة، فعالية الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2011، ص 49.

² رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 1 بن خدة يوسف، كلية الحقوق، 2006، ص 204، أنظر أيضا: حبيبة نايلي، مرجع سابق، ص 62.

³ تجدر الإشارة إلى أن الجزائر شهدت أربعة مخططات للتنمية، صدر الأول بالأمر 07/70 المؤرخ في 20/01/1970 المتضمن المخطط الرباعي الأول، وصدر الثاني بالأمر 86/74 المؤرخ في 24/06/1974 المتضمن المخطط الرباعي الثاني، ثم صدر القانون 11/80 المؤرخ في 13/12/1980 المتضمن المخطط الخماسي الأول والقانون 22/84 المؤرخ في 24/12/1984 المتضمن المخطط الخماسي الثاني.

⁴ M.T. Bouara, la loi de finances en Algérie, thèse du doctorat en droit public, université d'Alger 1, faculté de droit : université d'Alger 1, 2006, p 215.

الثمانينيات جاء القانون 02/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط في المادة 26 ليؤكد أن المخطط السنوي يمثل أداة للتسويات العامة للمخطط الوطني على المدى المتوسط وإطارا للتوجيه كما تضمن إصلاحات هدفت لتوجيه وتسير الاقتصاد لضمان الاندماج الأمثل في قواعد اقتصاد السوق¹.

وفي سياق هذا التحول تم التفكير في إعادة صياغة جديدة للتخطيط تم نقل مهام ووسائل التخطيط المرتبطة بميزانية الدولة إلى وزارة المالية مع استحداث المحافظة السامية للتخطيط والاستشراف سنة 2003 التي من بين مهامها تنظيم دراسة استشرافية بشأن العوامل التي قد تؤثر في على التطور الاقتصادي والاجتماعي على المدى البعيد، وتقييم السياسات العمومية، واعتماد التوقع والترشيد الاقتصاد الكلي².

بدأت الجزائر في التخلي عن التخطيط المعتمد لفترات محددة والانتقال إلى البرامج التي تعنى بوضع مجموعة من الأهداف بغية تحقيقها خلال فترة محددة في إطار محاولة لتحديث تسيير المالية العامة وإصلاح تقنيات التسيير المالي تتجسد بعض معالمه في حسابات التخصيص الخاص، غير أن النظام الميزاني الجزائري لم يجسد المعايير المستعملة في تحديث أنظمة الميزانية المعترف بها على المستوى الدولي والمندرجة تحت معايير الحكامة المالية. وعليه تطرح قضية غياب التسيير المالي الاستراتيجي إشكالية ضعف الربط الموجود بين المخطط المسير أو البرنامج المرافق خاصة في ظل اعتماد المقاربة التقليدية لتسيير المالية العامة الطاغية حاليا والتميزة بالطابع غير المتكامل المساعد على أخذ نظر شمولية لكل المعطيات المالية ثم الطابع المالي والمحاسبي البحث للنفقات دون دراسة الآثار الاقتصادية التي تحدثها على الدولة والمجتمع خاصة في ظل التبويب الإداري للنفقات حسب الوسائل، كلها عوامل ساهمت في ضعف التسيير المالي العمومي و تنامي إهدار المال العام وغياب الرشادة في تسييره³.

¹ التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة في الجزائر، ص 65.

² تم توسيع مهام المحافظة وتدعيمها باستحداث منصب كاتب دولة للإحصاء بعد إنشاء وزارة الاستشراف والإحصاء بموجب المرسوم 283/10 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 المتعلق بالإحصائيات، ج ر ع 70، للتحويل فيما بعد كتابة دولة مكلفة بالاستشراف بالمرسوم التنفيذي 13/11 المؤرخ في 15 جانفي 2013 المحدد لصلاحيات كاتب الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالاستشراف ج ر ع 03، غير أنه تم الغاؤها بموجب التعديل الوزاري في ماي 2014.

³ أنظر في هذا تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق: دنان راضية، مرجع سابق، ص 245.

الفرع الثالث: التضخم المستمر للأحكام غير المالية وظاهرة التسيير خارج الميزانية

إن قانون المالية يحتل مكانة متميزة، ويترقب صدوره جميع المهتمين بالشأن الاقتصادي والمالي لكونه يترجم تفاصيل الحياة الاقتصادية والسياسة للبلاد من خلال الأحكام التي يحتويها وهو ما فتح المجال أمام تكاثر مستمر لعديد الأحكام التي تعتبر دخيلة عن المجال المالي بالنظر لفحواها الاقتصادي، كما يعرف انتشار واسعاً لظاهرة التسيير خارج الميزانية من خلال الاعتماد على حسابات التخصيص الخاص التي أصبحت شبه ميزانية بعد أن كانت استثناء لمبدأ الوحدة.

أولاً: التضخم المستمر للأحكام غير المالية (فرسان المالية)

لقد أدت التحولات التي عرفت الساحة الاقتصادية نهاية ثمانينيات القرن الماضي إلى الشروع في جملة من الإصلاحات فرضتها معطيات الأزمة الداخلية و ضغوطات الحاجة إلى المساعدات الدولية، دفعت المشرع الجزائري إلى محاولة مسايرة هذه التحولات المتسمة بالسرعة و تجسد ذلك في إصلاحات مست التسيير المالي أساساً من خلال إدخال أحكام تميزت بمرونة لضبط العلاقة بين الدولة والخواص في ظل انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد ، وقد تم هذا في سياق دولي اتسم بحركية نشطة لإزالة التنظيم، وفتح المجال أمام الخواص للمساهمة في الحياة الاقتصادية.

وقد أصبح اللجوء إلى هذا النوع من الأحكام التي تعرف بفرسان المالية¹، وتطلق تسمية فارس على حكم قانوني عند تواجده في نص ليس له أي مكان فيه ويمس بفلسفته فلا يتماشى مع روح القانون².

عرف نظام المالية العامة في الجزائر المتأثر بالأحكام الفرنسية في الميدان المالي والميزانياتي حظراً مطلقاً لمسألة فرسان المالية أسوة بما كان معمولاً به في النظام المالي الفرنسي وفق مقتضيات الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959، إلى غاية صدور القانون الإطار المتضمن قوانين المالية 17/ 84 وما شهدته من تعديلات سمحت بالمرور إلى مرحلة الترخيص الاستثنائي بعد الحظر المطلق ، خاصة تعديل نص المادة 67 منه والتي خضعت للتعديل مرتين

¹ تسمى أيضاً بمصطحي أو مراقبي الميزانية وهي مقتضيات تدرج في قوانين المالية ولا ترتبط بموضوع المالية: أنظر في هذا : يحي دنديني، مرجع سابق، ص 59.

² وتعرف الأوساط القانونية ثلاث أنواع من الفرسان، الفرسان التشريعي، الفرسان الاجتماعي وفارس الميزانية وهي ممارسة منبوذة من رجال الفقه وتعتبر عن أحكام غريبة بطبيعتها عن الميدان المالي والميزانياتي بحكم تعارضها مع مبدأ السنوية: أنظر في هذا: حبيبة نابلي، مرجع سابق، ص 251.

كانت الأولى بموجب القانون 05/88 المؤرخ في 12/01/1988 لتنتزع فكرة المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة نظرا للتخلي عن فكرة التخطيط المركزي ، و كانت الثانية بموجب القانون 24/89 المؤرخ في 31/12/1989 التي من خلال نص المادة في الفقرة الأخيرة منه سمح بتواجد فرسان الميزانية¹.

1: قانون المالية التكميلي كتجسيد لظاهرة إدخال الأحكام غير المالية

لقد شكل محتوى قوانين المالية التكميلية خاصة التي صدرت في شكل أوامر قيام السلطة التنفيذية بتضمينها أحكام دخيلة من حيث طبيعتها على قانون المالية ، وتستعملها الحكومة كأداة لمواجهة الظواهر القانونية والاقتصادية التي تتطلب التدخل العاجل للدولة في مجالات لا تتعلق بالمالية العامة الأمر الذي يعد تعديا على مجالات القوانين الأخرى بالمقابل ، وإذا كانت فكرة قانون المالية التكميلي جاءت لدواعي عملية لاستدراك النقائص التي ظهرت في قانون المالية السنوي، فإن الممارسات التي عرفها الميدان المالي والميزاني في الجزائر جعله يشكل تقليدا شائعا وليس استثناء².

يجسد من ناحية أخرى انتهاكا لمبدأ السنوية في الميزانية لانتهاء أثره بانتهاء قانون المالية الأصلي، وهو ما يجعل مدة سريانه أقل من السنة المالية، ولمبدأ الوحدة باعتباره يأتي بأحكام أخرى مكمل أو معدلة لقانون المالية دون أن تأتي في وثيقة واحدة، وبالتالي أصبحت قوانين المالية التكميلية مجال خصبا لتواجد هذا النوع من الأحكام التي تتعدى المجال المالي إلى تنظيم الاقتصاد وبيئته ومن بين هذه المجالات مجال الصفقات العمومية، الخصوصية) قانون المالية التكميلي لسنة 1994 والذي تسللت من خلاله أحكام مشروع الخصوصية) ، تنظيم التجارة وكبح الواردات³، وكمثال الاستعمال على هذا الاستعمال المفرط لهذه التقنية القانونية نجد قانون المالية لسنة 2009⁴.

¹ حسب نص الفقرة من المادة الأولى من القانون 24/89 " ... يميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم".

² عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 370.

³ كمثال قانون المالية التكميلي لسنة 2005 الصادر بالأمر 05/05 المؤرخ في 25/07/2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج ر ع 52، الصارة بتاريخ 26 جويلية 2005.

⁴ جاء قانون المالية لسنة 2009 بعدد كبير من الأحكام غير المالية التي تتعلق بالخيارات الاقتصادية أنظر في هذا: حبيبة نايلي، مرجع سابق، ص 271.

والتي بالإضافة إلى إدراجها لإحكام دخيلة عن الميدان المالي والميزاني في قانون المالية فإن طريقة مناقشة أغلب نواب البرلمان تتميز بمناقشات عامة إذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصدار القانون التكميلي بموجب أمر، رغم أن المشرع الدستوري قد عالج الوضع السابق الذي كان رئيس الجمهورية يصدر القانون التكميلي بأمر بين دورتي البرلمان¹، حيث جاء التعديل الأخير ليستبدلها بدورة واحدة².

وعليه يمثل قانون المالية التكميلي تقنية قانونية تمس بموضوع المالية العامة من خلال إدراجه أحكاما لا علاقة لها بهذا المجال، وتعتبر عن انحراف تشريعي بيد السلطة التنفيذية التي تتيح له تجنب الخضوع لرقابة البرلمان.

ثانيا: ظاهر التسيير خارج الميزانية " الاستخدام المفرط لحسابات التخصيص الخاص "

بفعل تحولات دور الدولة الناتج عن الأزمة التي عرفت البلاد خلال سنوات ثمانينيات القرن الماضي ولجوؤها لطلب المساعدات الدولية، فرض التوجه نحو اقتصاد السوق في محاولة لتجاوز هذه الأزمة الاقتصادية والمالية والاجتماعية لكن نظام تسيير المالية العامة لم يكن قادرا على مواكبة هذه التحولات فلجأ لاستخدام حسابات التخصيص الخاص³ التي جاءت في إطار بحث السلطات العمومية عن فعالية النفقات العامة من خلال القيام بصرفها خارج الأطر المحددة في قانون المالية⁴.

عرف استعمال حسابات التخصيص الخاص استعمالا واسعا خلال فترة التسعينيات قامت فيها الجزائر بإصلاحات فرضت عليها من قبل المؤسسات المالية في إطار ما يعرف ببرامج التعديل الهيكلي من أجل الحصول على الدعم المالي لتجاوز الأزمة المالية، "فلا يكاد يخلو أي قانون مالية من إنشاء حساب تخصيص خاص أو أكثر أو تعديل حسابات قائمة حتى أصبح أغلب أعضاء الحكومة يقع تحت تصرفهم أكثر من حساب واحد"⁵.

يشكل اللجوء المفرط لحسابات التخصيص الخاص مساسا بالمبادئ التي تحكم الميزانية العامة للدولة حيث يمس بمبدأ السنوية وفق تصوره الكلاسيكي، إذ يتم خرق هذا المبدأ بنقل

¹ بموجب نص المادة 124 من دستور 1996، وكمثال على ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2002 والذي صدر قبل أسبوع من افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان 1996.

² حسب نص المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

³ حسب نص المادة 56 من القانون 17/84.

⁴ عادل حابسة، مرجع سابق، ص 59.

⁵ كعمارة جمال، مرجع سابق، ص 102.

الاعتمادات التي تم تقديرها ولم يتم إنفاقها خلال السنة إلى السنة الموالية وهي من الأسباب التي تدفع السلطات العمومية لفتح حسابات التخصيص الخاص، كما يشكل خرقاً لمبدأ الوحدة باعتبار أن حسابات التخصيص الخاص تتضمن إيرادات ونفقات لا تظهر في الميزانية العامة للدولة على الرغم من كون القانون المالية يتضمن الأحكام المطبقة عليها، كما تشكل ذات الحسابات انتهاكاً لمبدأ الشمولية فيمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات ومن بينها حسابات التخصيص الخاص¹.

وفي محاولة من المشرع الجزائري لمواكبة التطورات في مجال تسيير المالية العامة قدم تعريفاً جديداً لحسابات التخصيص الخاص من خلال المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000²، تجسد مفهوم البرنامج والتسيير عن طريق الأهداف "حسابات التسيير" في إطار عملية الإصلاح الميزانياتي في الجزائر³.

عرف اللجوء إلى حسابات التخصيص استخداماً مفرطاً بداعي مواكبة التطورات الحاصلة خاصة في مجال التسيير بحثاً عن تحقيق الفعالية غير أن الواقع يؤكد عكس ذلك حيث يلاحظ غياب الأهداف والبرامج الواضحة⁴، إذ يتم فتح بعض الحسابات في قوانين المالية دون أن يتم إصدار نصوص تنظيمية لها توضح كيفية استعمالها وهو يؤدي لتجميد الأموال المخصصة بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية⁵، كما لا توجد إجراءات واضحة لرقابة تسيير هذه الحسابات خاصة وأن تسيير العديد منها يخضع لاختصاص الهيئات ذات التسيير

¹ نص المادة 156 من القانون 17/84

² حسب نص المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000.

³ عادل حابسة، مرجع سابق، ص 67.

⁴ حيث يسجل مجلس المحاسبة في تقريره التقييمي أن حسابات التخصيص تستمر في العمل في غياب برنامج عمل تحدد فيه الأهداف المسطرة والآجال وجهاز التقييم أنظر في هذا التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2015، ص 120.

⁵ تم تسجيل بطء واضح في وضع وإصدار النصوص التطبيقية المنظمة للإطار القانوني الذي يحكم حسابات التخصيص الخاص كمثال حالة الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب (079/312) أنظر في هذا: التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2015، ص 120.

الخاص التي تتمتع بالاستقلالية، وهو ما يجعل تحقيق الرقابة عليها أمرا في غاية الصعوبة بسبب غياب التنسيق بين جميع المستويات¹ وتعبير عن غياب الجدية في تسيير الأموال العامة².

الفرع الرابع: ضعف تسيير الاعتمادات المالية

تشكل الاعتمادات المالية الوسيلة العملية لتنفيذ الميزانية العامة لذا وجب أن تعطى العناية الكافية لتسييرها، وتتكفل الحكومة بالقيام بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات حسب الأطر المحددة، ويتم وضع الاعتمادات تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير والمتصرفين العموميين بالنسبة للنفقات الأخرى وفق نص المادة 20 من القانون 84 / 17. وذلك عن طريق مراسيم توزيع الاعتمادات تطبيقا لمبدأ التخصيص حسب الفصول³. غير أن تنفيذ قانون المالية الذي تقوم به الحكومة في إطار احترام الرخصة المالية يتم تجاوزه في كثير من الأحيان لدواعي سوء التقدير أو حدوث حالات طارئة من خلال تقنية تعديل تخصيص الاعتمادات وهذا من خلال أولا تحويل الاعتمادات المرخصة، ثاني من خلال تقنية نقل الاعتمادات.

أولا: تحويل الاعتمادات

الأصل أنه يجب خضوع أي عملية لتحويل أي مبلغ من موضع إلى آخر لموافقة السلطة التشريعية غير أن كثرة عمليات تحويل الاعتمادات التي تطلعنا عليها الجرائد الرسمية تدل على تجاوز وضاح، وعدم تقييد بالرخصة المالية التي قبلتها السلطة التشريعية⁴، وتتم عملية التحويل بموجب مرسوم، والملاحظ أن عمليات التحويل تمس الباب المتعلق بالتكاليف المشتركة لتحول بعد ذلك إلى وزارة محددة أو مختلف الوزارات أو التحويل مباشرة من هذا الباب لوزارة معينة⁵ يؤكد اللجوء لهذه التقنية تعمد السلطة التنفيذية تجاوز الرخصة المالية التي

¹ عادل حابسة، مرجع سابق، ص 280.

² أنظر في هذا التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة لسنة 2014 الذي جاء فيه " سجل المجلس أن بعض حسابات التخصيص تظهر برامج ونشاطات أو مخططات عمل لسنة 2014 تشمل عمليات ممولة من هذه الصناديق، غير مؤهلة للمطابقة مع المدونة ومخالفة لإحكام قوانين المالية " ص 101.

³ Denideni Yahia : La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, Alger, 2002, op.cit., p267.

⁴ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 371.

⁵ أنظر نص المادة 21 من القانون 84 / 17 " بصرف النظر عن أحكام المادة 20 أعلاه، يمكن تسجيل نفقات التسيير في فصول تشمل اعتمادات إجمالية، عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة، تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها، ويمكن توزيع هذا النوع الأخير من الاعتمادات خلال السنة عن طريق التنظيم "

منحها إياها البرلمان وهو ما أشار إليه مجلس المحاسبة في تقرير لسنة 1995¹، كما سجل المجلس في تقريره السنوي امتعاضه من الممارسات التي تهدف لتقليص دور التصويت البرلماني².

ثانيا: نقل الاعتمادات

تتم عمليات نقل الاعتمادات³ وتحويلها من باب لآخر بالنسبة للميزانية العامة للتسيير والميزانيات الملحقة يمكن إجراؤها ضمن الشروط التالية:

إن عمليات نقل الاعتمادات وتحويلها يمكن أن تعدل التخصيصات المتعلقة بالأبواب، ولا يجوز أن تحدث أبواب جديدة سوى في حالات تحويل الاختصاصات أو المصالح إن عملية النقل تعدل عزم المصلحة المسؤولة على تنفيذ النفقات دون أن تعدل التخصيص الأصلي للاعتماد ويؤذن بها بموجب قرار من وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط.

يتم نقل الاعتمادات بموجب مراسيم رئاسية بمبادرة من الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا وهي أكثر أهمية من مراسيم تحويل الاعتمادات لأنها تؤدي إلى تعديل تخصيص الاعتمادات لكونها تغير طبيعة النفقة، كما تقوم بتخفيض مبالغ فصل ليستفيد منها فصل آخر⁴.

¹التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، ج ر ع 76، الصادرة بتاريخ 19/11/1997، ص 15. الذي جاء فيه "عدم مراعاة قواعد القانون المالي في تنفيذ ميزانية التسيير ولاسيما في التقديرات والعمليات المتعلقة بالتكاليف المشتركة التي أصبحت تزايدها مبعث للقلق (35 إلى 45 من اعتمادات التسيير).

²المرجع نفسه ص 27.

³تناولها نص المادة 09 من الأمر رقم 68/654 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969، ج ر ع 106، الصادرة بتاريخ 31/12/1968.

⁴حسب نص المادة 33 من القانون 17،/84 وأيضا:

لتوضيح ذلك نورد بعض الأمثلة حول عن مراسيم نقل الاعتمادات¹.

كما يتم نقل الاعتمادات بموجب مراسيم رئيسية مثل نقل اعتمادات في ميزانية وزارة الشؤون الخارجية مثل المرسوم الرئاسي رقم 523/03 المؤرخ في 2003/012/30 يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية تسيير وزارة الخارجية²، كما يتم نقل الاعتماد وفق شروط حددتها المادة 33 و34 من القانون 84 / 17³ بموجب مراسيم بناء على تقرير من وزير المكلف بالمالية، الملاحظ أن المشرع سمح بإدخال هذه التعديلات بشرط المحافظة على التوازن⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 04 / 444 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية وزارة التربية الوطنية حيث جاء في: المادة الأولى يلغى من ميزانية 2004 اعتماد قدره (449118000) مقيدة في ميزانية تسيير وزارة التربية الوطنية في الأبواب المبينة في الجدول (ب) الملحق بهذا المرسوم.

-المادة الثانية: "يخصص لميزانية سنة اعتماد قدره (449118000 دج) يقيد في ميزانية تسيير وزارة التربية الوطنية في الأبواب المبينة في الجدول (ب) بهذا المرسوم" ج ر رقم 02 الصادرة بتاريخ 05/01/2005
-المرسوم التنفيذي رقم 05/461 مؤرخ في 06/12/2005 يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية تسيير وزارة الموارد المائية، ج ر ع 79، الصادرة بتاريخ 07/12/2005.

² حسب نص المادة الأولى: يلغى من ميزانية تسيير وزارة الخارجية اعتماد قدره (2233000000 دج) تقيد في ميزانية وزارة الشؤون الخارجية وفي الباب رقم 37/12 المصالح الموجودة في الخارج العمل الدبلوماسي، النفقات المحتملة "³ نص المادتين 33 و34 من القانون 84 / 17.
⁴ وتتمثل في:

-لا تتم عملية نقل الاعتمادات حسب نص المادة 33/02 من القانون 84 / 17 " تعدل عمليات النقل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة "
- لا يمكن أن تتم عملية نقل الاعتمادات ولا تحويلها من فصول تتضمن اعتمادات الموظفين إلى فصول أخرى حسب نص المادة 34 من القانون 84 / 17 " بصرف النظر عن أحكام المادة أعلاه لا يجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول أخرى تتضمن أنواعا أخرى من النفقات "

لا يمكن إجراء نقل الاعتمادات من فصل تتضمن اعتمادات تقييمية أو وقتية لفائدة اعتماد حصري بمعنى أن عمليان النقل لا تتعلق و لا تمس الاعتمادات الحصرية نظر لطبيعتها ،لكن تعديل المادة 32 من القانون 84 / 17،وضع قواعد جديدة تخص تعديل هذا النوع من الاعتمادات حيث تم تعديل المادة 32 من القانون 84 / 17 بموجب المادة 152 من المرسوم رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ج ر ر 04 " يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب المرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها ، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية ، غير أنه يمكن أن تتم خلال السنة المالية التعديلات المتعلقة بتوزيع اعتمادات مخصصة لفصول تتضمن اعتمادات محددة عن طريق قرار وزري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني ، وتتم هذه التعديلات في حدود 20% من التخصيص الأصلي الفصل الأقل تخصيصا من الاثنتين ، ولا يمكن لأبواب الاقتطاعات أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل اعتمادات انطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة ، تحدد عند الاقتضاء كميّات تطبيق هذه المادة بنص تنظيمي (").

توضح التعديلات المدخلة أن المشرع سمح بتعديل تخصيص الاعتمادات الحصرية بشكل مفتوح أي دون تحديد الظروف أو الحالات التي يلجأ فيها إلى هذا التعديل سوى تقييد السلطة الواسعة لوزير المالية وهو وضع سقف بعدم تجاوز نسبة 20% من التخصيص الأصلي وعدم إمكانية تحويل الاعتمادات انطلاقاً من ميزانية التكاليف المشتركة¹.

لكن الممارسات بينت قيام الحكومة بتجاوز هذه القيود من خلال استحداث فصول جديدة استناداً لنص المادتين 32 و33 من القانون 17/84 التي لم تمنع لجوء الحكومة لاستحداث فصول جديدة وهو ما يطرح عدم احترام مبدأ شفافية تسيير المالية العامة، كما سمحت المادة 22/01 من القانون 17/84 بإلغاء الاعتمادات التي لم تعد ذات موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم، وهو ما يمنحها سلطة واسعة لتفسيرها تقدير وضعية الاعتماد الذي يصبح بدون موضوع حتى يتسنى إلغاؤه².

أثبتت عمليات تحويل ونقل الاعتمادات تجاوزاً وضاحاً للرخصة المالية ومساساً بمبدأ شفافية تسيير المالية العمومية، كما أبانت عن سوء تسيير للمال العام بسبب غياب الرؤية الاستراتيجية لتسيير المالية العامة بوجه عام.

ثانياً: صندوق ضبط الإيرادات

لقد ازدادت أهمية حسابات التخصيص الخاص كوسيلة لتنفيذ السياسات العمومية خلال فترة الإصلاحات الاقتصادية على إثر التحول نحو اقتصاد السوق وتم إنشاء حسابات التسيير للتكفل ببرنامج معين أو لمواكبة وضعية اقتصادية ومالية معينة على غرار صندوق ضبط الموارد³.

ويعرف صندوق ضبط الموارد بكونه "صندوق ينتمي إلى الحسابات الخاصة للخزينة وبالضبط لحسابات التخصيص الخاص، أهم ما يميز هذه الحسابات أنها مستقلة عن الموازنة العامة للدولة أي أنها لا تخضع للقواعد ومبادئ إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، كما أنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية" البرلمان⁴، تم إنشاؤه من خلال القانون التكميلي لسنة 2000

¹ عادل حابسة، مرجع سابق، ص ص 90، 91.

² نص المادة 17 من القانون 17/84.

³ عادل حابسة، مرجع سابق، بتصرف ص 74.

⁴ بوفليح نبيل، طرش محمد، حوكمة الحسابات الخاصة للخزينة العامة في الجزائر "صندوق ضبط الموارد نموذجاً"، الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء الحوكمة في إدارة الميزانية 31-31 أكتوبر 2012، جامعة البويرة، ص 3.

بعنوان صندوق ضبط الموارد¹، ويتم تمويله من فائض الجباية البترولية الناتج عن تجاوز هذه الأخيرة لتقديرات قانون المالية تم تعديل سنة 2004 من خلال قانون المالية التكميلي². يخضع تطور المالية لصندوق ضبط الموارد لمتغيرين، هما أولاً تطور أسعار النفط في الأسواق الدولية، والثانية تطور الوضعية المالية للخرزينة العمومية³، و⁴"يفتح في باب كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 103-302 وعنوانه -صندوق ضبط الإيرادات، يقيد في هذا الحساب: في باب الإيرادات:

-فوائض القيمة الناتجة عن مستوى تجاوز إيرادات الجباية البترولية لتقديرات قانون المالية،
-تسبيقات بنك الجزائر الموجهة لتسيير المديونية الخارجية بكيفية فعالة.
-كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بتسيير الصندوق.
في باب النفقات:

- تمويل عجز الميزانية دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار
- تخفيض المديونية العمومية."

¹إنشاء حساب تخصيص خاص رقم 302/103 بموجب المادة 10 من القانون 02-2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 ج ر ع 37، الصادرة بتاريخ 28/06/2000.

²قانون المالية التكميلي لسنة 2004 نص المادة 66 من القانون 2003/22 المؤرخ في 28/12/2003.

³حسين بن طاهر، سهيلة بغنة، صندوق ضبط الموارد آلية لضبط الميزانية العامة خلال الفترة 2004/2014، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، الجزائر، العدد 03، 2015، ص 12.

⁴المادة 25 من الأمر تعدل المادة 10 من القانون 2000/02، بموجب الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج ر ع 47، الصادرة بتاريخ 19/07/2006.

وعليه الهدف من إنشاء هذا الصندوق هو امتصاص الفائض من موارد ميزانية، وهو ما يعني أن تلبية احتياجات الميزانية ثم يوضع الفائض في حساب خاص تجنباً لسوء تسييره، وبشكل هذا الصندوق مفارقة بحيث أن الميزانية التي يصوت عليها في كل مرة عاجزة، ليعاد لها التوازن بواسطة هذا الصندوق، وهو ما أثر سلباً على المعلومات المقدمة للبرلمان وشفافية النظام الميزانياتي.

المبحث الثاني: تأثيرات العوامل الدولية على تسيير المالية العامة في الجزائر وواقع

الإصلاح في منظور المعايير الدولية للحكامة المالية

تشكل المالية العامة حقيقة تتجاوز في أبعادها وتأثيراتها السياق الوطني والدولة القطرية نتيجة التطور التقني الهائل وأهمية قضاياها سواء للأفراد أو الدول والمنظمات، وتسعى المؤسسات المالية الدولية لتطوير مقاربة تسييرية (مناجيرية) كنموذج لتسيير المالية العامة وحلا لأزمة التسيير العمومي تحت مسمى الحكامة المالية الجيدة، وساعدها في طرح هذا النموذج عدة عوامل من بينها: عولمة مشاريع التنمية، وأزمة الديون، والتحرير الاقتصادي، حرية التجارة، الخصخصة والتنازل عن المرافق العامة، وتدويل قضايا الشفافية.¹

تقوم الحكامة على تصور خاص بإعادة تعريف الدولة ووظائفها في شتى المجالات، ويحظى المجال المالي باهتمام متزايد يرجع لأهمية المالية العامة في حياة الأفراد والدول، يأتي التركيز على تناول دور الدولة تحت تأثير طروحات التشكيك في دورها كفاعل مهيم على صناعة السياسات المالية العامة وتنفيذها من قبل المؤسسات المالية الدولية ومن ورائها أفكار مدرسة شيكاغو، هذا الإطار الجديد سمح لفاعلين جدد بالظهور والعمل على مشاركة الدول في صناعة القرار المالي، إذ أصبح للقطاع الخاص والمجتمع المدني تأثير متزايد في هذا المجال سواء على المستوى المحلي أو من خلال تأثيرهما على المؤسسات المالية الدولية في سياق العولمة الاقتصادية والمالية، فإلى جانب الأجهزة الوطنية كفاعل أساسي في صناعة القرار المالي، تمارس المؤسسات المالية الدولية دوراً كبيراً في التأثير على تسيير المالية العامة من خلال صياغة سياسات تدخلية عبر آليات الشراكة أو شروط مساعدات التنمية.

المطلب الأول: تأثيرات العوامل الدولية على تسيير المالية العامة في الجزائر

¹Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op.cit., p69.

شرعت الجزائر في برامج الإصلاحات الاقتصادية والسياسية مع نهاية ثمانينيات القرن الماضي نتيجة الأزمة التي عرفتها البلاد بفعل انهيار أسعار المحروقات التي تشكل المورد الرئيسي للإيرادات، حيث لعبت مؤسسات العولمة دورا مؤثرا في توجيه السياسات المالية العامة للدولة الجزائرية، من خلال المؤسسات المالية الدولية ممثلة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عبر تقويم سياسات المالية العامة في مجال الحكامة والتسيير المالي إضافة إلى دور الشركات المتعددة الجنسيات، والمنظمة العالمية للتجارة، غير أن التأثير الأكبر كان لصندوق النقد والبنك الدوليين على إثر لجوء الحكومة الجزائرية للاستدانة منهما وهوما سيتم التركيز عليه.

الفرع الأول: التأثير من المشروطة الاقتصادية إلى المشروطة السياسية

تم طرح فكرة المشروطة¹ مع أواخر سبعينيات وأوائل ثمانينيات القرن العشرين، حيث ركزت على آليات الإصلاح الاقتصادي مدفوعاً بما تعرضت له دول العالم الثالث من أزمات اقتصادية في ذلك الوقت، وكان مضمون المشروطة تبني برامج التكيف الهيكلي كشرط لتلقي المساعدات من المؤسسات المالية الدولية، ولأن تلك البرامج عكست اتجاهها لفرض الليبرالية الاقتصادية على دول العالم الثالث فإنها لم تخل من بعد سياسي.

شكلت الأزمة التي عرفتها الجزائر نهاية ثمانينيات القرن الماضي منعرجا حاسما تجاوز مسألة التعامل مع انهيار أسعار البترول بل تعداه إلى طرح الأسئلة المتعلقة بإشكالية الشرعية والبحث عن نموذج جديد لإدارة الدولة والمجتمع أي عقد اجتماعي جديد، تحنل المالية العامة مكانة هامة لكونها تعكس بصدق تفاعلات العوامل المختلفة من دولة وقطاع خاص ومجتمع وعوامل خارجية خاصة مؤسسات العولمة التي أصبحت تشكل حكومة فوق الدول تطرح شروطها، وقد لجأت الجزائر لهذه المؤسسات بعد استفحال الأزمة الاقتصادية لعام 1986²، كان تدخل المؤسسات المالية في المرحلة الأولى أو الجيل الأول للإصلاحات الاقتصادية قائما على الخصخصة، وزيادة دور القطاع الخاص وتحرير الأسواق والتجارة الخارجية منذ بداية

¹ يقصد بفكرة المشروطة أن يكون تقديم المساعدات الاقتصادية مقترنا بتعهد المقترض بإجراء تعديلات معينة ينفق عليها بين الطرفين (المقرض والمقترض) في مجال السياسات النقدية المالية والاقتصادية أنظر في هذا: سعيد النجار، الاقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينات، دار الشروق "1"، القاهرة، 1991 ص 210.

² عرفت الجزائر استفحال الأزمة الاقتصادية نهاية سنة 1988 التي أثرت بشكل كبير على الوضعية الاقتصادية بفعل تراجع جباية المحروقات وانخفاض إجمالي الناتج المحلي الحقيقي خارج المحروقات بنسبة 1.5% في المتوسط 1986-1991 أنظر في هذا: مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 08.

ثمانينيات القرن الماضي إلى غاية توافق واشنطن 1989 الذي كان بين ثلاثة وكالات هي: البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وقسم الخزينة الأمريكية حول القاسم المشترك الأدنى من المشورة في مجال السياسة التي كانت موجهة إلى دول أمريكا اللاتينية ودعوتها لإجراء إصلاحات اقتصادية تقوم على:"

-الانضباط المالي -تركيز الإنفاق العام على السلع العامة التي تشمل التعليم الصحة والبنية التحتية. -الإصلاح الضريبي نحو توسيع القاعدة الضريبية مع تعديل معدلات الضرائب الحدية.

-معدلات فائدة موجبة وتتحدد في السوق -معدلات صرف تنافسية -تحرير التجارة.

-الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر -خصخصة مؤسسات الدولة.

-إلغاء القيود التي تعيق المنافسة باستثناء تلك المتعلقة بالصحة والبيئة، وحماية المستهلك، والإشراف الحذر على المؤسسات المالية -الحماية القانونية لحقوق الملكية.¹

في نهاية الثمانينات انخرطت الجزائر في برنامج للإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في محاولة لمواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الداخلي والخارجي بسبب ضغط الأزمة الاقتصادية الاجتماعية التي أفرزها التراجع الحاد في جباية المحروقات التي تراجعت أسعارها في السوق العالمي، حيث سجل سعر هذا الأخير في السوق العالمي تراجعاً من 27 دولار للبرميل في سنة 1985 إلى 14 دولار للبرميل في سنة 1986، وهذا أدى إلى انخفاض في إيرادات المحروقات النفطية بحوالي 20%، الأمر الذي أثر على مالية الدولة بشكل واضح وصاحبته أزمة اجتماعية ثم سياسية أدت إلى أحداث أكتوبر 1988، عرفت الجزائر موجة من الإصلاحات الاقتصادية الذاتية في البداية، لكن تفاقم الأزمة وعجز الميزانية العمومية أدى إلى طلب المساعدة من المؤسسات المالية الدولية.²

أولاً: التأثير من خلال المشروطة الاقتصادية

بسبب تفاقم الأزمة الاقتصادية جرى اللجوء لطلب المعونة من صندوق النقد

الدولي للحصول على تأييد المجتمع المالي الدولي في 31 ماي 1989 وهو ما عرف باتفاق "

¹Yuhiro Hayamis. from the washington consensus to the post-washington consensus: retrospect and prospect, asian development review, vol.20, n°2, 2003, p54.

²خالد منة، انهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الريعية الجزائر مثالا، مجلة عمران، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 18/15، 2016، ص ص 143، 144.

ستناد باي الأول¹، على أثر هذا الطلب تم توقيع اتفاق مع صندوق النقد الدولي يتضمن مشروطة تتعلق بانتهاء سياسة نقدية صارمة تهدف إلى التخلص من عجز الميزانية ومواصلة تحقيق تخفيض قيمة الدينار وتحرير الأسعار، تعود سياسات المؤسسات المالية الدولية لبرامج التكيف الهيكلي بسياسة المشروطة إلى أواخر السبعينيات، وأوائل ثمانينات القرن الماضي حيث ظهر ما يعرف باسم الجيل الأول للمشروطة، ركز هذا الجيل على آليات الإصلاح الاقتصادي لتجاوز أزمة المديونية المتفاقمة التي عرفت بلدان العالم الثالث²، فالجزائر لم تكن بمعزل عن هذه الأزمة بسبب تراجع عائدات المحروقات، فلجأت إلى المؤسسات المالية الدولية للحصول على قروض من أجل تجاوز الأزمة الاقتصادية التي رافقتها أزمة متعددة الأبعاد³.

1: برنامج التثبيت الهيكلي المفروض من صندوق النقد الدولي ثم البنك الدولي

أدى تعثر الجزائر عن سداد ديونها وأعبائها لتوجهها نحو نادي باريس لإعادة جدولة ديونها ومحاولة استرداد الثقة الائتمانية لها، واشترط الدائنون ضرورة التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي كشرط مسبق لأي تفاوض، وخلال تلك الفترة تم عقد عدة اجتماعات بين الحكومة الجزائرية من جهة وصندوق النقد والبنك الدوليين، فتم التوقيع على عدة برامج تخص الإصلاحات الاقتصادية تهدف في مجملها للقضاء على الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية وإعادة تخصيص الموارد، واعتماد آليات السوق وتقليص تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية⁴.

أ- برنامج التثبيت الاقتصادي الأول 31/05/1989 إلى 30/05/1990

¹تثبت مشروطة صندوق النقد الدولي من خلال اتفاق تعهد يسمى " ستاند باي " يرفق كل بلد عضو في الصندوق عندما يطلب معونة مالية من الصندوق طلبه برسالة نوايا يشرح فيها إجراءات السياسات الاقتصادية التي سيقوم بها من أجل استعادة التوازن في الحسابات الخارجية، والجزائر بلد عضو في الصندوق منذ تاريخ 26/09/1963.

² توفيق راوية، مرجع سابق، ص 39.

³قدمت حكومة مولود حمروش ما يقرب من 40 مشروع قانون إصلاحية كان النصف الأول منها متعلق بالشق الاقتصادي بالإضافة إلى القيام بتشريعات في مجال الحريات السياسية توافقا للانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد بتبني مع دستور 1989. أنظر في هذا: باري عبد اللطيف باري، على شتيوي، مرجع سابق، ص 458.

⁴مدني بن شهرة، مرجع سابق ص 109.

وقعت الجزائر وصندوق النقد الدولي اتفاقا حصلت بموجبه على قرض بمبلغ 155.7 مليون وحدة من صندوق النقد الدولي على أقساط من الاستعداد الائتماني في 31 ماي 1989، والتزمت الجزائر بموجب ذلك بشروط الصندوق الواردة بالاتفاق:"

-إجراء تغييرات هيكلية في مجال السياسة النقدية وذلك بإصدار قانون النقد والقرض¹ الذي يرمي للتخلص من مهمة التمويل المباشر للمؤسسات العمومية وفتح الفضاء الجزائري أمام اعتماد مؤسسات المالية الأجنبية.

-إنهاء احتكار الدولة للتجارة الخارجية.

-الاعتماد على آليات العرض والطلب وتحرير أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

-السماح بإنشاء بنوك تجارية أجنبية منافسة تنشط وفق قوانين جزائرية.

-تطبيق الأسعار الحقيقية على السلع والخدمات وذلك برفع الدعم التدريجي للدولة على المواد المدعومة من خلال قانون المالية 1990 تراجع الجزائر عن دعم القروض الموجهة للمؤسسات العمومية وإدخال تعديلات على القانون التجاري وخاصة ما تعلق بالسجل التجاري، استحداث إطار قانوني للمؤسسات المتوسطة والصغيرة.²

طبقت الجزائر مجمل الشروط الواردة بالاتفاق الأول" بالنظر لكون الإجراءات لا تمس في جوهرها النظام المؤسساتي القائم لغاية ذلك التاريخ، وتم التخلص من عجز الميزانية وتحديد نمو الكتلة النقدية في حدود 7 في المئة سنويا كما تم إصدار قوانين تحرير الأسعار³.

ب- تدخل البنك الدولي لفرض مشروطيته مع الصندوق عبر برنامج التثبيت الاقتصادي

الثاني من 03/06/1991 إلى 1992

نظرا لعدم تحسن الوضعية الاقتصادية والمالية بعد تطبيق الاتفاق الأول لجأت الحكومة الجزائرية مرة أخرى إلى الصندوق النقد الدولي لإنقاذها من الأزمة والاستعانة بقروضه التي تم من خلالها تمرير شروطه " بموجب اتفاق البرنامج الاستعادي الثاني حصلت على قرض قدره 300 مليون وحدة ما يعادل 400 مليون دولار توزع على أربع أقساط كل قسط 100 مليون

¹ من بين القوانين المهمة الصادرة نتيجة مشروطية صندوق النقد الدولي القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 16، المؤرخة في 18 أبريل 1990.

² المرجع نفسه، ص 110، 111 وأيضا ن شتيوي علي، دور صندوق النقد والبنك الدوليين في تكريس الحكم الراشد بالدول النامية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه نظام ل م د في العلوم السياسية، تخصص: منظمات دولية وإقليمية والحكم الراشد، جامعة محمدخضر بسكرة، 2018/2019، ص 209.

³ خالد منة، انهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الربيعية الجزائر مثلا، مرجع سابق، ص 145.

دولار تم الاتفاق في سرية تامة¹، جاءت بنود الاتفاق الثاني أكثر قساوة ومشروطية من الاتفاق الأول (مشروطية البنك الدولي تكمل مشروطية الصندوق النقد الدولي) لارتباطها بتحرير التجارة الخارجية ومراقبة كمية القروض المصرفية الموجهة خصيصا إلى المؤسسات العمومية، مع رفع أسعار الفائدة، تخفيض قيمة الدينار، وتحرير الأسعار مع تجميد الأجور².
نشير هنا أن الجزائر سحبت ثلاث أقساط فقط ولم يتم سحب القسط الرابع لعدم احترام الجزائر آنذاك لمحتوى الاتفاق بسبب توجيه الحكومة الجزائرية القرض لأغراض أخرى غير تلك المحددة في بنود العقد لمحاولة امتصاص الغضب الاجتماعي³، وهدف الاتفاق الثاني لتحقيق عدة نقاط:

- إصلاح المنظومة المالية بما فيه إصلاح النظام الضريبي والجمركي والاستقلالية المالية للبنك المركزي.

- تخفيض قيمة سعر الصرف وإعادة الاعتبار للدينار الجزائري.

- تحرير التجارة الخارجية وكذلك الداخلية والعمل على رفع صادرات النفط.

- تشجيع أنواع الادخار والتخفيض من الاستهلاك وترشيده.

- تحرير أسعار السلع والخدمات والحد من تدخل الدولة وضبط عملية دعم السلع الواسعة الاستهلاك بتقليل الإعانات.⁴

تنفيذا لمحتوى هذا الاتفاق تم إصدار عدة قوانين لغرض التحول نحو تبني اقتصاد السوق لغرض تحسين وضعية المالية العامة⁵ تشجيع الاستثمار الخارجي⁶، رغم قصر مدة الاتفاق فإنه تم تحقيق نتائج مباشرة تمثلت في خفض المديونية الخارجية من 28.379 مليار دولار سنة 1990 إلى 7.27 مليار دولار سنة 1992 مع ارتفاع في خدمة الدين لتصل إلى

¹ على شتيوي، دور صندوق النقد والبنك الدوليين في تكريس الحكم الراشد بالدول النامية: دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، 210.

² خالد منة، انهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الريعية الجزائر مثلا، مرجع سابق، ص 145

³ كرية النشاشيبي وآخرون، الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول نحو اقتصاد السوق، صندوق النقد الدولي، واشنطن، ص 31، 22.

⁴ مدني بن شهره، مرجع سابق، ص 112.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 196/91 المؤرخ في 28/ ماي 1991 والمتضمن تنظيم المعاملات الخاصة القيم المنقولة، ج ر ع 26 المؤرخة في 01 جويلية 1991.

⁶ القانون رقم 21/91 المؤرخ في 4 ديسمبر 1991 المتعلق بالأنشطة والبحث والاستغلال مع الشريك الأجنبي ج ر ع 63، المؤرخة في 07 ديسمبر 1991.

76.5% سنة 1992، وبلغ رصيد الخزينة 14 مليار دولار نتيجة سياسة النقشف التي اعتمدها الحكومة تنفيذا لشروط صندوق النقد الدولي¹.

ج-برنامج التثبيت الاقتصادي الثالث من أبريل 1994 إلى غاية مارس 1995 لجأت الحكومة الجزائرية مرة أخرى إلى صندوق النقد الدولي من أجل الحصول على قرص بسب تراجع أسعار البترول وتضخم حجم الديون الخارجية، إذ أصبحت معدلات خدمة الدين تلتهم أكثر من 80% من حصيللة الصادرات²، خضعت حكومة رضا مالك لشروط صندوق النقد الدولي، وتم الاتفاق على نقاط من بينها:

-إعادة تحديد الدور الذي يجب أن تقوم به الدولة -البحث عن التوازنات المالية الكلية.
-تعديل قيمة الدينار -مواصلة تحرير الأسعار وإلغاء دعمها -رفع أسعار الفائدة المطبقة في إعادة تمويل البنوك، فترتب فعليا على هذا الاتفاق ارتفاع نسبة السلع المحررة وأسعارها إلى 84% من إجمالي السلع المدرجة في مؤشر أسعار الاستهلاك، رفع أسعار الخدمات بنسبة تتراوح بين 20% إلى 30%، وتعديل في أسعار الكهرباء والحليب كل ثلاثة أشهر³.

2-برنامج التعديل الهيكلي الممتد من 31 مارس 1995 إلى غاية 01 أبريل 1998

جاء هذا الاتفاق بين الحكومة الجزائرية وصندوق النقد الدولي بسب ارتفاع حجم المديونية الخارجية⁴ وتراجع أسعار البترول وقد أفضى هذا الاتفاق إلى إعادة جدولة الديون الخارجية الخاصة والعامة مع ناديي لندن وباريس ومن ضمن أهداف هذا البرنامج ما يلي:⁵
-ترشيد القطاع العام وتحجيمه بواسطة الخصخصة، تحرير الأسعار من القيود الإدارية وتشجيع الاستثمار الخاص.

¹مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 113.

² قامت حكومة رضا مالك باتفاق مع صندوق النقد الدولي لمدة عام، بعد أوقفت حكومة بلعيد عبد السلام التعامل مع صندوق النقد الدولي، أنظر في هذا: الهادي خالدي، المرأة الكاشفة لصندوق النقد الدولي، دار هومة للنشر، الجزائر، 1996، ص 202 وما يليها.

³المرجع نفسه، ص 202 وما يليها.

⁴يعبر الوزير الأسبق للمالية عبد اللطيف بن أشنهو عن هذا الوضع بقوله " كانت الجزائر تختنق بحبل من الديون بالعلة الصعبة التي غالبا ما ابرمها باستخفاف هؤلاء الحكام المتعاقبون مع المؤسسات المالية الدولية وكلمتا طرأت أزمة التسديد إلا ويبرز ذلك البديل الميرير ... " أنظر في هذا، مراد بن أشنهو، عصرنة الجزائر، حصيللة وأفاق، 199-2009، فيفري، 2004، ص 40.

⁵محمود حشماط، مرجع سابق، ص 103.

-اتباع سياسة مالية تقوم على الحد من عجز الميزانية بواسطة التحكم في النفقات العامة وتخفيض مستوياتها، تحسين النظام الضريبي ورفع أسعار المنتوجات والخدمات العامة والتخلي عن دعم المواد الأساسية في المجتمع.

-اتباع سياسة نقدية قوامها رفع أسعار الفائدة وإدارة المديونية من أجل تقليص حجم الواردات وتشجيع الصادرات لتأمين المزيد من العملة الصعبة، وهو ما يتطلب إلغاء كافة القيود على التجارة الخارجية وترشيد التعريفات الجمركية، وهي كلها جملة من الإجراءات تقتضيها العولمة الاقتصادية¹

حسب خبراء صندوق النقد الدولي فإن الجزائر قد حققت التوازنات الكبرى، وذلك من خلال التزامها بتطهير مؤسسات القطاع العام وإعادة هيكلتها، وكذا تخفيض عجز الميزانية إلى 1.4% من الناتج الداخلي الخام سنة 1995 بعد أن كان 4.4% سنة 1994، الأمر الذي لقي إشادة من قبل خبراء صندوق النقد الدولي على اعتبار أن الحكومة الجزائرية نفذت الشروط المتفق عليها بموجب الاتفاق الموسع الرابع، لكن في المقابل يجمع خبراء الاقتصاد على أن التوازنات الاقتصادية الكبرى المحققة لم تخرج الاقتصاد الجزائري خلال تلك الفترة من دائرة الخطر¹.

أ-الخصوصية كشرط للصندوق والبنك الدولي

من الشروط التي تم الالتزام بموجب الاتفاقات المبرمة بين الحكومة الجزائرية وصندوق النقد الدولي السماح بخصوصية ملكية القطاع العام وانسحاب الدولة من الفضاء الاقتصادي التنافسي وجعل آليات السوق تتحكم في النشاط الاقتصادي، فكانت البداية مع المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 المرافقة بوثيقة واردة من وزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمشاركة تحت عنوان "تصحيح الاقتصاد الوطني وسياسة إعادة الهيكلة الصناعية

¹سمية بلغنو، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2015/2014، ص ص83، 84

"التي سمحت بحق التصرف والتنازل عن الأصول الثابتة¹، عكس هذا تنفيذًا للالتزام تجاه المؤسسات المالية الدولية المانحة بتبني نهج الخصوصية².

من النتائج المباشرة لمشروعية الصندوق والبنك الدوليين صدور الأمر 22/95 المتضمن قانون خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية³، ونظرًا للظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تمر بها البلاد فإن طابع الاستعجال ظهر في نصوصه التي تم تعديلها قبل البدء في تطبيقها بموجب الأمر 497/12⁴ واشتمل التعديل على 10 مواد لغرض إضفاء المرونة على إجراءات الخصوصية ومنح العديد من الالتزامات من المزايا للمستثمرين بغرض إعطاء دفعة قوية لعملية الخصوصية⁵، ثم إصدار الأمر 95-25⁶ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ليضع القواعد الخاصة بتنظيم وتسيير ومراقبة الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في شكل أسهم أو قيم منقولة أخرى⁷، ثم جاء الأمر 01-04⁸ المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها لغرض تجاوز الإشكاليات التي طرحتها عملية الخصوصية وتنازع الصلاحيات نتيجة تعدد الأطراف المتدخلة في العملية بين المجلس الوطني للخصوصية والمجلس الوطني لمساهمة الدولة، والشركات

¹فتح المجال للمؤسسات العمومية للتنازل عن أصولها للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاصين وأعطى المؤسسات حق التصرف في فتح رأسمالها لمؤسسات القطاع الخاص أنظر في هذا المادتين 24 و25 المرسوم التشريعي رقم 08/94 المؤرخ في 26/05/2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر ع 33، الصادرة بتاريخ 28/05/1994.

²محمود حشماط، مرجع سابق، ص 121

³ الأمر 22/95 المؤرخ في 26/08/1995 يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 03/09/1995.

⁴ الأمر 12/97 المؤرخ في 19/03/1997 يعدل ويتمم الأمر رقم 22/95 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر ع 15، الصادرة بتاريخ 19/03/1997.

⁵ حيث ألغي السهم النوعي الذي كان يمنح الدولة حق التدخل في المؤسسة العمومية بعد خصصتها، وأدرج ترتيبات قانونية للتنازل لفائدة عمال المؤسسة العمومية المخصوصة. أنظر في هذا: بن نعمان حمادو، تقييم برنامج خصوصية المؤسسات العمومية في الجزائر، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، الجزائر، العدد الثاني، 2017، ص 163.

⁶ الأمر 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر ع 55، الصادرة بتاريخ 27-09-1995.

⁷ بعد صدور القانون تم إنشاء 11 شركة قابضة عمومية ذات الطابع الوطني و50 شركات قابضة جهوية، تضم كل واحدة منها 60 إلى 170 مؤسسة عمومية اقتصادية، أنظر في هذا: بن نعمان حمادو، مرجع سابق، ص 164.

⁸ أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20-08-2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر ع 47، الصادرة بتاريخ 22-08-2001.

القابضة والنصوص الواردة في الأمرين 95-25 و 95-22، حيث ألغى هذا التداخل في الصلاحيات وحسم مسألة تنظيم تسيير وخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية¹. كما صدرت عدة ترتيبات قانونية متعلقة بموضوع الخصوصية وحل مؤسسات القطاع العام خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2009 حيث صدر الأمر 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الذي جاء فيه قرار تسقيف المساهمة الأجنبية بـ 51% من رأسمال المؤسسة العمومية المفتوحة للخصوصة أي إلغاء الخصوصية لفائدة المستثمرين الأجانب².

تعتبر الخصوصية إحدى السياسات الأساسية التي يتبناها كل من البنك وصندوق النقد الدوليين لمعالجة الأوضاع الاقتصادية والمالية المتدهورة في الدول النامية والتي تضعها كأحد شروطها الرئيسية لتقديم قروضها للدول المقترضة، وفي الجزائر تم تبني المفهوم نتيجة أزمة المديونية التي وقعت فيها البلاد جراء تراجع جباية المحروقات إذ "الخصوصة لم تكن خيار الدولة الجزائرية بل كانت من إملاء صندوق النقد الدولي، فتضمنت وصفة لعلاج الاقتصاد الوطني: التعديل الهيكلي وتوسع القطاع الخاص والاحتكام لقواعد اقتصاد السوق، وقد كشف تطور قانون الخصوصية أن العملية لم يكن وراءها نظرة واضحة وقناعة ثابتة..."³، كما ترتبط بشكل مباشر بمدى ارتفاع عائدات جباية المحروقات من عدمه، فتراجعها يطرح موضوع الخصوصية بحدة وارتفاعها يدخلها إلى مرحلة الجمود.

ب- تعزيز دور القطاع الخاص في سياق مشروعية البنك الدولي

تشير أدبيات البنك الدولي إلى أن القطاع الخاص يتمتع بكفاءة في تخصيص الموارد من القطاع العام، وتعد مؤسسة التمويل الدولية عضو مجموعة البنك الدولي أكبر مؤسسة إنمائية عالمية تهتم بشكل حصري بدعم وتنمية القطاع الخاص⁴، طبقت الجزائر

¹ محمود حشماط، مرجع سابق، ص 138.

² جاء في نص المادة 58 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 " ... لا يمكن إنجاز الاستثمارات الأجنبية إلا في إطار شراكة تمثل فيها المساهمة الوطنية المقيمة نسبة 51 على الأقل من رأس المال الاجتماعي...." أنظر الأمر رقم 01-09 المؤرخ في 22-07-2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ع 44، الصادرة بتاريخ 26-07-2009.

³ محمود حشماط، مرجع سابق، ص 257.

⁴ بحسب التقرير السنوي لسنة 2017 لمؤسسة التمويل الدولية فإنها قدمت مبالغ كبيرة من أجل تمويل تنمية القطاع الخاص بلغت 193 مليار دولار، عبأت قرابة 7.5 مليار دور منها من شركاء الاستثمار وذهب حوالي 4.6 مليار دور من هذه الأموال إلى بلدان مؤهلة للاقتراض من المؤسسة بحسب رئيس مجموعة البنك الدولي جيم يونغ كيم، كما اعتبر المسؤول التنفيذي الأول

كما سبقت الإشارة إليه برامج التثبيت الهيكلي المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي كما عززت هذه البرامج من خلال قيامها بعد اتفاق التعديل الهيكلي مع البنك الدولي سنة 1996 لغرض دعم واستكمال مسار التصحيح الهيكلي وكان من أهداف هذا البرنامج المشار إليه أنفا تدعيم وترقية القطاع الخاص وإعطائه دورا نشيطا في عملية التنمية الاقتصادية، فكان أول برنامج لعملية الخصخصة في أبريل 1996 مدعما من قبل البنك الدولي واستفادت منه حوالي 200 مؤسسة في سياق البحث عن تقليص دور الدولة في إدارة المشروعات الإنتاجية ومساهمة القطاع الخاص في القيام بهذا الدور وفتح باب الاستثمار أمام الرأسمال الأجنبي وجذب مدخرات القطاع الخاص.

بعد تراجع أسعار البترول في السوق العالمي بداية من 2014 وتراجع احتياطي العملة الصعبة، ورغم ما تم تحقيقه من ضبط مالي إلا أن الاعتماد المفرط على عائدات جباية المحروقات جعل خبراء البنك وصندوق النقد الدوليين يدقون ناقوس الخطر من جديد¹، وبدأ الحديث مجددا عن شبح المديونية و الاستدانة الخارجية والتي أثبتت تجارب الدول النامية فشل محاولات الإصلاحات فيها. والجزائر واحدة منها، وفي هذا الإطار يرى كل ألكسندر شكوليتكوف وجون د سوليفيان " أن شروط الإقراض تجعل القروض عبء على الدول النامية، باعتبارها تقييد دور المؤسسات السياسية الوطنية، وتحد من تطوير المؤسسات الديمقراطية

لمؤسسة التمويل فيليب لوهورو أن سنة 2017 تعتبر عاما استثنائيا لدعم وتنمية القطاع الخاص، أنظر في هذا، مجموعة البنك الدولي، مؤسسة التمويل الدولية، التقرير السنوي سنة 2017. تهيئة الأسواق، على الرابط :

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bc0b4765-d78b-4dac-9868-fb8bdefda01e/IFC-AR17-Full-Report-Vol-1-ARABIC_v1.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I.-TMVQ

تاريخ الاطلاع: 19/09/2019.

¹ حيث جاء في البيان الصحفي الصادر عقب اختتام بعثات صندوق النقد الدولي للجزائر من 27 فيفري إلى 23 مارس 2018 في إطار مشاورات المادة 04 لعام 2018 أنه " وبغض النظر عن مزيج السياسات الذي تعتمده السلطات، يتعين وجود كتلة حرجة من الإصلاحات الهيكلية تدعم ظهور اقتصاد متنوع بقيادة القطاع الخاص وتحد من الاعتماد على النفط والغاز. ولتحقيق ذلك، يتعين التحرك في الوقت المناسب على عدة جبهات للحد من الروتين الإداري، وتحسين فرص الحصول على التمويل، وتعزيز الحوكمة، الشفافية والمنافسة، وفتح الاقتصاد بدرجة أكبر أمام الاستثمار الأجنبي، ورفع كفاءة أسواق العمل وتحسين التوافق بين الوظائف المتاحة ومهارات العمالة، وتشجيع زيادة مشاركة الإناث في سوق العمل. ولتعزيز فعالية السياسات الاقتصادية، ينبغي أن تعمل الجزائر أيضا على مواصلة تقوية أطر سياساتها الاقتصادية، وهو ما يتضمن تعزيز إدارة المالية العامة، ورفع كفاءة الإنفاق العام،" متاح على الرابط "

[https://www.imf.org/ar/News/Articles/2018/03/12/pr1882-imf-staff-completes-2018-](https://www.imf.org/ar/News/Articles/2018/03/12/pr1882-imf-staff-completes-2018-article-iv-visit-to-algeria)

article-iv-visit-to-algeria تاريخ الاطلاع: 19/09/2019.

المسؤولة، والواقع أن محاولة الوفاء بعشرات الشروط قد تصبح عائقا أمام صناع القرار في عملية الإصلاح، و ليس من الممكن فرض الإصلاحات المؤسسة على الدول بواسطة شروط تأتي من الخارج، بل ينبغي تصميم هذه الإصلاحات وتطويرها داخليا¹.

ثانيا: التأثير من خلال المشروعية السياسية

لقد أدركت المؤسسات المالية الدولية بداية من تسعينيات القرن الماضي المؤسسات المالية الدولية أن سياسة المساعدات المشروطة اقتصاديا التي انتهجتها ليست ضمانا لنجاح الإصلاحات، فلقد أدت هذه الوصفات إلى أزمات اقتصادية طاحنة في إفريقيا جنوب الصحراء في حين كانت دول جنوب شرق آسيا تعرف تحولا سريعا في معدلات النمو الاقتصادي دون الاعتماد على هذه الوصفات²، فبدأت المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية على الدول النامية من خلال التركيز على الإصلاحات السياسية لما صار يعرف " بالمشروعية السياسية " أو " الحكامة الجيدة "، فلقد عرف تصور البنك الدولي تحولا في عام 1994 من خلال إعادة النظر في تطوير الدولة ودعم المؤسسات التشريعية واللامركزية، ليضاف مبدأ المشاركة كبعد مهم من أبعاد الحكامة وكوسيلة لتسهيل عملية التنفيذ، كما قام صندوق النقد الدولي 1996 بالتركيز على الإصلاحات المؤسسية لمساعدة الدول على بناء ثقة القطاع الخاص في النظام، والمحافظة على تلك الثقة، كما زاد الاهتمام بموضوع الحكامة الجيدة في جميع المجالات، وأصبح معنيا أكثر بقضايا الفساد بحجة أنها تؤثر على السياسات المالية والاقتصادية الكلية³.

أرجعت المؤسسات المالية فشل سياسيات التعديل الهيكلي إلى نتيجة مفادها التشكيك في الدولة الوطنية واعتبارها غير مناسبة لتنفيذ السياسات المطلوبة " سوء أو أزمة حكامة " أدت إلى سوء تخصيص للموارد وتدخل حكومي مفرط وغير فعال، وانتشار للفساد أدى إلى الحد من تطور القطاع الخاص⁴، وعليه صاغت أهم مؤسستين ماليتين هما البنك وصندوق النقد الدولي رؤية لمشروعية سياسية عبر إصلاحات مؤسسية تهتم بإيجاد مفهوم

¹ صباح الأمامي، عباس كاظم، جواد فياض، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، مركز الكتاب الأكاديمي،

الأردن، 2014، ص 440

² توفيق راوية، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا، مرجع سابق، ص ص 40، 41.

³ ليلي البرادعي، الحكم الرشيد والتنمية، مرجع سابق، ص ص 423، 424.

⁴ أحمد صادق زاوي، مرجع سابق، ص 47.

للحكمة الجيدة يقوم على زيادة شفافية ومشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في صناعة القرار¹.

1-فعالية الدولة:

تجسد اهتمام البنك وصندوق النقد الدوليين بمسألة فعالية الدولة في تقرير للبنك الدولي سنة 1997 فبعد التركيز على الجانب الاقتصادي من خلال سياسيات التعديل الهيكلي التي أثبتت فشلها بشهادة خبراء المؤسسة نفسها تمت الدعوة لضرورة تحديد أدوار جديدة للدولة²، وعودة الاعتراف ببعض الأدوار التي يمكن للدولة القيام بها مع أطراف الحكامة القطاع الخاص والمجتمع المدني، مع التركيز على أهمية الإصلاحات المؤسساتية والإدارية ، يركز البنك الدولي على أهمية الديمقراطية كدعامة للحكمة العامة الجيدة التي تأتي في سياق تجسيد الحكامة المالية الجديدة، حيث اهتمام البنك الدولي يبحث عن تحقيق فعالية الدولة كشريك ومحفز للقطاع الخاص والمجتمع المدني وليس ليحل محلها، في هذا الإطار يهتم البنك الدولي في تقديم القروض للدول النامية بمسألة الديمقراطية باعتبارها دعامة للحكمة الجيدة تسمح بتحقيق أهدافه في ترسيخ المناجمنت العمومي الجديد ، جسد البنك الدولي توجهه هذا من خلال استراتيجية محاربة الفقر (1999-2000) ، فمؤسسات الحكامة التي توصي بها المنظمات الدولية تتوافق مع نتائج الأداء الجيد وليست الطريقة التي أوصلت إلى هذه النتائج وهو انعكاسات للمؤشرات المطورة من قبل البنك الدولي مثل قياس "فعالية الحكومة" أو "نوعية الإدارة"³.

تحت المؤسسات المالية الدولية ممثلة في البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الحكومة الجزائرية على ضرورة الالتزام بمعايير الحكامة متمثلة في الشفافية، المساءلة، محاربة الفساد، المشاركة، وفقا لمؤشرات الفرعية للحكمة التي يعدها البنك الدولي تحتل الجزائر مراتب متدنية

¹خلصت عدد من الدراسات التي قام بها باحثون لدى البنك وصندوق النقد الدولي إلى أهمية جودة العوامل المؤسساتية كعامل محدد للنمو الاقتصادي والتنمية. أنظر في هذا: الملحق المتعلق بالدراسات التجريبية حول العلاقة بين الحكامة والنمو الاقتصادي، المرجع نفسه، ص 426.

²جاء في تقرير البنك الدولي لسنة 1997 " أن التنمية ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتقنية الصحيحة، وإنما أيضا البيئة المؤسسية الداعمة لها: أي القواعد والأعراف التي تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات... " أنظر في هذا، البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم -الدولة في عالم متغير -01/09/1997، ص03 على الرابط:

[http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-](http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta)

development-report-1997-the-sta

³أحمد صادق زاوي، مرجع سابق، ص 335.

لنوعية البنية المؤسساتية في أغلب أبعاد الحكامة، عرفت تدهورا مستمرا خاصة في مؤشر الجودة التنظيمية، تراجع مؤشر سيادة القانون، تدهور في مقدرة الحكومة في السيطرة على الفساد.¹

هذه المؤشرات التي يصدرها البنك الدولي عبر تقاريره المختلفة تعتبر أداة للضغط على الحكومة الجزائرية لتحسين البنية المؤسساتية المرتبطة بشكل مباشر بالمالية العامة والإنفاق العام، وكذا تأثيرها على جذب الاستثمار الأجنبي الذي لا يحفز الاستثمار والمغامرة في البيئة المؤسساتية التي تعاني من اختلالات عميقة تُعرف بانتشار الفساد وانعدام الجودة التنظيمية وعدم استقرار القوانين.

يدعو صندوق النقد الدولي في إطار مشاورته للمادة الرابعة من خلال رئيس البعثة "جون فرانسوا دوفان" الجزائر إلى "اتخاذ إجراءات لتحسين بيئة الأعمال وإمكانية الحصول على التمويل، وتعزيز الحوكمة والشفافية، وزيادة فعالية سوق العمل، وضمان الاتساق بين المهارات التي ينتجها النظام التعليمي ويسعى إليها الطلاب من ناحية واحتياجات أصحاب العمل من ناحية أخرى، ... ينبغي تصميم الاستراتيجية الكلية وتحديد تسلسل خطواتها بحيث تكون الإصلاحات داعمة لبعضها البعض ويكون تقاسم عبء التكيف الاقتصادي عادلا. وينبغي التحرك على هذا المسار دون تأخير نظرا للفترة التي تستغرقها الإصلاحات الهيكلية حتى تؤدي ثمارها..."²

2- مشاركة المجتمع المدني

تستند مسألة فعالية الحكومة من منظور المؤسسات المالية الدولية للحكامة على دور فعال للمجتمع المدني كأحد آليات الرقابة الشعبية على الأداء الحكومي، حيث فعالية الحكومات حسب البنك الدولي ترتبط بمدى القدرة على الاستماع إلى دوائر الأعمال والمواطنين³، وبالنظر لعلاقة التداخل الموجودة بين المجتمع المدني والرشادة السياسية، تضع

¹ أنظر في هذا الملحق المتعلق بمؤشرات الحكامة في الجزائر بين 1996 إلى غاية 2018.

² صندوق النقد الدولي، البيان الصحفي رقم 90-17 المتعلق باختتام بعثات صندوق النقد الدولي إلى الجزائر في إطار مشاورات المادة الرابعة، 20 مارس 2017 على الرابط:

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/03/20/pr1790-algeria-imf-staff-completes-2017-article-iv-mission> تاريخ الاطلاع: 15/09/2019

³ البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم - الدولة في عالم متغير - 01/09/1997، ص 11. على الرابط:

المؤسسات المالية الدولية إشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار ضمن أولوياتها حيث يتم ذلك من خلال عدة آليات من بينها:

-توسيع المشاركة الشعبية في الحكم وتمكين المواطنين من الاطلاع على كل المعلومات، خاصة في القرارات المالية المتعلقة بفرض الضرائب والإنفاق العام.
- تنمية ثقافة الديمقراطية لدى المواطنين من خلال اكتساب قيم الحوار وقبول الآخر والاختلاف ومساءلة القيادات.

- تفويض السلطة وتعزيز اللامركزية لتمكين المجتمع المدني من المساهمة المباشرة في اتخاذ القرارات والتركيز في المستوى المحلي على الآليات التي تعزز المساءلة الأفقية والمنافسة - وكذلك الحوافز الأفقية في علاقة الحكومة ببقية المجتمع¹.

يضع البنك الدولي تقوية مشاركة منظمات المجتمع المدني كأولوية قصوى "وأصبحت المشاركة المدنية جزءا لا يتجزأ من استراتيجية البنك الدولي التي تهدف إلى تقوية مناخ الاستثمار وتشجيع التمكين من أسباب القوة في البلدان النامية، كما أنها تعتبر جزءا من أنشطة البنك الدولي " ² وتجسد هذا من خلال وثيقة استراتيجية تخفض أعداد الفقراء، أجندة التنمية العالمية في القمم العالمية مونتيري، الدوحة، وجوهانسبورغ، أين يعتبر البنك الدولي المشاركة البناءة للمجتمع المدني عاملا مهما في مساندة جهود البلدان النامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة³.

تقوم علاقة البنك الدولي بالحكومة الجزائرية خلال الفترة الأخيرة منذ عام 2010 التي عرفت ارتفاعا في جباية المحروقات على تعزيز إطار الشراكة الاستراتيجية وتقديم الاستشارات لمساندة تحقيق الأولويات الإنمائية، غير أنها تسجل في تقريرها حالة التعنيم في تسيير المالية

[http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-](http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta)

[development-report-1997-the-sta](http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta) تاريخ الاطلاع: 2016/06/08.

¹المرجع نفسه، ص ص 12، 13.

²البنك الدولي، قضايا وخيارات لتحسين المشاركة بين البنك الدولي ومنظمات المجتمع المدني، وثيقة رقم 34160، مارس 2005، ملخص الوثيقة.

³تعمل في إطار الشراكة العالمية من أجل المساءلة الاجتماعية 37 حكومة تدعم حكوماتها المجتمع المدني في أراضيها وانضمت إليها أكثر من 130 منظمة للشراكة بصفتها "شركاء عالميين"، تعمل أجندة التنمية ما بعد 2015 على تعزيز الشراكة بين المجتمع الدولي والشركاء الإقليميين والوطنيين والمحليين معا للاستجابة المحلية للمطلب الشعبي. أنظر في هذا: البنك الدولي، الأهداف الإنمائية للألفية ما بعد 2015، على الرابط: [http://blogs.worldbank.org/ar/voices/poor-](http://blogs.worldbank.org/ar/voices/poor) bank-and-post-2015-development-agenda تاريخ الاطلاع: 15/08/2019.

العامة وغياب مشاركة المواطن التي تشكل عنصرا أساسيا في الوفاء بالوعود المقطوعة بتحقيق نتائج إنمائية أفضل وإعادة بناء الثقة بالحكومة.¹

من جانبه، صندوق النقد الدولي عقد مؤتمرا استضافته المغرب في جانفي 2018 حضره أكثر من 400 ممثل عن القطاعين الرسمي والخاص والمجتمع المدني والشباب لتحديد أولويات الإصلاح التي ركزت على المساءلة والشفافية والمنافسة في تحقيق التحرك الآني نحو الإصلاح من خلال عمل الصندوق مع البلدان ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية لتنفيذ الإصلاحات في منطقة والشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تعاني بلدانها ومن بينها للجزائر من ضعف الحكامة التي تعرقل أدائها.²

3- محاربة الفساد

تركز أدبيات المؤسسات المالية الدولية وفي مقدمتها البنك الدولي على ضرورة محاربة الفساد كمدخل لتحقيق التنمية، وترجع فشل سياستها للتعديل الهيكلي إلى وجود أزمة حكامه وانتشار الفساد في الدول التي حصلت على قروضه، وعليه يربط البنك الدولي بين وجود آليات لمكافحة الفساد وتقديم القروض ومساعدات التنمية للدول المقترضة، ويرى أن الفساد يقوض عملية التنمية في كافة أبعادها³، فتحويل الموارد المالية عن مشروعات التنمية من خلال الاحتيال والفساد والتواطؤ والإكراه أو الإعاقة تنقص من قدرة الحكومات والجهات

¹البنك الدولي، حلقة نقاش رفيعة المستوى حول شفافية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما الذي تفعله الحكومات العربية بالأموال العامة؟، 17/04/2018 على الرابط:

<https://www.albankaldawli.org/ar/events/2018/04/12/high-level-roundtable-on-fiscal-transparency-in-the-middle-east-and-north-africa> تاريخ الاطلاع: 2019/05/08.

²صندوق النقد الدولي، دراسة استقصائية للأوضاع الاقتصادية والمالية العالمية، أفاق الاقتصاد الإقليمي مستجدات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ماي 2018، ص 11.

³حيث صرح رئيس مجموعة البنك الدولي روبرت زوليك -أثناء الإعلان عن مبادئ تعزيز الجهود المبذولة لمكافحة الفساد العالمي- بقوله " الفساد يسرق الفقراء، ويؤدي إلى إضعاف أسس المنافسة العادلة، وتشويه عملية تخصيص الموارد، وتدمير ثقة الجمهور، وتقويض سيادة القانون. وهذا الإعلان سيساعد في بناء زخم وقوة دفع لاستجابة دولية منسقة لمكافحة مختلف أشكال الفساد التي تعوق التقدم الاقتصادي والاجتماعي في البلدان المتقدمة والصاعدة والنامية." على الرابط:

<https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2011/04/13/world-bank-and-enforcement-partners-commit-to-a-declaration-to-counter-global-corruption> تاريخ الاطلاع: 2019/06/07.

المانحة على تحقيق الأهداف المتمثلة في تخفيض أعداد الفقراء، وجذب الاستثمار، وتشجيع تحسين التسيير العمومي¹.

وبناء عليه يشترط البنك الدولي لتقديم القروض وجود آليات محددة وعقوبات واضحة لمحاربة الفساد، فقد أنشأ البنك سنة 2001 إدارة النزاهة المؤسسية للتحقيق في ادعاءات الاحتيال والفساد، وفي عام 2007 صادق مجلس إدارته على استراتيجية بعنوان "تعزيز اشتراك البنك الدولي في تحسين نظام إدارة الحكم ومكافحة الفساد"، كما يعمل البنك الدولي لضمان كفاءة المساءلة والشفافية من خلال الآليات المؤسسية التي تقوم بمتابعة أداء العمليات من خلال مجموعة التقييم المستقلة عبر تقديم تقييم النتائج والأداء، كما أسس المجلس هيئة التفتيش لتكون آلية مساءلة مستقلة على مستوى مالية دولية لمتابعة حالات الضرر بسبب المشروعات التي يمولها البنك، وفي إطار التزام محاربة الفساد ومنع وقوعه يقوم مكتب نائب الرئيس لشؤون النزاهة بالتحقيق في مزاعم الاحتيال والفساد حيث أصدر سنة 2019 حظرا لتعامل مجموعة البنك الدولي مع 53 شركة وشخصا و 33 قرارا للحرمان بسبب قضايا الفساد². كما يركز صندوق النقد الدولي على ضرورة محاربة الفساد ويعتبرها أولوية ضمن الشروط الواجب توفرها في الجهات المقترضة منه، وقد بدأ الصندوق هذه العملية من الداخل بالتأكيد على نظام الحكامة في الصندوق لغرض مواكبة التطورات الحاصلة في الاقتصاد العالمي³،

تستند استراتيجية الصندوق في منح القروض للدول التي تلجأ إليه على بعدين أساسيين هما:
- ضرورة وجود معايير لمكافحة الفساد في الدول المقترضة كشرط أساسي للحصول على موارد الصندوق وهي معايير تندرج ضمن سياسة المشروطة للصندوق.
- القيام ببرامج إصلاح اقتصادي بدعم من الموارد التمويلية للصندوق لن يحقق أي نتيجة ما لم تكن مدعمة بمعايير ذات مصداقية لمكافحة الفساد، تقوم استراتيجية التخفيف من الفساد لصندوق النقد الدولي على أربع لبنات أساسية تتمثل في الشفافية كمطلب أساسي، تعزيز سيادة

¹البنك الدولي، إرشادات بشأن مكافحة الفساد، إرشادات بشأن منع ومكافحة الفساد في المشروعات التي تمويلها قروض البنك الدولي للإتشاء والتعمير واعتمادات ومنح المؤسسة الدولية للتنمية، 15 أكتوبر 2006. على الرابط:

<https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other->

[documents/osd/arabic112907.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/documents/other-) تاريخ الاطلاع: 06/07/2019.

²البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي 2019، إنهاء الفقر والاستثمار في الفرص، ص 75.

³مكتب التقييم المستقل، الحوكمة في صندوق النقد الدولي: تقييم، صندوق النقد الدولي، 2008، ص 9.

القانون وإلغاء القيود التنظيمية وتبسيط، ووضع إطار قانوني واضح في ظل وجود مؤسسات فعالة ومتمتعة باستقلالية وقيادة تعطي المثال وتتخذ الإجراءات الحاسمة عند الحاجة لذلك¹. هذا ويركز الصندوق في تقريره المتعلق بسياسة المالية العامة الداعمة للنمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أهمية إتباع منهج شامل للحكامة ومكافحة الفساد يشمل مجالات خارج النطاق المباشر لحكامة المالية العامة مثل تبسيط القواعد التنظيمية التي تؤدي إلى تحسين بيئة الأعمال².

في ظل الوفرة المالية الآتية من ارتفاع عائدات المحروقات فإن الحكومة الجزائرية ليست في حاجة في الظروف الحالية للاستنادة الخارجية من البنك الدولي والالتزام بإرشاداته في مجال محاربة الفساد كشرط للحصول على القروض أو اللجوء لصندوق النقد الدولي وإتباع استراتيجية في مجال مكافحة الفساد، وتعزيز حكمة المالية العامة، ومع ذلك فقد عملت على اعتماد ترسانة قانونية معتبرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته تتمثل في نصوص قانونية وأجهزة تسهر على محاربة الفساد وهدر المال العام³، لكن الواقع الذي يكشفه مؤشر مدركات الفساد العالمي الذي تعده منظمة الشفافية الدولية⁴ أشار لتراجع ترتيب الجزائر في تصنيف

¹ صندوق النقد الدولي، مكافحة الفساد مطلب أساسي لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي الكلي، نشرة الصندوق الإلكترونية، 11 ماي 2016. على الرابط:

<https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/survey/so/2016/RES051116Aa.pdf>

تاريخ الاطلاع: 05/06/2018.

² صندوق النقد الدولي، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي، سياسة المالية العامة الداعمة للنمو المستمر والاحتوائي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أكتوبر 2018، ص 41.

³ تتوفر الجزائر على عدة أجهزة تعنى بمكافحة الفساد والوقاية منه هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الديوان المركزي لقمع الفساد، بالإضافة إلى هذه الهيئات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد هنالك هيئات أخرى لها دور في مكافحة الفساد مثل مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، خلية معالجة الاستعلام المالي. أما من حيث النصوص القانونية فقد صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 وبدأ سريانها في سنة 2004، وكذا الاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد سنة 2006، وتبنت القانون 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي تم تعديله في سبتمبر 2010 ثم في أوت 2011.

⁴ التي سجل رئيس البنك الدولي السابق جيمس وولفنسون 1995-2005 معها اتفاقية تدرج في برامج البنك الدولي بهدف محاربة الفساد وقرر أن يعمل بالاشتراك معها في استراتيجية تحارب الفساد، وقد أدى هذا الاهتمام بالمؤشر لجعل قضية محاربة الفساد تأتي على جدول أعمال أجندة التنمية العالمية أنظر في هذا: أحمد صادق زاوي، مرجع سابق، ص 154.

عام 2017 إلى المركز 112 بعد أن كانت قبل عامين تحتل المرتبة 88، يعكس هذا بشكل متزايد تحول الفساد إلى ممارسة يومية تضر بالإنفاق العام وتدمر الاقتصاد¹.

تواجه الجزائر مشكلة مؤسساتية من أجل ضمان تسيير مالي فعال تتعلق بانتشار الفساد الذي يرتبط في نظر المؤسسات المالية الدولية بغياب الحكامة المالية ويرمز إلى ضعف المؤسسات السياسية القانونية والاقتصادية، فرغم وجود النصوص المجرمة ينتهك الفساد الحقوق الأساسية للمواطن الجزائري عندما تستأثر فئة قليلة بثروة الأجيال الحالية، وترهن مستقبل الأجيال القادمة للمؤسسات المالية الدولية.

الفرع الثاني: آثار المشروطة على سياسة الإنفاق العام في الجزائر

لقد لجأت الحكومة الجزائرية إلى المؤسسات المالية الدولية مضطرة بعد تراجع أسعار البترول وارتفاع المديونية الخارجية وكان عليها أن تلتزم بشروطها للحصول على قروضها، فبعد أن قامت بمحاولة إصلاحات ذاتية سياسية واقتصادية بعد أحداث أكتوبر 1988 وما تلاها من تحولات عميقة في المجتمع والدولة، خضعت إلى إصلاحات فرضت عليها في إطار المشروطة الاقتصادية والسياسية لكل من صندوق النقد والبنك الدوليين بهدف الحصول على قروض لغرض استعادة التوازنات المالية، وتوفير الظروف الملائمة لتحقيق نمو اقتصادي توقف بفعل ارتهانه لعائدات المحروقات التي عرفت تراجعا حادا سبب أزمة اقتصادية، ومالية وسياسية كانت لها آثارها على جميع الأصعدة نظرا للطابع الريعي للدولة والاقتصاد والمجتمع .

كانت لسياسات التثبيت والتعديل الهيكلي التي باشرتها الجزائر مع صندوق النقد والبنك الدوليين ابتداء من برنامج التثبيت الاقتصادي الأول من 31/05/1989 إلى 30/05/1990 إلى غاية برنامج التعديل الهيكلي الممتد من 31 مارس 1995 إلى غاية 01 أبريل 1998 آثارا مؤسساتية واقتصادية واجتماعية على الدولة والمجتمع بفعل عملية الخصخصة المفروضة وتسريح العمل غير المدروس وتجميد الأجور بحثا عن التوازنات الكلية.

أولا- الآثار القانونية والمالية

لقد شكل تطبيق برامج التثبيت والتعديل الهيكلي المفروضة نهاية مرحلة قوانين استقلالية المؤسسات التي كانت تعمل من منظور توسيع دائرة ودعم القطاع العام وإعادة

¹أنظر الملحق الخاص بمؤشر مدركات الفساد في الجزائر من 2001/2019.

انتشار الدولة لتحل محلها قوانين تفسح المجال للخصوصية التي تحد من تدخل الدولة في المجال الاقتصادي بداعي فعالية وكفاءة القطاع الخاص وقدرته على تحقيق التنمية، وواقعا من منظور توسيع دائرة القطاع الخاص، الأمر الذي استلزم ظهور عدة قوانين وتشريعات لمواكبة هذا التحول نحو اقتصاد السوق الذي تم تحت ضغط الحاجة الاقتصادية الداخلية وتأثير العامل الخارجي، وهو ما استدعى تحول في دور الدولة التي عليها تقليص تدخلها في المجال الاقتصادي واقتصارها على التنظيم والضبط مما انعكس على إضعافها بفعل الاستحواذ على الفائض الاقتصادي الذي كانت الدولة تتحكم به، أفضى كل هذا إلى انتقال عملية صناعة القرارات الاستراتيجية من مستواها المحلي إلى المستوى الدولي من الداخل إلى الخارج¹، لكن هذه الحالة ليست مستمرة بل تبقى رهينة بمعطى آخر هو الريع ومدى وفرته وارتفاع أسعاره.

لقد أدت السياسة المتبعة في إطار المشروعية الاقتصادية إلى انخفاض في معدلات التضخم وأسعار الفائدة بفعل اتباع الحكومة لسياسات ميزانية تقشفية، فشكل ضبط الإنفاق الحكومي العنصر الأساسي في برنامج الاستقرار، وأدى لتقليل نسبة الأجور الحكومية إلى الناتج الداخلي الخام حتى وصلت إلى 11.2% في عام 1996 بعد أن كان 16% من هذا الإجمالي سنة 1988، كما تراجعت القيمة الحقيقية للأجور بأكثر من 30% من عام 1994 إلى 1996 بينما كانت انخفضت بأقل من 3% عامي 1985 و1993، حدث هذا في ظل تقليص الإنفاق الحكومي ورفع الدعم عن السلع الضرورية مع انخفاض في قيمة العملة الوطنية، الأمر الذي نتج عنه تدهور في القدرة الشرائية وتضرر كبير للفئات محدودة الدخل².

ثانيا - الآثار الاقتصادية

لقد كان لبرامج الإصلاح المتبعة في سياق الاتفاق مع المؤسسات المالية الدولية أن أحدثت تحسنا في أداء المالية وتطهيرها كان محل ترحيب من قبل البنك الدولي، وفي المقابل كانت له عدة آثار سلبية للغاية على النمو الاقتصادي، فلقد أفرزت السياسات المتبعة في ظل أداء اقتصادي متسم بهشاشة وتشوهات الأسعار وتأثر بشكل مباشر بتقلبات أسعار النفط، غير قادر على جذب الاستثمار الأجنبي وتحفيز الاستثمار المحلي إلى:"

¹ علي جابر المعالي، صندوق النقد الدولي: صفات التنمية ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية العراق، المجلة 8 العدد 4، 2018، ص75.

² خالد منة، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 03، 2015/2014، ص ص 181، 182.

-انهيار إنتاج القطاع الصناعي بفعل تحرير التجارة الخارجية وظهور القطاع الخاص ونمو القطاع غير الرسمي.

- تطهير المؤسسات العمومية على الرغم من الأموال التي صرفت لذلك لم تكن النتائج في مستوى الجهود المبذولة، حيث تم تسريح 360.000 منصب عمل وكلفة مالية للتطهير المالي قدرت بـ 840 مليار في نهاية 1999 ولا يشمل هذا المبلغ الظرف المالي المخصص لتطهير البنوك المقدر بـ 670 مليار دينار جزائري و300 مليار دج لتغطية الديون المعدمة على المؤسسات العمومية¹

-الخصوصية تمت بتبني قانون الخصوصية والتوجه نحو اقتصاد السوق في ظل غياب رؤية وقناعة واضحة ما تسبب في فشلها وبقائها رهينة المسيرين، فإلى غاية 2002 تم عرض حوالي 1400 مؤسسة للخصوصية لم ينتقل منها إلى القطاع الخاص سوى 200 مؤسسة رغم التعديل والإلغاء الذي طال الأحكام القانونية المتعلقة بالخصوصية².

ثالثا: الآثار الاجتماعية

نتج عن الإصلاحات المطبقة في ظل المشروطية الاقتصادية والسياسية للمؤسسات المالية الدولية على الجزائر آثار مدمرة على المستوى الاجتماعي كما هو الحال في معظم الدول التي خضعت لبرامج التعديل الهيكلي المفروضة من قبل صندوق والبنك الدوليين، فقد أدت إلى تأثيرات متشابهة في معظم الدول التي لجئت للاستدانة منها سواء كانت نامية أو فقيرة³، و كان الغرض من تشجيع هذه الدول على اللجوء لهذه الإصلاحات الخروج من الأزمة الاقتصادية والمالية للوقوع في فخ المديونية، لكن ثمنها كان توسيع دائرة الفقر والحرمان لفئات واسعة من المجتمع. ومن بين الآثار السلبية المباشرة:

1-المساس بالتماسك الاجتماعي: لقد كان لبرامج التعديل الهيكلي تأثير على النسيج الاجتماعي بفعل حدوث تغييرات جوهرية في هيكل توزيع الثروة والدخل مست بنمط عيش الطبقات الاجتماعية، وأبرز هذا النمط الجديد تمايزا بين الطبقات الاجتماعية المختلفة سواء على المستوى الأفقي أو العمودي وحتى داخل الفئة ذاتها وهو ما يشير إليه رمزي زكي بقوله

¹ خالد منة، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، مرجع سابق، ص 191.

² محمود حشماط، مرجع سابق، ص ص 258، 259.

³ علي جابر المعالي، مرجع سابق، ص ص 92، 93.

" إن قلة قليلة من الشرائح الاجتماعية داخل بعض الطبقات هي التي تستفيد من سياسيات البرامج ، وهي تحديدا الشريحة العليا من البورجوازية وشريحة التجار المشتغلين بالاستيراد وممثلي الوكالات والشركات الأجنبية وكبار ملاك الأراضي...أما القاعدة العريضة والساحقة من الطبقات والشرائح فيصيبها الضرر بهذا القدر أو ذاك من حزمة سياسية تلك البرامج "1.

2- **تدهور القدرة الشرائية:** لقد تم تحرير الأسعار واتخاذ تدابير إلغاء الدعم الموجه لمعظم السلع والخدمات الأساسية التي كانت تستفيد من الدعم المباشر للدولة من جهة وثبات مداخيل الأجور أو ارتفاعها بشكل طفيف في ظل تطبيق سياسة ميزانية تقشفية إلى تضاعف المؤشر العام للأسعار خلال الفترة 199-1996 بـ 4.7 مرة وانخفاض القدرة الشرائية للأجراء بنسبة 25% للفترة 1993-1996².

3- **تفاقم ظاهرة البطالة:** استطاعت الإصلاحات المتبعة تحقيق استرجاع التوازنات الاقتصادية الكلية والمالية في ظروف صعبة لكنها في المقابل ساهمت في تسريح آلاف العمال إثر عملية إعادة الهيكلة وحل المؤسسات العمومية وبحسب إحصائيات المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي فإن عددهم بلغ إلى غاية سنة 1998 ما مجموعه حوالي 520000 عامل³، مع عدم قدرة على خلق وظائف جديدة سواء من قبل الخواص المحليين أو الأجانب بسبب الوضع الأمني المتردي والتزام الدولة بعدم التدخل في المقابل تنفيذا للشروط الواردة ببرامج التعديل الهيكلي، الأمر الذي فاقم الأوضاع الاجتماعية وعمق الفوارق الاجتماعية وتبعاتها المختلفة .

4- **اتساع دائرة الفقر والتهميش:** ساهمت سياسة تخفيض الإنفاق العام الاجتماعي وإتباع سياسة التقشف، ورفع الدعم مع ارتفاع في الأسعار وتفاقم البطالة في زيادة واتساع دائرة الفقر في المجتمع إلى الطبقة الوسطى، فقد بلغ نسبة الفقر بين المواطنين حوالي 14% من ضمنها 70% تسكن في الأرياف، وقدّر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقرير نظرة حول الإقصاء

¹ صالح حسن ياسر، الليبرالية - الخصوصية: برامج التكيف الهيكلي بين أوهام الخطاب الإيديولوجي وحقائق إنتاج التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 01، العدد 12، 1999، ص 75.

² عيسى بن ناصر، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التكيف والتعدي الهيكلي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 7، 2002، ص 134.

³ المرجع نفسه، ص 134.

الاجتماعي لشهر ماي 2001 عدد الفقراء في الجزائر 6.4ملايين أي ما يعادل نسبة 21% من العدد الإجمالي للسكان.

تكشف الأرقام والإحصائيات والمؤشرات أن الحكومة الجزائرية قد التزمت بتنفيذ التزاماتها فيما يتعلق ببرنامج التثبيت والتعديل الهيكلي وفق الشروط المتفق عليها مع المؤسسات المالية الدولية¹، وقد حقق توازنا اقتصاديا كليا بعد الانتهاء من تطبيقه بفعل تأثير العامل الخارجي، لكن في المقابل كان لهذا ثمن اقتصادي ومالي لكونه كان مرحليا فقط ناتجا عن انخفاض أسعار المحروقات كعامل داخلي وليس نابعا من خيار استراتيجي وقناعة ثابتة لبناء نموذج اقتصادي جديد، فالجزائر التزمت بشروط قاسية في برنامج التثبيت والتعديل الهيكلي كانت لها انعكاساتها الاجتماعية والاقتصادية والمالية، لكنها مع ارتفاع أسعار المحروقات تراجعت عن الاستمرار في عملية الإصلاح بعد أن قطعت شوطا مهما في تهيئة الانتقال إلى اقتصاد السوق وبتكلفة باهظة على جميع الأصعدة يعكس هذا بوضوح غياب الحكامة السياسية وارتهاؤها للطابع الريعي.

المطلب الثاني: الإصلاح المالي في الجزائر من منظور المعايير الدولية للحكامة المالية

عرف النصف الثاني من القرن الماضي تحولات عميقة على مستوى مفاهيم المالية العامة، إذ شكلت الإصلاحات في تسيير المالية العامة، وتطور مفهوم الحكامة والتقدم التكنولوجي عوامل مهمة لعبت دورا كبيرا في إعادة صياغة وتكوين وتنظيم المؤسسات من حيث قواعد عملها، وأنشطة موظفيها على الصعيد السياسي، إن المقاربة الجديدة لتسيير المال العام تركز على مبدأ لامركزية القرار والتنفيذ، وتبني نهج تشاركي مبتعدة في ذلك عن الوسائل والأدوات التقليدية لتسيير المالية العامة المبنية على علاقات هرمية أدت لفقدان الفعالية والكفاءة في تسيير المال العام.

مما لا شك فيه أن الجزائر لم تعد بمنأى عن هذه التحولات العميقة والجزرية التي تسود العالم في كافة الميادين بسبب تأثيرات العوامل الداخلية المتمثلة في أزمة التسيير العمومي والأزمة الاقتصادية التي تمر بها بسبب الارتهاان للريع النفطي، وكذا التأثيرات الخارجية المرتبطة بالدور المتنامي للمؤسسات المالية الدولية، وما فرضتها من شروط تتعلق بإدخال إصلاحات

¹ كان تطبيق مشروطة صندوق النقد الدولي خلال مرحلة التصحيح الهيكلي 1994-1998 مثاليا بشهادة الصندوق ذاته أنظر في هذا: خالد منة، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، مرجع سابق، ص 362.

على تسيير المالية العامة والتوجه نحو تحقيق الحكامة المالية وفق المعايير والممارسات التي وضعتها.

الفرع الأول: مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر

يهدف إصلاح تسيير المالية العامة الذي شرعت الجزائر فيه سنة 2001 لمواكبة هذه التحولات التي عرفت الساحة الدولية في مجال التسيير المالي المتميز بإصلاحات تهدف لتعزيز نظام الميزنة القائمة على البرامج والمتمحورة حول النتائج وفق مقاربة مناجيريالية للتسيير تعتمد منطق الأداء وتبحث عن الفعالية والكفاءة والاقتصاد في تسيير المال العام، تتمثل هذه الأهداف فيما يلي¹:

- خلق ثقافة قائمة على النتائج من خلال توجيه الميزانية نحو تحقيق الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية للدولة.

- إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة من خلال إحداث تحسين نوعي لكيفية تقديمها ونشرها، ما يجعل منها انعكاسا للسياسة المالية، ويسمح بتوضيح ومعرفة السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة.

- تحسين أداء الخدمة العمومية، عن طريق تحديد الأهداف وتقييم النتائج.

- تحسين نوعية التنبؤات في ميدان السياسة المالية بصفة عامة والنفقات العامة بصفة خاصة، عن طريق وضع ميزانية متعددة السنوات قائمة على إطار إنفاقي للمدى المتوسط.

- تسهيل اختيار الاستراتيجيات الوطنية، من خلال توفير معلومات وتحاليل ذات نوعية عالية.

- تقوية متابعة تنفيذ الميزانية وفعالية تطبيق السياسة المالية والاقتصادية من خلال استعمال نظام المعلومات.

- إن تبسيط الإجراءات وإضفاء الشفافية على الميزانية يسهل عملية الرقابة القبلية والبعديّة للنفقات.

- إن عملية تقييم التسيير القائمة على النتائج تدفع المسؤولين والمسيرين إلى تحمل مسؤولياتهم،

¹تومي سلامي، مشروع عصنة أنظمة الميزانية... نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، عدد 17 جوان، 2012، ص 154، وأيضاً.

Ministère des finances, projet de modernisation des systèmes budgétaires, phase, aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie, CRC Sogema, 2009, pp 9, 10.

- إن إضفاء الشفافية على تسيير الموارد المالية يسمح بتقييم نوعية الحكامة الجيدة.
- إن تحديد البرامج وفق الأولويات والاستراتيجيات يسمح بالاستعمال العقلاني للموارد المالية وبطريقة أكثر فعالية، ويجعل من الميزانية أداة في خدمة المواطنين وترد على انشغالاتهم.
- إن عصرنة الميزانية العامة على هذا النحو يسمح للسلطة التشريعية بممارسة صلاحياتها على النحو الذي يمكنها من مناقشة الاختيارات والأولويات الاستراتيجية للدولة، ومراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ برامجها، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها، ومن ثم يكون دور البرلمان أكثر فعالية من حيث الترخيص للاعتمادات، ومن حيث مراقبة تنفيذها.
- إن إعطاء حرية أكبر للمسيرين يسمح بتسخير كامل كفاءاتهم وقدراتهم على النحو الذي يسمح بتحقيق الأهداف التي تم التفاوض عليها.
- إن جعل الميزانية العامة مرآة عاكسة للاستراتيجية العامة للدولة يسمح للبرلمان بالتصويت على البرامج وعلى الأهداف بدلا من التصويت على الاعتمادات فقط".

شرعت الجزائر في إصلاح تسيير المالية العامة "من خلال إصلاح أنظمة الميزانية والمالية التي تأتي في إطار النسق العام لإصلاح وتحديث هيكل الدولة بما يتماشى مع الرهانات الوطنية والدولية بغية وضع قاعدة صلبة ومتينة لبناء استراتيجية تنمية شاملة، خاصة وأن التجربة أثبتت فشل كل المحاولات السابقة الرامية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك راجع لأنها لم تول الاهتمام الأكبر لإصلاح الإدارة وطرق التسيير والمراقبة للأموال العمومية"¹.

تم إطلاق مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر بموجب اتفاق القرض الموقع بين الدولة الجزائرية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية²، حيث جاء في نص المادة الأولى منه " يضمن تنفيذ اتفاق القرض رقم 7047 المذكور أعلاه، إنجاز أهداف مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها وإحكام هذا المرسوم وملحقه الأول والثاني، ويتضمن هذا المشروع:

¹ عبد الغني عكة، نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد، 02، سنة 2008، ص 52.

² مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج رع، 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.

أ- إقامة منظومات جديدة لتسيير النفقات.

ب- المعلوماتية ومنظومات الإعلام.

ج- خلية تنسيق المشروع ومتابعته."

يهدف مشروع تحديث أنظمة ميزانية MSB، الذي تم إطلاقه تحت إشراف البنك الدولي واستفاد من تمويله لوضع الجزائر في سياق الحركة الدولية الساعية لتعزيز نظام الميزنة القائمة على البرامج والمتمحورة حول النتائج بدرجة مبدأ عالمي من الميزنة، أو الحكامة الجيدة، كان على المشروع الإجابة على مختلف المفارقات التاريخية والقضايا القانونية الناشئة عن نظام الميزانياتي الحالي وأساسه القانوني المتمثل في قانون 17/84¹.

فيما يلي نتناول بالتحليل العناصر الهيكلية والسياقية التي تميز بها هذا المشروع لإصلاح تسيير المالية العامة بشكل عام والتسيير المالي العمومي بشكل خاص وإطار تسيير الميزانية على وجه التحديد.

أولاً: العناصر الهيكلية لمشروع تحديث أنظمة الميزانية مشروع تحديث الميزانية (MSB) هو مبادرة حكومية بدأت بهدف تحديث النظام الميزانياتي الجزائري من أجل تعزيز قدرة وزارة المالية على القيام بمهامها الأساسية في تسيير الإنفاق العام وتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة، يتيح عرض الإطار العام للإصلاح تسليط الضوء على مشروع للإصلاح الشامل ينطلق من صياغة السياسات إلى إقامة نظام تسيير متكامل من خلال إعادة هيكلة عملية تنفيذ الإنفاق العام².

إن تحليل العناصر الهيكلية لمشروع الإصلاح يبين أن مشروع MSB مبني على تركيبتين أساسيتين:

الأول يتعلق بتركيبة الميزانية Budgétisation: يشمل مبدأ الشفافية في عرض ونشر الميزانية، ومبدأ الأداء في الجوانب المتعلقة باعتماد مبدأ ميزانية متعددة السنوات، وإعادة صياغة سياسات الميزانية ويهدف لتحقيق³:

- تسهيل التحكم في النفقة العمومية.

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit, p82.

² Abdelhak Cerurfa, op.cit, p 83.

³أنظر موقع وزارة المالية الجزائري على الموقع الرسمي:

http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf . تاريخ الاطلاع:

.18/09/2019

- تسهيل الخيارات الاستراتيجية من خلال المعلومات وتحاليل هادفة.
- تحسين شفافية الميزانية لأجل ترقية نقاش واضح لخيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- تعزيز مراقبة التنفيذ وتحسين الأداءات في إنجاز السياسات والاستثمارات المسجلة في الميزانية.
- والثاني يتعلق بالإعلام الآلي وأنظمة المعلومات: التي تشكل البعد التقني للمشروع وتهدف إلى إعداد ووضع أنظمة معلوماتية تتماشى مع الهيكل الجديدة للميزانية من خلال إعداد المخطط التوجيهي لوزارة المالية، وتطوير ووضع نظام مدمج للتسيير الميزانياتي.

1: المكون الأول لمشروع MSB: تركيبة الميزانية

تشمل تركيبة الميزانية تغيرات القواعد والتنظيمات والممارسات في إعداد الميزانية وعرضها ومراقبة تنفيذها وذلك من خلال القيام بالأعمال الآتية¹:

أ. الميزانية متعددة السنوات

تتضمن هذه التركيبة أو المكون إنشاء ميزانيات برامج مدتها خمس سنوات (إطار متعدد السنوات للتنبؤات وتسيير النفقات)، تمثل الحصة السنوية الأولى للميزانية على المستوى التشريعي بينما الحصص الأخرى تمثل توقعات ممتدة على مدى السنوات الثلاث الموالية للتكامل بذلك مع الوضع الاقتصادي الكلي من أجل تحقيق استدامة المالية العامة. ولهذه الغاية، يشمل هذا العنصر تحديث مدونة الميزانية، وإدخال إجراءات جديدة لإعداد الميزانية، وتعريف برنامج مؤشرات الأداء وتعزيز برامج الاستثمار. سيتم إعداد إطار الميزانية السنوية والبرامج متعددة السنوات بإطار الإنفاق المتوسط الأجل (CDMT)، الذي سيدعم تنفيذه بواسطة المكون (صياغة سياسات الميزانية).

ب- تعزيز عرض ونشر وثائق الميزانية:

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit., p 84.

Ministère des finances, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires (Titre - de service de consultant: assistance technique au pilotage général du Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires), [on line], Alger, pp: 2-5, Sur le site suivant <http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf>

Consulter le 17/09/2019. وأيضا: حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 323.

ويشمل هذا المكون إدراج وثائق جديدة للميزانية، بعد دراسة احتياجات مختلف المستخدمين، مثل البرلمانين والهيئات الوسيطة، وتحضير وتنفيذ تطبيق معلوماتي لإعداد الميزانية وزرع الدعائم الحديثة.

ج. صياغة سياسات الميزانية (الميزانياتية):

يكمل المكون 3 العنصر 1 (الميزانية متعددة السنوات) من خلال دعم صياغة سياسات الميزانية وإعداد البرامج ومتابعتها. ويتضمن العنصر 3 المعاد هيكلته ما يلي:

- بناء إطار للإنفاق المتوسط الأجل (CDMT).
- نظام لصياغة مؤشرات الأداء ومتابعتها.
- وتعزيز قدرات التحليل والرصد لدى موظفي وزارة المالية والوزارات الأخرى المكلفة بالمنشآت القاعدية.

د- إعادة هيكلة عملية تنفيذ النفقات:

الغرض الرئيسي من هذا المكون الفرعي هو تصميم السلسلة الجديدة للنفقة، وتتعلق بتحديد قواعد التسيير الخاصة بالسلسلة الجديدة للنفقة وترجمتها إلى نصوص قانونية بتبسيط الإجراءات، وتحديد مسؤوليات جميع الجهات الفاعلة في تنفيذها، وتعزيز وظيفة الاستشارة لدى وزارة المالية، فيما يتعلق بقدراتها على التقييم ومراقبة نوعية تكاليف الاستثمارات والسياسات المدرجة في طلبات الاعتمادات الوزارية، وتتطلب ما يلي¹:

- مراجعة مدونة الموازنة لسد الثغرات الموجودة في التصنيف السابق، يسمح بجمع المعلومات المالية بصورة واضحة وعميقة، وتطوير كيفية عرضها بأسلوب موحد.
- إجراء التغييرات الضرورية لعمليات النفقة العامة آخذا بعين الاعتبار اتجاهات الميزانية التي تم تحديدها في مختلف التركيبات (المكونات) الفرعية.
- تشجيع تكامل عمليات النفقة بتشخيص المراحل الإدارية ودور المشرفين، ووضع مخططات جيدة للتسجيل المحاسبي للعمليات المنفذة في إطار مختلف مجالات النفقة، ووضع نظام متكامل للتسيير قائم على تبسيط دائرة النفقة بالتنسيق مع عنصر المعلوماتية.
- تبسيط الشبكة لتسريع تصفية النفقة، ليهدف المشروع إلى تخفيف الإجراءات، وإلغاء الأجزاء عديمة الجدوى، وترشيد دور المشاركين.

¹حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 323.

- تعزيز وتطوير الرقابة على الميزانية لتوسيع مساهمتها في فعالية النفقة، وتقوية متابعة تنفيذ مشاريع الاستثمار العام بهدف رفع النجاعة والقدرة على الاستثمار في القطاع العام.
- تكامل الميزانية والمحاسبة في مخطط معلوماتي بنظام تسيير قائم على محاسبة الموجودات ومحاسبة التكاليف، بما يضمن ملائمة نظام موازنة ووظائف التسيير والرقابة، ويعتبر تحضير نظام محاسبة الموجودات أساسيا لإنجاز تكامل النظام الموضوع في إطار مشروع تحديث أنظمة الميزانية.

2: المكون الثاني لمشروع MSB: تركيبة الاعلام الآلي ونظام الإعلام تكمن تركيبة الإعلام الآلي ونظام الإعلام في تنصيب العتاد وبرامج الإعلام الآلي العصرية والفعالة، تطوير وتفعيل أنظمة الإعلام التي تسمح بتعزيز قدرات نشاطات وزارة المالية والدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة وتكوين المختصين في استعمال هذه الأنظمة.

وكما أشار إلى ذلك Frank Mordacq، "أن تطبيق مدونة جديدة للميزانية واعتماد نظام للمحاسبة العامة يتطلب بشكل حتمي نظام معلومات مالي موثوق ودقيق"¹. المعلوماتية ونظام المعلومات له تأثير لا يمكن إنكاره على ممارسات الميزنة (عملية الميزانية) ويمكن أن تمثل اضطرابا للقانون المالي العام نظراً لأن الدورة التقليدية لتنفيذ الميزانية سيتم إصلاحها تحت تأثير إزالة الطابع المادي للجدولة على وجه الخصوص، يمكن أن يمثل للحكومة الجزائرية الحل المنشود لإحدى أكبر المشاكل التي تثير تسيير المالية العامة في الجزائر، والتي تتعلق بتقديم الحسابات في المواعيد الدستورية النهائية للسنة الواحدة².

لا تعمل تركيبة نظام الإعلام الآلي ونظام الإعلام في مشروع MSB فقط على تعزيز قدرات تسيير المعلوماتية لمختلف التدخلات، بل تعمل أيضاً على زرع حزمتين برمجيتين للتسيير المتكامل (المندمج).

فيما يتعلق بتعزيز قدرات التسيير المعلوماتية (الإعلام الآلي، المحوسب)، يتضمن ذلك إعداد خطة رئيسية لتكنولوجيا المعلومات ودعم خلية معالجة الاستعلام المالي «CITIF»³،

¹ Abdelhak Cerurfa, op. cit, p86.

² Ibid. p86

³ بموجب المرسوم التنفيذي 127-02 المؤرخ في 7 أبريل 2002 المتضمن إنشاء وتنظيم وعمل خلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ع 23، المؤرخة في 2009/04/07.

بالإضافة إلى دعم المديرية العامة للضرائب. كجزء من تعزيز قدرات التسيير المعلوماتي (المحوسب) لديها، أنشأت وزارة المالية في عام 2008 وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية (AIFP)¹، كجزء من المساهمة في تطوير مشروع MSB، فإن AIFB وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية أطلقت في سبتمبر 2010، تحسبا لإنشاء أسس لإصلاح الميزانية، وإعداد أرضية لقاعدة الإصلاح على أساس أفضل عندما يتعلق الأمر بتنفيذها، تم تصميم منصة برمجيات تسمى SIBE، نظام معلومات ميزانية الحكومة على أساس عمل نظام الميزانية الحالي والإطار القانوني، مع تجاهل السياق ومفاهيم إصلاح ميزانية مشروع MSB. يدمج SIBE نظامين فرعيين: الأول يتعامل مع إعداد الميزانية من نشر المذكرة التوجيهية إلى مرحلة تنفيذ الاعتمادات، أما الثاني فيتناول معالجة جميع إجراءات دورة الإنفاق العام حتى إنتاج الحساب الإداري، يقوم SIBE بما يعادل SIGBUD و SIGB معاً لمشروع MSB.²

أما بالنسبة لمكون الإعلام الآلي في نظام MSB، فهو مقسم إلى برنامجين، أحدهما يتعلق بإعداد الميزانية (SIGBUD) بينما يتعامل الآخر مع تنفيذه (SIGB). نظراً لأهمية الموارد المخصصة لها (80% من تكلفة المشروع)، فإن مكون نظام الإعلام الآلي ونظام الاعلام هو العمود الفقري لمشروع MSB.

المكون الأول يسمى "النظام المتكامل الحكومي لإعداد الميزانية" (SIGBUD)، هو مجموعة برمجيات تم تطويرها خصيصاً لتلبية احتياجات تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر وهو في طور التنفيذ، تركز حزمة البرامج هذه على المراحل المختلفة لإعداد ميزانية الدولة على أساس الميزانيات الخاصة بالبرامج والنتائج.

وفقاً للاستشاري، CRC SOGEMA، يمكن تلخيص الدور المسند إلى SIGBUD في ثلاثة جوانب أساسية³: - إعداد ميزانية متكامل على مدى أفق خمس (05) سنوات.

- توحيد (معيارية) وثائق الموازنة الموجهة للبرلمان والحكومة والجمهور.

¹ بموجب المرسوم التنفيذي 94/08 المؤرخ في 10 مارس سنة 2008 يتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2008.

² Abdelhak Cerurfa, op.cit., p87.

³ Crc Sogema, guide d'utilisation de SIGBUD, quatrième édition, juillet 2007, p 2.

- التحضير المتكامل (المندمج) لتقرير أداء الوزارات.

إن وظيفة SIGBUD لا تسمح فقط لتسيير المعلومات بل أيضاً بإتباعها ونقلها عبر الويب، SIGBUD هو "تطبيق ويب لا يتطلب تثبيتاً برنامجاً على محطة عمل المستخدم" ولكن "... يتطلب اتصال إنترنت لمدة جلسة العمل".

أما المكون الثاني " النظام المتكامل لتسيير الموازناتي " (SIGB)، فسوف يغطي دوائر النفقات والمحاسبة. على هذا النحو، سيتم تثبيت SIGB على مستوى الأمرين بالصراف، في وظائف المحاسبة والخدمات في وزارة المالية المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، وسيتم نشر SIGB في جميع أنحاء التراب الوطني¹.

ثانياً: تنفيذ مشروع تحديث أنظمة الميزانية

تم وضع مخططات عمل عبر مدة زمنية محددة لتطبيق مشروع تحديث أنظمة الميزانية حيث تم التعاقد مع الخبير الاستشاري (CRC SOGEMA) لتحقيق هذا الهدف، وبعد القيام بمختلف الدراسات التمهيديّة لتشخيص نقاط القوة والضعف للبيئة الداخلية لتسيير الميزانية في الجزائر، تم وضع مشروع (MSB1) لتحديث النظام الميزانياتي الذي بدأ في 18/جويلية/2001 وحدد له تاريخ 28/02/2006 كموعد للانتهاء منه، غير أنه خضع للتعديل بتاريخ 15/03/2006 وتم تمديد فترة صلاحيته إلى غاية مارس 2009 ولكن لم يتم مرة أخرى احترام هذه المواعيد².

في إطار تجسيد المرحلة الأولى (MSB1) تم إبرام أربعة عقود مع هيئات متخصصة لتنفيذ المشروع³:

- أبرم العقد مع الشركة الكندية CRC SOGEMA⁴ بشأن تحسين عرض الميزانية.

- أبرم العقد مع ADETEF من أجل تحديث عمليات الإنفاق العام.

- عقد مع شركة INEUM⁵ لإعداد ووضع النظام المتكامل الحكومي لإعداد الميزانية SIGBUD.

¹ Abdelhak Cerurfa, op.cit, p88.

² Ibid, p95.

³Ibid, p96.

⁴تعد من أكبر الشركات الكندية المتخصصة بتقديم خدمات الاستشارة في مجال التسيير على المستوى العالمي تم تأسيسها سنة 1984.

⁵شركة استشارات في المجال الاستراتيجي والتنظيم والمناجمنت ونظم الإعلام.

على الرغم من التأخير الكبير في تنفيذ المشروع، تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تحقيق بعض الأهداف مثل: تحسين عرض الميزانية، تطوير برمجيات لوضع الميزانية في مرحلة الاختبار، والتي يتطلب نشرها التحقق من صحة أشكال الوثائق الجديدة والتصنيف الجديد للنفقات.

فيما يتعلق بتحديث عمليات الإنفاق العام تم تطوير نظام تنفيذ جديد يصف ويحدد:

- تدفقات التسيير الناتجة عن النظام وتوزيع الأدوار.
- إجراءات الإنفاق ووصف تفصيلي للعمليات ودوريتها.
- الوثائق المرفقة وعناصر إعادة تنظيم المرافق.

لتنفيذ الإصلاح تم اختيار ثلاث وزارات نموذجية هي: المالية والصحة والأشغال العمومية كمرحلة أولى ثم تم توسيعها لخمس وزارات نموذجية بإضافة وزارة التعلم العالي والبحث العلمي ووزارة النقل، وقد تم عرض الميزانية السنوية لسنة 2007 كإطار إرشادي حسب المدونة الجديدة لمجموع الوزارات¹.

شهد المشروع تأخرا كبيرا مقارنة بالتخطيط الأولي بسبب الصعوبات التي واجهته في الميدان مثل تعدد المتدخلين، ونقص الموارد البشرية والمادية على مستوى خلية التنسيق والمتابعة الخاصة بالمشروع (CCSP)، وقد أدى عدم الاستقرار الذي ميز هذه الخلية بسبب تغيير مديرها في ثلاث مناسبات لقيام الحكومة بمراجعة محاور وتوجهات الإصلاح في محاولة للاستفادة من تجارب الدول الأخرى، ووضع أدوات أكثر أداء وفعالية لتحقيق الرشادة في تسيير المالية العامة².

وفي نهاية المشروع التجريبي الذي جمع خمس وزارات، قررت الحكومة تنفيذ إصلاح الميزانية على مستوى جميع الوزارات، ومنح عقد ثانٍ لمكتب الاستشارة الكندي CRC **SOGEMA** للمرحلة الثانية من مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر (MSB II) والذي تم تمويله من قبل الحكومة والعمل به بداية من تاريخ 2007/05/05 ويهدف لاعتماد ميزانية مرتكزة على النتائج بمختلف متطلبات تطبيقها نهاية سنة 2012 وقد كانت النتائج الرئيسية المتوقعة من هذا المشروع في مرحلته الثانية تتمثل في³:

¹حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 330

²Abdelhak Cerurfa, op. cit, p97.

³Ibid, p98.

- اعتماد إطار قانوني يتلاءم مع مبادئ إصلاح الميزانية - إنشاء ميزانية برامج متعددة السنوات تضم كافة النفقات العامة - دمج تسيير الإنفاق العام المستند إلى النتائج.

- إدخال تقييم الأداء - صياغة لوائح الميزانية شفافة ومفهومة من قبل الممثلين المنتخبين والجمهور - استخدام إطار الإنفاق المتوسط الأجل المتوسط المدى CDMT لتخطيط الإنفاق المتعدد السنوات وتحضير الميزانية.

ولتحقيق هذه الأهداف شهد إصلاح الميزانية إنشاء مديرية مركزية على مستوى وزارة المالية مكرسة بشكل حصري لتوجيه التنفيذ الشامل للإصلاح، هي مديرية عصرنة أنظمة الميزانية مسؤولة بشكل خاص عن متابعة تنفيذ مشروع عصرنة عملية الميزانية¹:

- تنفيذ ومتابعة التوجيهات المنبثقة عن مشروع عصرنة عملية الميزانية.

- اقتراح كل نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي مرتبط بإصلاحات عملية الميزانية.

- تعميم مضمون إصلاح الميزانية.

بالإضافة إلى ذلك، تم تنظيم دورات تدريبية، ستة دورات لفائدة 3000 عون من قبل مكتب الاستشارة الكندي CRC SOGEMA للتحكم في النظام المتكامل الحكومي لإعداد الميزانية SIGBUD، وفق المخطط الاستراتيجي سنة 2012 تضمنت المراحل الأولى لهذا المشروع ما يلي²:

- تكوين أعوان الوزارات وهيكله البرامج والأنشطة وإعداد مؤشرات الأداء.

- الإشراف على كيفية إدخال المعلومات في النظام المعلوماتي "النظام المتكامل الحكومي لإعداد الموازنة SIGBUD" للمشاريع ونفقات التسيير، التجهيز، التحويلات.

- الإشراف على توحيد الموازنة وإجراءات التحكيم.

- نشر الموازنة وفق المدونة الجديدة وتقديمها للبرلمان.

كما تم الانتهاء من المشروع الأولي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وتمت المصادقة عليه بتاريخ 12 مارس 2008 من طرف مجلس الحكومة، وتم تعديله مرة أخرى سنة 2012، لتتم إعادة النظر فيه مرة أخرى والمصادقة عليه بمجلس الوزراء بتاريخ 2018/03/14 ويقدم

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-365 المؤرخ في 28/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية

² حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 336. وأيضا:

للبرلمان لمناقشته، وقد تم إصداره أخيرا بعد مرور حوالي سبعة عشر عاما من بداية إصلاح تسيير المالية العمومية في الجزائر¹.

ورغم الجهود المبذولة في هذا المسار، حيث التزمت 16 وزارة باعتماد ميزانية حسب البرامج من خلال إنشاء قاعدة بيانات خاصة بكل منها وتحويل المدونة الجديدة لمختلف الوزارات إلا أن الجدول الزمني المعتمد مبدئيا، والذي يقضي بأن يكون عام 2012 هو العام الأول لنشر أول ميزانية ناتجة عن مشروع تحديث أنظمة الميزانية تم تجاوزه مرة أخرى إلى حد كبير، ولم تدرج الأهداف إلا بشكل جزئي جدا، بينما لم تعتمد الحكومة بعد هياكل برامج الوزارات، كما توقف مشروع الإصلاح من عام 2010 إلى عام 2013 ليتم استئناف العمل به، ويجعل هدفه أن يكون عام 2015 هو العام الأول الذي سيتم فيه نشر قانون المالية في وضع البرنامج، وبحلول عام 2016 ستكون فرصة للوزارات لنشر أول التقارير الوزارية حول المردودية، نسخة ميزانية البرنامج. وتحقيقا لهذه الغاية، تم توفير برنامج تدريبي واسع النطاق بشأن مبادئ وضع ميزانية البرامج واستخدام برمجيات SIGBUD².

في أوائل عام 2014، قامت الحكومة بممارسة تطوير إطار الإنفاق المتوسط المدى (CDMT) للفترة 2015-2020، والهدف هو أنه خلال عام 2014، يتم إعداد ميزانية برامج مدتها خمس سنوات (2013-2017، 2015 تكون السنة ن)، بهدف تقديمها في سبتمبر 2014 على مستوى البرلمان لإقرارها³.

ولكن مرة أخرى، لم يتم بعد الوصول للهدف المتمثل في وضع ميزانية سنوية، وفقا للمدونات الجديدة ولجميع الوزارات. بالإضافة إلى ذلك لم يتم بعد اعتماد وثائق الميزانية وتأخر إصدار القانون العضوي لغاية سنة 2018 والذي لن يدخل حيز التنفيذ إلا سنة 2023. وعليه فإن مشروع عصرنه أنظمة الميزانية يعرف تقدما بطيئا" من خلال عملية متقطعة، غير خطية ومرتدة، ولا سيما بسبب التغيرات في القيادة السياسية داخل وزارة المالية، وأصبح التأخر بذلك يثير تساؤلا مشروعا حول ما إذا كان الإصلاح قد تم تأجيله لأجل غير مسمى⁴.

الفرع الثاني: الإطار الميزانياتي الجزائري من منظور المعايير الدولية للحكامة المالية

¹ قانون عضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2018/09/02 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 2018/09/02.

²Abdelhak Cerurfa, op.cit, p99.

³Ibid, p100.

⁴Ibid, p101.

في إطار الحركة الدولية Normalization لوضع المعايير للممارسات الجيدة في المسائل المالية العامة تم تصميم عدد من الأدوات من قبل المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك وصندوق النقد الدوليين لتعزيز اعتماد الدول على هذه الأدوات في سياق تعميم أفكار هذا التيار الدولي في مجال المالية العامة، نجد من بينها تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك. RONC. وإطار الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA اللذان يشكلان أكثر الأدوات استخدامًا، والأكثر إثارة للجدل من حيث الأساليب المعتمدة في عملية التقييم والآثار المترتبة على الدول الخاضعة لهذا التقييم.

أولاً: النظام الميزانياتي الجزائري من منظور تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك. RONC.

تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك. RONC هي مجموعة من المعايير والقواعد والمدونات التي وضعها البنك وصندوق النقد الدوليين¹ من أجل تعزيز الاستقرار الاقتصادي والمالي العالمي من خلال تعزيز المؤسسات الاقتصادية المالية لكل بلد، يعرفها صندوق النقد الدولي بأنها " مجموعة من الأحكام (قواعد اللعبة) تنظم البيئة المؤسسية التي يتم فيها تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية"².

نشر صندوق النقد الدولي أربع نماذج لتقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك (04) RONC حول الجزائر: نموذجين للرقابة المصرفية تم نشرهما على التوالي في 23

¹ لقد أقر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اثني عشر معيارًا مقسمة إلى ثلاث مجموعات على النحو التالي: المجموعة الأولى تتناول الشفافية في السياسات والأنشطة الحكومية، والتي تحتوي على ثلاثة معايير: شفافية البيانات. شفافية الموازنة وشفافية السياسات النقدية والمالية.

المجموعة الثانية من المعايير تتعامل مع رقابة القطاع المالي: هناك ثلاثة معايير من هذا النوع تتعلق بالرقابة المصرفية، تنظيم الأوراق المالية ورقابة على التأمين. تركز المجموعة الثالثة على البنية المؤسسية والأسواق: يتم تطوير معايير هذا المجال الستة في العدد، من قبل هيئات المعايير المتخصصة بمساعدة من البنك الدولي صندوق النقد الدولي وحل الأزمات ورقابة التأمين، والإعسار وحقوق الدائنين البنك الدولي، حوكمة الشركات، المحاسبة والتدقيق، ونظام الدفع، التعويض والتسوية وسلامة السوق. على الرابط:

<http://www.imf.nrs/external/np/exr/facts/fre/Dclf/scf.pdf>, co تاريخ الاطلاع: 06/09/2019.

²Abdelhak Cerurfa, op.cit., p70. Et Sur le site suivant

Normes et codes : le rôle du FMI, IMF factsheet URL :

[.http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm) Consulter le : 06/09/2019

جوان 2000 و 17 ماي 2004، نموذج حول شفافية السياسات النقدية والمالية بتاريخ 17 ماي 2004 ونموذج بخصوص شفافية السياسة المالية في 1 مارس 2005.¹

ركز RONC نماذج لتقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك في النظام الميزانياتي الجزائري على أربعة أبعاد لميثاق الممارسات الجيدة فيما يتعلق بشفافية المالية العامة، وهي تحديد واضح للأدوار والمسؤوليات، وعلانية عملية الميزانية، وإتاحة المعلومات للاطلاع العام وضمان سلامة ونزاهة المعطيات أو البيانات الميزانياتية، وجاء في التقرير "المعلومات المقدمة إلى البرلمان والرأي العام غير كافية لحد كبير، ولا يتم احترام بعض متطلبات الشفافية في الإطار القانوني الحالي بشكل كامل. مشروع الموازنة السنوية والوثائق المرفقة غير مكتملة ومعقدة في بعض الأحيان. إن نشر بيانات تنفيذ الميزانية وحالة المالية العامة محدودة للغاية ومتفرقة. بالإضافة إلى ذلك فإن البيانات المتاحة تغطي فقط جزءا من الإدارات العامة والعلاقات بين مختلف مكونات القطاع العام ليست واضحة. تقتصر الميزانية والبيانات المالية المتاحة بشكل أساسي على ميزانية الحكومة المركزية، على الرغم من أن الولايات المحلية والمؤسسات العامة ووكالات الضمان الاجتماعي تشكل حصة كبيرة من الإنفاق العام وتحافظ في بعض الأحيان على علاقات مالية معقدة مع الحكومة المركزية. لا يزال هناك نشاط شبه ميزانياتي للمؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات المالية. وأخيرا، تتأثر جودة البيانات بأوجه القصور في النظام المحاسبي وطرق الرقابة والتدقيق"².

في نهاية هذا التقييم، جاء في تقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك RONC مجموعة من التوصيات للسلطات الجزائرية تركز على ثلاثة أبعاد أساسية:

1- البعد الأول يتعلق بتوصيات باتخاذ إجراءات على المدى القصير من أجل تحقيق تحسين سريع لشفافية المالية، من الضروري التفكير في اتخاذ تدابير عاجلة تستند إلى النظم القائمة والإطار القانوني المعمول به، بهدف زيادة التواصل بين مختلف أصحاب المصلحة في تنفيذ

¹Les rapports y afférents sont publiés sur le site du FMI a l'adresse :

<http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>. Consulter le : 06/09/2019.

²Abdelhak Cerurfa, op.cit, p72.

ifm, Algeria: report on the observance of standards and codes – fiscal transparency module, report n°05/68, february 2005, p 26. On site :

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>. p26. Consulter le : 13/05/2019.

العمليات المالية الحكومية ونشر البيانات وإتاحتها للجمهور والمجتمع المدني. هذه الإجراءات تؤثر على إعداد الميزانية وتنفيذها ورقابتها وتهدف أساساً إلى التأكيد على ضرورة: -مراجعة الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية المقدمة للبرلمان من أجل تسهيل فهم البيانات، خاصة قانون ضبط الميزانية كما هو منصوص عليه في القانون رقم 84-17. -تقديم بيانات تنفيذ الميزانية عن كل شهر يجب نشرها على موقع وزارة المالية على الإنترنت. استناداً إلى الميزانية العمومية الموحدة. -يجب أن تكون هناك تقارير أكثر تفصيلاً وتواتراً عن البيانات المتعلقة بالدين العام تقدم إلى البرلمان ونشر هذه البيانات. -ينبغي توحيد بيانات الحكومة المركزية والمحلية ونشرها كل ثلاثة أشهر من قبل المديرية العامة للمحاسبة¹.

2-البعد الثاني يتعلق بإصلاح إطار التسيير، وتتطلب بعض التحسينات في شفافية الميزانية مزيداً من الإصلاح أكثر عمقا لإطار التسيير، يكون هذا جنبا إلى جنب مع الإجراءات الفورية ببذل المزيد من الجهد على المدى المتوسط لتوضيح أدوار مختلف أصحاب المصلحة وتحسين نظام التسيير المالي ولمعلوماتي. يفترض توضيح أدوار مختلف المشاركين ما يلي " -يجب توضيح الإطار القانوني لإعداد وتنفيذ قوانين المالية عن طريق صياغة قانون عضوي ليحل محل القانون رقم 84-17، وفقا للمادة 123 من الدستور. -لا بد من تقييد اللجوء إلى حسابات الخزنة الخاصة، لا سيما ما يتعلق بحسابات التخصيص الخاص.

-توضيح وتحديد مسؤوليات الحكومة المركزية والجماعات المحلية ومراجعة آليات تمويل الجماعات المحلية والموارد المخصصة لها².

¹Ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26. On site pp. 27– 28

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf> . Consulter le : 13/05/2019.

²Ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, February 2005, p 26. On site

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>. pp. 27 – 28. Consulter le:

13/05/2019.

3- أما فيما يتعلق بالبعد الثالث، فيركز على تحسين أنظمة بيانات الجودة والوضوح الذي يتطلب إنشاء نظام محاسبة فعال، واستخدام تصنيفات الموازنة التي توفر معلومات واضحة عن الإنفاق وتعزيز نظام المراجعة والتدقيق¹.

يشير هذا التقرير إجمالاً لوجود عدد من النقائص القانونية والإجرائية للتشريع المالي الجزائري إذ يفتقد إلى الشفافية في تسيير المالية العامة، بسبب عدم توفر المعلومات لدى الفاعلين فيه خاصة الدور المحدود للبرلمان في المجال المالي والميزاني، ورغم المساهمات التي لا يمكن إنكارها لهذه التقارير في تحسين مجال تصنيفات الميزانية وعرضها وتوقيتها. وطرق تسيير أموال الدولة وفي تطوير مدونات السلوك الخاصة بموظفي الوظيفة العمومية، فإن تصميم وتنفيذ RONC يثير عدداً من القضايا غالباً ما تعبر عنها البلدان المعنية بالموضوع، ولكن أيضاً من قبل موظفي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المسؤول عن تنفيذها، فتكاثرت بشكل ملفت للانتباه وبلغتها حوالي 80 معياراً في السنوات الأخيرة جعل إمكانات الامتثال لها أمراً غاية في الصعوبة، إضافة إلى الاختلاف حول مدى جدوى بعضها بسبب اختلاف السياقات لدى الدول المعنية بالالتزام بها،² وإذا كان أمر الامتثال لهذه المعايير والمدونات متروكاً للسلطة التقديرية للدول، فإن جلها تضطر للامتثال لها ظاهرياً، تحت تأثير الظروف الاقتصادية والحاجة للمساعدات الدولية أو التصنيف الضعيف للأسواق من قبل الوكالات الدولية مما يجعل عملية الامتثال لهذه المعايير والمدونات شبه إلزامية³.

ثانياً- النظام الميزانياتي الجزائري من منظور برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA):

¹ ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26. On Site

:<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>. p 29. Consulter le : 12/07/2019.

² يتطلب تطبيق المعايير في بعض جوانبها العودة إلى أسس التسيير العمومي، وهذا يعني أولاً وقبل كل شيء تعزيز الإطار المؤسسي والقانوني الذي فيه تصريف الشؤون العامة. إذا كان الغرض من المعيار نشر البيانات هو السماح بإجراء نقاش عام بشأن تسيير الشؤون العامة، ولكي تكون لتقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك قدرةً على إثارة هذه المناقشة، يجب أن تكون هناك، أولاً، إمكانات. النقاش في مرحلة ما قبل العملية، ومع ذلك، ففي بعض البلدان، تم تصميم بعض الأنظمة لإغلاق جميع إمكانات النقاشات العامة المتعلقة بتسيير وحكامة الشؤون العامة " أنظر في هذا: Abdelhak Cerurfa,

op.cit. , p73

³Ibid, pp 73,74

يوفر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية¹ إطاراً لتقييم نقاط القوة والضعف في تسيير المالية العامة والإبلاغ عنها باستخدام مؤشرات كمية لقياس الأداء، ويتضمن تقريراً يقدم لمحة عامة عن نظام تسيير الشؤون المالية وقياس الأداء مقابل 31 مؤشراً للأداء، كما يقدم تقييماً للآثار المترتبة على الأداء العام والنتائج المرغوبة للتسيير المالية العامة، كما تستند منهجيته للمعايير الدولية والممارسات الجيدة بشأن الجوانب الحاسمة في تسيير المالية العامة.

تهدف هذه الشراكة، التي تم إطلاقها في ديسمبر 2001، إلى جعل البلدان الشريكة قادرة على تقييم حالة النفقات العامة وأنظمة تدقيق الحسابات في مسائل الميزانية، وقد تم تصميمها في البداية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والتي تتلقى مساعدات من المانحين، ثم أصبح PEFA تدريجياً بمثابة إطار عمل مشترك لتقييم أنظمة المالية العامة في جميع أنحاء العالم².

ولهذه الغاية، يحدد إطار قياس الأداء في التسيير المالي العمومي سبعة أبعاد رئيسية لنظام تسيير مالية عامة شفافة ومنظمة: الموثوقية الميزانية، شفافية المالية العامة، إدارة الموجودات والمطلوبات، القدرة على التنبؤ ورقابة تنفيذ الميزانية، المحاسبة والإبلاغ، والتدقيق الخارجي والمراجعة.

لقد أصبح PEFA اليوم أداة تحليل تسيير المالية العامة الأكثر استخداماً في العالم، حيث تم إجراء أكثر من 597 تقييماً متاحاً للجمهور منها 396 تقييماً، وفي برنامج تم تمويله من قبل الاتحاد الأوروبي وبعد طلب الاستفادة رقم 0336 لسنة 2010، تم تنفيذ تقييم تسيير المالية العامة الجزائرية خلال عام 2010 وصادق عليه من خلال تقرير تقييم تم إعداده في جويلية 2010 وصياغة نتائجه حول المحورين التاليين:

1- المحور الأول يتعلق بالتقييم التركيبي لأداء تسيير المالية العامة:

تناول البعد الأول موثوقية (صدقية) الميزانية، حيث أكد تقييم PEFA أن مقدار النفقات المرخص بها أستخدم كلياً بأكثر من 85% ومن حيث شفافية المالية العامة أشار تقييم PEFA إلى الحاجة لتنفيذ تصنيف وظيفي للميزانية، وأسف على الوصول المحدود جداً للمعلومات

¹برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) هو شراكة متعددة المانحين من البنك الدولي والمفوضية الأوروبية وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة وأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية، ووزارة الشؤون الخارجية الفرنسية، ووزارة الخارجية النرويجية الملكية، وصندوق النقد الدولي. تقع أمانة PEFA في مقر البنك الدولي في واشنطن، أنظر في هذا:

الموقع الرسمي <https://pefa.org/content/governance-arrangements>

²Abdelhak Cerurfa, op.cit, p85.

المتعلقة بميزانية الدولة وتنفيذها للجمهور. كشفت دراسة الميزنة القائمة على السياسات الوطنية على أنه لم يتم تأطيرها وبلورتها في الأهداف المسطرة إلى برامج متعددة السنوات.¹ فمن حيث القدرة على التنبؤ والرقابة على تنفيذ الميزانية، سجل التقييم الطبيعة السرية المفرطة لتقارير المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة. في غياب مثل هذه التقارير لم يكن من الممكن تقييم درجة تدقيق الرقابة الداخلية التي تقدمها المرافق نفسها فيما يتعلق بالمحاسبة، وتسجيل المعلومات والتقارير المالية، وشدد إطار تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية على التأخير في إنشاء حسابات نهاية السنة، وأنه من غير الممكن تنفيذ قانون تسوية (ضبط) الميزانية في المواعيد النهائية المطلوبة.²

وأخيراً، في مجال التدقيق الخارجي والمراجعة واجهت النظام الميزاني الجزائري انتقادات لعدم مطابقة قوانين مجلس المحاسبة لمعايير الإنتوساي، ولكن أيضاً لعدم نشره تقارير التدقيق (المراجعة) وتقرير النشاط السنوي الخاص به حتى وإن كان القانون ينص على ذلك.³

2- فيما يتعلق بالمحور الثاني المتعلق بتقييم أثر نقاط الضعف على تسيير المالية العامة:

جوانب القصور التي تمت ملاحظتها لها تداعيات مهمة على نظام تسيير المالية العامة الجزائري، إذ يشير إطار PEFA على وجه الخصوص إلى:⁴

- الاستخدام غير العقلاني للحسابات الخاصة بالخزينة.
- صعوبة رصد ورقابة استخدام الأموال الناجم عن نقص المعلومات التركيبية والشاملة، في الوقت الفعلي لتنفيذ الميزانية.
- تفويض مصداقية التسيير العمومي الناجمة عن التأخير في دراسة الحسابات من قبل مجلس المحاسبة وعدم مسؤولية أو مساءلة الإدارات بسبب غياب العقوبات أو الجزاءات.

هذه المعايير لا تمنع من الإشارة إلى أنه مثل RONC، يثير برنامج PEFA إشكاليات معينة فيما يتعلق بتصميمه وتنفيذه والمتابعة المخصصة للتشخيصات المعتمدة، مثل RONC، يتم تنفيذ برنامج PEFA بناء على استعداد البلد المعني للالتزام به وتقديم، لتشخيص نظام

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit, p77.

²ibid, pp, 77, 78.

³ibid, p77

⁴Idem.

تسيير المالية العامة، يمكن أن ينتقد إطار PEFA لجموده في أنه يتم تطبيقه بشكل موحد على جميع البلدان بغض النظر عن المنطقة الجغرافية أو مستوى التنمية في البلد الذي تم تقييمه¹.

ومع ذلك، على عكس RONC التي تتجنب بدقة تعيين علامات البلدان التي تم تقييمها، فإن عملية تقييم PEFA تعتمد أساساً على نظام تسجيل تم تطويره لهذا الغرض، وهو ما من شأنه أن يشكل عقبة أمام ملكية بعض البلدان لإطار PEFA خوفاً من تصنيفها بشكل سيئ على الرغم من أن تقييمات PEFA يتم استخدامها بشكل منهجي من قبل الجهات المانحة يمكن أن تكون إشكالية الشرعية أكثر وضوحاً في حالة إطار عمل تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) منها في سياق RONC، إذا تمت مناقشة المعايير والمدونات في إطار جمعيات صندوق النقد والبنك الدوليين مع حق التدخل الممنوح لجميع الدول الأعضاء، فإن إطار PEFA تم تصميمه من قبل حفنة من التكنوقراط، ومعتمد من قبل عدد صغير من المانحين فقط².

إن مسألة عولمة المعايير والممارسات الجيدة في المسائل المتعلقة بالمالية الميزانية تثير المخاوف بشأن شرعية مثل هذه العملية، كما يشير Michel bouvier بسبب "أنه خارج إطار النظام السياسي يتم خلق معايير مالية عامة ليست مجرد تقنيات ولكنها تعكس وتولد نوعاً من الروابط الاجتماعية، وبعبارة أخرى، طريقة لتنظيم أو ضبط المجتمع. فنحن هنا نشهد عملية نقل إنتاج المعايير إلى الخارج (délocalisation) فضلاً عن الاضطراب والفوضى أو الخلط بين مستويات السلطة التي تثير مسألة شرعية مصادر هذه المعايير الجديدة"³.

ثالثاً: النظام الميزانياتي الجزائري في ضوء مسح الموازنة المفتوحة

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit.p77.

² ولهذا السبب، تم طرح مسألة التمثيل في اللجنة التوجيهية PEFA بحدة فهي تستند إلى عدد محدود من الشركاء، مما يحد من عدد الوكالات والحكومات غير التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمنظمات غير الحكومية.

المهنيين في قضية تسيير المالية العامة. أنظر في هذا: .p 78, op.cit. Abdelhak Cerurfa,

³Michel Bouvier, les normes financières internationales: quel légitimité, FRRP, N °119,2012, p5.

مبادرة الميزانية المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للموازنات هي برنامج بحثي وترويجي دولي يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة والمشاركة، يعمل بشكل مقارن مستقل ومنتظم لشفافية الموازنة والمشاركة فيها في 102 دولة¹. يعطي مؤشر شفافية الميزانية المفتوحة للجزائر 03 درجة من أصل 100 مع تقييم لا لبس فيه، "الحكومة الجزائرية توفر معلومات نادرة عن الميزانية للجمهور" وهو أقل بكثير من متوسط الدرجة العالمي المقدر بنحو 42 درجة، هذا التصنيف حصل على ترتيب منخفض، حيث احتلت المرتبة 86 عالمياً من بين 102 دولة تم تقييمها، كما لا تتيح الجزائر أي مشاركة للجمهور في عملية الميزانية وتشير درجة مشاركة العامة المقدر بنحو 0 من أصل 100 درجة إلى أنه لم يتم تقديم أي فرص للمشاركة في عمليات الميزانية. وتعد أقل من متوسط الدرجة العالمي المقدر بنحو 12 درجة، أما بخصوص الرقابة على الميزانية فقد تم منحها درجة 31 من أصل 100 بتقييم ضعيف لمدى توفر الرقابة التشريعية ومجلس المحاسبة على عملية الميزانية، كما لا تخضع عمليات المراجعة للتدقيق والفحص من قبل وكالة مستقلة لعدم وجود هيئة مالية مستقلة².

يشير مسح الميزانية المفتوحة 2017 بالنسبة للجزائر إلى تراجع كبير في مؤشر الشفافية بحوالي 16 درجة مقارنة بسمح الموازنة المفتوحة 2015، يكشف عن انعدام ميزانية المواطن وعدم إنتاج التقارير الدورية، وإنجاز تقارير المراجعة نصف السنوية والسنوية ولكن دون إتاحتها للجمهور.

وبالتالي، يشير أداء الجزائر في مسح الميزانية المفتوحة إلى أنه أقل من المتوسط الدولي بكثير. علاوة على ذلك، فإن الدرجات التي يتم الحصول عليها أقل من متوسط الدول ذات المكانة نفسها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لقد تم تسجيل بعض التطورات

¹تسعى المبادرة إلى وضع معايير لتسيير المال العام تتسم بالشفافية والمشاركة، وذلك عن طريق توحيد جهود مجموعات متنوعة من مختلف الأطراف المعنية بإعداد الميزانية مثل باحثي مسح الموازنة المفتوحة، ناشطي المجتمع المدني الذين يعملون في قضايا تتعمق بالميزانية، ومشرعين من المجالس التشريعية، ومسؤولي الموازنات الحكومية الكبار بالإضافة إلى مسؤولين من المؤسسات الإشرافية والمانحة، وذلك لنقاش والحوار بشأن الحاجة إلى تملك المعايير ومحتواها: أنظر في هذا الموقع الرسمي: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=>

country/country-info/?country=2019/09/15. تاريخ الاطلاع:

²مسح الميزانية المفتوحة 2017 الجزائر على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/algeria-open-budget-survey-2017-summary-arabic.pdf>

تاريخ الاطلاع: 2019/09/15.

في نهاية عام 2015 ولكنها سرعان ما تم التراجع عنها لاحقا خاصة سنة 2017، بالرغم من أن وزارة المالية تتوفر داخليا على مجموعة من المعلومات الموثوقة بما يتماشى مع المعايير الدولية بحسب تقرير برنامج الإنفاق العام والمسألة المالية¹. PEFA.

ولكن يجب القول إن الدراسة الاستقصائية المتعلقة بالميزانية المفتوحة لا تستفيد من إطار مؤسسي يتيح لها أن تصبح أداة للتغيير. إن تأثير RONC وإطار PEFA، يبدو أكثر وضوحا لأن هذه الأدوات تحظى بدعم منظمات بريتون وودز Bretton Woods، يتجلى هذا التأثير بشكل كبير بالجزائر في تكوينات مشروع القانون العضوي بقوانين المالية الذي رأى النور سنة 2018، يتطلب الجهد المبذول في وضع جدول زمني للإجراءات المالية وخاصة الحسابات الخاصة بالخرينة كبصمة استجابة لأحد المطالب الرئيسية لتقارير المعايير ومدونات السلوك للميزانية الجزائرية RONC، ومسح AAP للبنك الدولي وتقييم برنامج الإنفاق العام والمسألة المالية PEFA.

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit., p80.

الفصل الثالث

القانون العضوي الجديد للمالية

في الجزائر كمدخل لتجسيد

الحكامة المالية العامة وتحقيق

فعالية الإنفاق العام

يرتبط تسيير المالية العامة في أي بلد بهيكل النظام المالي، ويتعلق بالمؤسسات والإجراءات التي من شأنها أن تضمن الشفافية الفعالية والكفاءة في تسيير النفقات والموارد العامة للدول¹، حيث إن إصلاح التسيير المالي رهين بمراجعة الإطار القانوني المؤطر لتسيير المالية العامة، ومدى مواكبته للمستجدات والتحولات التي عرفتها البلاد في شتى مناحي الحياة خاصة المالية منها، وانطلاقاً من كون الدستور يعد المرجع الأساسي المحدد للمبادئ، والقواعد التي تحكم سير الدولة، ومؤسساتها بما فيها المبادئ والقواعد المتعلقة بتسيير المالية العامة، فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في دستور 1996 في مادته 123 يعد المصدر الثاني لقوانين المالية، هذا القانون العضوي الذي لم يصدر إلا سنة 2018 أي بعد مرور اثنان وعشرون عاماً من التنصيب عليه جاء ليتوافق مع المقتضيات الدستورية المشار إليها آنفاً و ليعالج مكان القصور، والاختلالات التي عرفها تسيير المالية العامة في ظل القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

تتجسد الإجراءات القانونية الجوهرية المتعلقة بإصلاح تسيير المالية في الجزائر في ضرورة إعادة النظر في أهم القوانين المؤطرة لتسيير المالي والميزانياتي، ذلك من خلال إصلاح القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي تجاوزه الواقع الاقتصادي والمالي والاجتماعي للبلاد، وكذا التحولات الدولية في مجال تسيير المالية العامة، فيما يلي نعرض لأسباب الداعية لهذا الإصلاح والمستجدات التي حملها في مجال تسيير المالية العامة وترشيد الإنفاق العام على وجه التحديد باعتبارها غاية كل إصلاح وهدفاً لكل السياسات العمومية.

¹ Stefan leider et peter wolff, gestion des finances publiques : une contribution à la Bonne gouvernance financière, annuaire suisse de politique de développement, Vol.26, n°2, 2007, p 175.

المبحث الأول: دواعي تبني القانون العضوي 15/18 ومحاوره الرئيسية

يأتي تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في سياق الاستجابة لأسباب داخلية تتعلق بوجود اختلالات عميقة في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، وعدم قدرته على مواكبة تحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة، والتي حالت دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام، وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة، فسعت المؤسسات المالية الدولية لتعميم نموذج التسيير المتمحور على النتائج القائم على اعتماد آليات المناجمنت العمومي الجديد والمندرج تحت مسمى " الحكامة المالية العامة الجيدة ".

المطلب الأول: الأسباب الداخلية

تشكل المسببات الداخلية دافعا رئيسيا للشروع في إصلاح الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العامة ومطابقته أولا مع أحكام الدستور، ثم تأتي ثانيا في محاولة لتجاوز اختلالات وتقدم وتعقيدات آليات التسيير المالي العمومي، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي والميزانياتي في ظل رقابة متعددة غير فعالة، وكذا ضعف منهجية التسيير المالي وهيمنة منطوق الوسائل، وتنامي ظاهرة التسيير خارج الميزانية.

الفرع الأول: ضرورة التطابق مع أحكام الدستور والحكامة الجيدة

وفقا لأحكام المادة 141 من الدستور، " يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها"¹. وعليه تبقى مراجعة القانون 17/84 وتبني القانون 15/18 ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكلية الدستورية، ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني تحدد قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني مراعاة لحسن تسيير المالية العامة والوصول لتحقيق الرشادة في إنفاق المال العام.

¹وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص 1.

الفرع الثاني: تجاوز تقادم الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العامة وحالة ضعف منهجية التسيير العمومي

-لقد تجاوز الواقع الاقتصادي الاجتماعي والسياسي للبلاد الإطار المنظم لتسيير المالية العامة في الجزائر والمتمثل في القانون 17/84 الذي تمت صياغته في ظروف غير التي صار يحكمها على جميع الأصعدة، و أستند لمقاربة قانونية فيبرية تتميز بانعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال تسيير الميزانية، إذ تهمين فيه الأولى على المجال في ظل الانغلاق الذي عرفه مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وحرص المشرع على توفير الضمانات الكفيلة بحماية المال العام من كل أشكال الاختلاسات والاحتيايل والتبذير أدى لتعدد النصوص وتكاثرها دون وصولها لتحقيق الغاية من وضعها¹، كما يسجل افتقار نظام المحاسبة العمومية للوضوح والشفافية، وهو ما جعل هذه المقاربة تهتم بالطابع الشكلي وسلامة الإجراءات دون الاهتمام بالنتائج المفضية لتحقيق فعالية الإنفاق العام، انعكس هذا في هيمنة منطق الوسائل بسعي للمطالبة بأكثر الاعتمادات دون التساؤل عن معنى ومفهوم هذه المهام أو مضمون هذه الأهداف والنتائج المتوقعة، وتجسد ذلك بوضوح في مدونات الميزانية وهيكل النفقات العامة غير المستجيبة للاحتياجات الاقتصادية للتسيير الاقتصادي الفعال والمؤثر على أداء النفقة العمومية².

- طغى هاجس الاهتمام بتحقيق التوازنات المالية وضعف الربط بين المخطط المسير على مقاربة تسيير المالية العامة دون مراعاة للأبعاد المختلفة من منظور شمولي لجميع المعطيات المرتبطة بتسيير القرار المالي العام والآثار المترتبة عليه من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وفي سياق متصل بمنهجية التسيير شكل ضعف تسيير الاعتمادات طابعا مميذا لحالة تجاوز الرخصة البرلمانية بتحويل ونقل الاعتمادات الذي يعكس سوء التقدير والتقييم، وتنامت ظاهرة التسيير خارج إطار الميزانية من خلال الاعتماد على حسابات التخصيص الخاص التي أصبحت شبه ميزانية بعد أن كانت استثناء لمبدأ الوحدة في تجسيد لعدم قدرة القانون الإطار 17/84 على التعامل بمرونة كافية مع رهانات التحول نحو اقتصاد السوق وتبني مشروع تحديث أنظمة الميزانية³.

¹تم إدخال عشرات التعديلات على القانون 17/84 في شكل أحكام تكميلية بسيطة وأحيانا مستقلة تحملها قوانين المالية للسنة نفسها، ومع ذلك فإن الإطار المالي والميزانياتي الجزائري من ناحية أخرى تم تجاوزه بفعل سرعة وحجم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي بدأت في عام، 1988، أنظر في هذا: Abdelhak Cerurfa, op.cit., p43.

²راضية دنان، مرجع سابق، ص 241.

³عبد الغني عكة، مرجع سابق، ص 52 وما يليها.

-وجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، والذي لا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنيا تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر¹، ورغم توفر وتعدد آليات الرقابة وتنوعها بين رقابة داخلية وخارجية ورقابة قبلية وبعدية، داخلية تتمثل في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة لجان الصفقات العمومية، وخارجية تتمثل في رقابة كل من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة فإنها لم تستطع الحد من انتشار مظاهر الاختلاسات والتبذير وسوء التسيير للمال العام، وهو ما يعكس قصور أوجه الرقابة المختلفة عن تحقيق الغاية من وجودها و تحقيق حماية فعالة للمال العام، والوصول للاستخدام الأمثل له يتجلى هذه بوضوح في استفحال الفساد رغم وجود آليات الرقابة المشار إليها سابقا.

الفرع الثالث: زيادة حجم الإنفاق العام وغياب الرشادة في تسييره

لقد عرف حجم الإنفاق العام زيادة متسارعة منذ بداية الألفية الثالثة بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية، انعكس في سياسية إنفاقية توسعية من خلال تطبيق برامج الإنعاش الوطني التي رصدت لها مبالغ كبيرة بحسب ما تشير إليه بيانات بنك الجزائر²، ساهمت هذه الوفرة المالية في تحقيق نجاح على مستوى التوازنات الكلية للاقتصاد ما بين سنة 2000 و2014، وانعكس في تحقيق استقرار اقتصادي على المستويين الداخلي والخارجي لقي استحسان الهيئات المالية العالمية المتابعة لمسار الإصلاحات في الجزائر، في المقابل تم تسجيل غياب النوعية المؤسساتية التي تعد مفتاحا لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار³.

تشير في هذا السياق بعض المؤشرات الدولية لتحليل البنية المؤسساتية التي تمثل مدخلا رئيسيا في رسم السياسات العامة وصنع القرار إلى احتلال الجزائر لمراتب متدنية للغاية في مجال تسيير الإنفاق العام لوجود إسراف في النفقات العامة وتفتيشي ظاهرة الفساد، وعدم توفر معيار استقلالية القضاء وكذا الشفافية في السياسات العامة التي ترتبط كلها بعدم نجاعة التسيير العمومي. حيث ترتب الجزائر حسب مؤشر الإسراف في الإنفاق العام يشير لعدم وجود كفاءة عالية في توفير السلع والخدمات الضرورية رغم الموارد والأموال الضخمة التي تم صرفها لتحسين الخدمة

¹ عقليّة خرياشي، مرجع سابق، ص 360.

² أنظر الجدول في الملحق الذي يبين تطور بنود الميزانية العامة في الجزائر من 2001 إلى 2014.

³ فاطمة الزهراء عيودي، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 191.

العمومية¹، ويؤكد مؤشر مدركات الفساد على تفشي الظاهرة في القطاع العام بحسب التقارير التي تصدرها منظمة الشفافية الدولية²، كما يحيل مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر إلى مراتب متدنية تعكس عدم استقلاليته وخضوعه للتأثيرات السلطة السياسية وهو ما يؤثر على التسيير الحسن للمال العام³.

¹وفق مؤشر الإسراف في الإنفاق العام الذي يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي من بين مؤشرات أخرى لقياس التنافسية يشير إلى احتلال الجزائر للمرتبة 80/133 و64/139، 79/142، 116/144، 101/148، 74/148، 87/138، 89/141 خلال السنوات على التوالي 2009/2010، 2010/2011، 2011/2012، 2012/2013، 2013/2014، 2014/2015، 2015/2016 و20156/2017، 2018 إكمال: أنظر في هذا: على الرابط <https://fr.weforum.org/reports/global-competitiveness-report> تاريخ الاطلاع: 2019/09/21

²تشير تقرير مؤشر مدركات الفساد إلى تفشي ظاهرة الفساد فتحل المرتبة 88/133، 97/159، 92/180، 105/176، 88/168 خلال السنوات على التوالي: 2003، 2005، 2008، 2012، 2015. على الموقع: www.transparency.org/research/cpi تاريخ الاطلاع: 2019/09/03 .

³تؤكد تقارير مؤشر استقلالية القضاء على عدم وجد استقلالية عن هيمنة السلطة التنفيذية وخضوعها للتأثيرات السياسية حيث تحتل المرتبة 112/133، 133/112، 142/126، 144/123، 148/95، 148/85 خلال السنوات التوالي: 2009/2010، 2010/2011، 2011/2012، 2012/2013، 2013/2014، 2014/2015.

ترتيب الجزائر في مؤشر الإسراف في الإنفاق العام نقلا من تقارير التنافسية العالمية

القيمة	الترتيب	عدد الدول المحصاة	السنوات
3,7	48	134	2008/2009
3.2	80	133	2009/2010
3.3	64	139	2010/2011
3.0	79	142	2011/2012
2.8	101	148	2012/2013
3.1	74	144	2013/2014
3.1	74	144	2014/2015
3.1	76	144	2015/2016
3.1	75	140	2016/2017

تؤكد المؤشرات السابقة وجود سوء تسيير للنفقات العامة للدولة يرتبط أساسا بالاعتماد على مقارنة تقليدية بالتسيير المالي العمومي وفق مقترح قانوني (الامتثال للقواعد والإجراءات) تعتمد على منطق الوسائل وتهتم بتحقيق التوازن المالي ولا تتيح عملية الرقابة التي تتم عبر المراحل المختلفة تحقيق نجاعة وفعالية الإنفاق العام، الأمر الذي يجعل مراجعة الإطار المنظم لها ضرورة هيكلية لتحسين تسيير الإنفاق العام بحيث يتم التوجه إلى التركيز على منطق النتائج وفق مقترح اقتصادي (تقييم السياسات العمومية وفعاليتها)¹.

¹ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص 1.

المطلب الثاني: الأسباب الخارجية

تشكل العوامل الخارجية المتمثلة في المؤسسات المالية الدولية، وكذا العولمة وأدواتها ممثلة في الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة عاملا رئيسيا في تشكيل وصياغة القرار المالي، وتلعب دورا كبيرا في التأثير على أنظمة المالية العامة خاصة في دول العالم الثالث، ومن بينها الجزائر التي تتفاعل كغيرها مع هذه التحولات المتسارعة خاصة في ظل أزمة المالية العامة والتسيير العمومي بوجه عام.

الفرع الأول: أزمة التسيير العمومي ومحاولة الانتقال للتسيير العمومي الجديد.

أدت التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينيات القرن الماضي إلى تأثير على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات، محتكرة بذلك المبادرة في وضع السياسات العامة وتنفيذها ورقابتها إلى البحث عن حلول لتجاوز هذه التحديات، لقد تم تفسير هذه الأزمة بفشل نموذج التسيير العمومي بفعل عدة عوامل يأتي في مقدمتها اختلالات النظام البيروقراطي بسبب العولمة والتحولات التي مست هياكل الدولة وانتشار اقتصاد المعرفة، في هذا السياق المتميز بفشل النموذج القانوني الفييري للإدارة العمومية تم تبني أنماط تسييرية مستوحاة من القطاع الخاص من قبيل التسيير المرتكز على النتائج والتخطيط الاستراتيجي ، والتي جاءت تحت مسمى المناجمنت العمومي الجديد¹.

عملت المؤسسات المالية على الترويج لهذا التوجه نحو تبني المقاربة الجديدة لتسيير المالية العامة المستوحاة من المنطق المناجيريالي عبر آليات الشراكة وكذا المشروطية الاقتصادية والسياسية في إطار برامج مساعدات التنمية، فخضعت الجزائر لإجراءات التعديل الهيكلي ومحاولة زرع هذا المفهوم في التسيير العمومي عن طريق الخوصصة والتفويض، التعاقد والشراكة، وعليه فإن طرح هذه المقاربة صار أمرا واقعا بالنسبة لعدد كبير من بلدان العالم الثالث مع اختلاف واضح في درجات استيعاب هذه التقنيات الجديدة للتسيير المالي العمومي داخل أنظمة تسيير المالية العامة².

¹ New public management - أصل مصطلح المناجمنت العمومي الجديد أثار جدلا في الأدبيات من خلال أول مقالين Aucoin سنة 1990 و Hood 1992 اللذان اعتبرا أنّ المناجمنت العمومي الجديد تعبير مختصر يستخدم للإشارة إلى موضوعات وأنماط متميزة للأساليب الخدمة العمومية بدأت في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا.

²Abdelhak Cerurfa, op.cit, p63.

الفرع الثاني: مواكبة تحديات العولمة وضغوط المؤسسات المالية الدولية

منذ نهاية عقد 1980-1990، أكدت تحليلات العولمة على الدور المتغير ومكانة الدول في العلاقات الدولية، لتصبح الدول مطالبة بتغيير تدخلها في المجال الاقتصادي¹، ويقع على عاتقها مواجهة التحديات التي يفرضها " تحرير الاقتصاد وفتح الأسواق أمام السلع والخدمات وترك الأسعار للعرض والطلب، وعدم تدخل الحكومات في النشاط وربط اقتصاد الدول النامية بالاقتصاد العالمي"²، في الجزائر دخلت الدولة في أزمة حادة في التسعينيات وهي ليست بعيدة عن الانهيار في الفترة 1994-1995، وقامت بتطبيق خطة التعديل الهيكلي وفقاً لـ "إجماع واشنطن"³. الذي تطلب القيام بإصلاحات هيكلية شكل إصلاح النظام القانوني أحد مداخلها من خلال التقليل المستمر للإجراءات القانونية والتنظيمية وتبني قانون المنافسة الذي كرس الانتقال إلى اقتصاد السوق⁴، إذ تتطلب العولمة في شقها المالي القيام بالتخفيف من القيود والحوجز التنظيمية بإعادة النظر في التشريعات والقوانين لتصبح مواكبة لمتطلبات التحرير الاقتصادي واقتصاد السوق⁵.

وقد شرعت الجزائر في إصلاح تسيير المالية العامة في سياق مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي بعد مرحلة الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي أثبتت فشلها وزادت من الفوارق الاجتماعية والفقر والتهميش، وفي محاولة لربط فشلها بانتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية طالب بإصلاح تسيير المالية العامة، وقد انخرطت الجزائر في هذا التوجه من خلال

¹ في هذا السياق لتأثيرات العولمة على الدول الأفريقية يعد نولن فولز من المؤلفين الذين يدعمون "الأطروحة التراجعية" لسيادة الدولة في العلاقات الدولية" ففي عالم أصبح عالمياً، لن تكون الدول أكثر من جهة فاعلة واحدة (منظمات دولية، منظمات غير حكومية، شركات عبر وطنية، إرهاب، مافيا). على المستوى المحلي سوف نشهد تجريد وتخفيف الروابط بين المواطنين والدولة. لم تعد تحتكر العنف وستواجه جماعات عرقية أو دينية أو لغوية، فشرعيتها تتآكل في ظل عدم قدرتها على تلبية احتياجات المجتمع والاندماج في العولمة أنظر في هذا: أحمد عبد العزيز، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 86، 2001، ص 66.

² المرجع نفسه، ص 66.

³ الذي ينص على تخفيض قيمة العملة (الدينار)، وإلغاء القيود العامة على الأسعار، وتحرير التجارة الخارجية، ورفع أسعار الفائدة، وخصخصة المؤسسات الحكومية من أجل استعادة توازن الاقتصاد الكلي الكبير للسماح للجزائر بسداد الديون، يتم الحصول على إعادة جدولة الديون من قبل الدول الأوروبية بصعوبة وبشروط قاسية.

⁴ الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 09، المؤرخة في 1995/02/22 والمعدل والمتمم

بالأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، المؤرخة في 2003/07/20.

⁵ صوفيا شراد، رياض دنش، عولمة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، العدد الحادي عشر، 2016، ص 150.

عقد تم توقيعه مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تحديث وعصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية من أجل مواكبة التحولات التي يشهدها المجال على المستوى الدولي¹.

المطلب الثالث: أهداف القانون العضوي 15/18 ومحاوره الرئيسية

إذا كان سعي المشرع من خلال وضع القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية هو ملائمته مع مقتضيات المرجعية الدستورية فإنه أيضا جاء برغبة في إدخال إصلاحات عميقة على نظام تسيير المالية العامة، ذلك أن هذا الإصلاح يندرج في سياق دينامية دولية لإصلاح تسيير المالية العامة بدأت في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE وانتشرت في أنحاء العالم، على غرار ما تم في فرنسا من خلال تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF سنة 2001 والمطبق بداية من سنة 2006، أو في المغرب من خلال تبني القانون التنظيمي 130.13 سنة 2013 المطبق بداية من سنة 2015، أو في تونس من خلال اعتماد القانوني الأساسي للميزانية سنة 2019²، يعكس هذا وجود سياق دولي داعم للإصلاحات تسيير المالية العامة مدفوع بهاجس تحقيق النتائج والأداء سعيا لتجسيد فعالية الإنفاق العام.

الفرع الأول: أهداف القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

يهدف القانون 15/18 إلى تحديد الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها³ من خلال تعريف إطار تسيير مالية الدولة، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العامة وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ورقابة تنفيذها. سعى المشرع من خلال القانون العضوي إلى إحداث تحول جذري في الأساس الذي تبني عليه قوانين المالية بالانتقال لمبدأ الميزنة وليس طبيعة النفقات كما كان معمولا بها في إطار

¹ سلامي تومي، مرجع سابق، ص153.

² قانون أساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية، تجدر الإشارة أن القانون كان مشروع مبادرة تشريعية من قبل وزارة المالية في مجلس الوزراء عبر مداولة بتاريخ 13 نوفمبر 2015، وعرض على اللجنة المختصة بالمالية في 02 جوان 2017 وقدمت تقريرها في 14/11/2018، ليتم عرضه في جلسة عامة في 18/12/2018 وتمت المصادقة عليه في 31/01/2019.

³ جاء في نص المادة الأولى من القانون 15/18 " يهدف هذا القانون العضوي 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 المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها. "

القانون 17/84 حيث يوجهه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة، يستهدف القانون 15/18 تحقيق غايتين رئيسيتين هما¹:

أولا - إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج

إن تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق فعاليتها والتحكم في الإنفاق العام جعل الدول والحكومات تعمل على إتباع أساليب تسيير ميزانياتها وفقا للقواعد المطبقة في القطاع الخاص من خلال الاعتماد على مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الإيرادات والنفقات، في هذا السياق تنص المادة 2 من القانون 15/18 على اعتماد مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم²، وعليه سيتم ربط النفقة العامة بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات العامة نحو منطقتي النتائج عوض منطقتي الوسائل المطبق في القانون 17/84 بهدف تقوية فعالية وأداء السياسات العامة، وتحسين جودة المرافق العامة التي تقوم على تقديم الخدمات للمواطنين.

كما سيتم وفق هذه المقاربة الجديدة المبنية على مقترح اقتصادي لتحديد السياسات العامة وتقييم فعاليتها تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العامة، وتقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن المالي للدولة، وسيكون ذلك ممكنا بتبني تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة يمكن مراجعته خلال إعداد قانون المالية للسنة³، يمكن هذا الإطار متوسط المدى من إجراء مقارنة بين المؤشرات الحسابية مع المعايير القياسية التي تضمنها المخطط المعتمد من قبل الحكومة لمعرفة أوجه النجاح أو الفشل في كل برنامج عبر مقارنة النتائج وقياسها وتقييمها.

¹وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص 1.

²تنص المادة الثانية من القانون 15/18 على " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما ما هو محدد في المادة

5 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج،

انطلاقا من أهداف محددة واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم."

³حسب نص المادة 5 من القانون 15/18 المتعلق بالتأطير الميزانياتي المتوسط المدى.

ثانيا- تعزيز شفافية المعلومات الميزانياتية

يعد تعزيز شفافية المالية عاملا حاسما في تسيير المالية العامة والمساءلة عنها وهو ما يعكسه اهتمام المؤسسات المالية الدولية بهذا الجانب وتركيزه على التحسين المستمر للمدونات والمواثيق المرتبطة بها، وترتبط شفافية المالية العامة والميزانية خصوصا بحجم المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإنفاق والإيرادات وموثوقيتها وتوفرها في الوقت المناسب وإتاحتها للجميع¹، في هذا السياق جاء القانون 15/18 ليوفر عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته، وهو ما تناولته المواد 75، 72، 76، 87 منه.

يعكس عدد التقارير التي يجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير إعداد وتنفيذ قانون المالية للسنة اهتمام المشرع بتوفير قدر هام من المعلومات التي تتيح مشاركة الفاعلين غير الحكوميين في عملية صناعة القرار المالي، وكذا رقابة ومساءلة المسؤولين والمسيرين عن كيفية تسييرهم للمال العام، ومدى تحقيق النتائج المعلن عنها في مخطط عمل الحكومة، وفي سياق تعزيز مبدأ الشفافية المالية العامة سيكون لقوانين المالية وحدها التشريع لمقتضيات لها تأثير على موارد والتزامات مالية الدولة²، كما تناول القانون 15/18 في الفرع الجزئي الأول رخص الميزانية في المادة 23 في فقرته الثالثة عدم إمكانية تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن الشروط المنصوص بموجبها القانون.

الفرع الثاني: المحاور الرئيسية للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

لقد تم إعداد القانون العضوي لقانون المالية بطريقة براغماتية تأخذ بعين الاعتبار القدرات التسييرية للوزارات والإدارة المركزية مع الأخذ بأفضل الممارسات الدولية في مجال تسيير المالية العامة، ويشكل القانون العضوي تنويفا لمسار إصلاح أنظمة تسيير المالية العامة الذي بدأ سنة 2001 بموجب عقد قرض مع البنك الدولي، لهذا فهو يشكل ثمرة تراكم تجربة فاقت 15 عاما

¹ نزيه عبد المقصود محمد مبروك، شفافية الموازنة العامة للدولة، أهميتها وآليات تعزيزها، كلية الشريعة والقانون طنطا، جامعة الأزهر، مصر، 2015، ص 752.

² حسب نص المادة 18 من القانون 15/18 " تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي "، كما جاء في نص المادة 20 " لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية ... " كما نصت المادة 9 من القانون 15/18 " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين ".

وتجريب مرحلي لأدوات تحديث التسيير المالي خلال هذه المرحلة، ويرتكز الإصلاح على خمسة محاور رئيسية هي:

أولا - إعادة هيكلة الميزانية

في إطار المسعى العام لإصلاح التسيير العمومي وتوجيه نحو النتائج سيكون إطار الميزانية المتمحورة حول النتائج الهدف الأول لهذا التوجه بإعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية التي سنتبنى بموجب القانون 15/18 على أساس مفهوم البرنامج¹ كوحدة جديد للميزانية وكأساس ضروري لإصلاح الميزانية يحل محل القطاع والفصل للمدونة الميزانية المعمول بها في القانون 17/84²، وسيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية من خلال التخصيص الجديد للاعتمادات لتكون مدونات الميزانية بحسب نص المادة 28 منه كالتالي³ :

-التصنيف حسب النشاط والذي يتكون من البرنامج وتقسيماته.

-التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات ويتكون من أبواب النفقات وتقسيماتها.

-التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة ويتكون من تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة.

-التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها ويعتمد على توزيع الاعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.

يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة⁴، ويشكل مجموع البرامج حقيقية توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، وتقسم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة⁵.

¹ حيث نصت المادة 79 من القانون 15/18 "البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية ..."

² حسب نص المادة 23 من القانون 15/18 " ... تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج طبقا للمادة 75 من هذا القانون أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات غير المخصصة، ويتم تقديم الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها طبقا لأحكام المادة 29 من هذا القانون ..."

³ حسب نص المادة 28 من القانون العضوي 15/18، حيث أن التصنيف حسب النشاط وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات يعتبران من التصنيفات الرئيسية لميزانية الدولة، والتصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة وحسب الهيئات الإدارية لهما أهمية في مجال التحليل والإحصاءات وأسس المقارنة.

⁴ حسب نص المادة 23 من القانون 15/18 الفقرة 4.

⁵ حسب نص المادة 23 من القانون 15/18 الفقرة 3.

حاول المشرع من خلال القانون 15/18 التأكيد على المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص وتم الإبقاء على ستة فئات من الحسابات الخاص للخرينة هي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات القروض والتسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزامات حسابات العمليات النقدية¹، كما أكد على تأطير حسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة و النفقات² بما يسمح بحذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون 17/84 والتي تشكل ميزانية موازية للميزانية العامة للدولة غير مقدره من حيث المبالغ ، وغير مرخصة من طرف البرلمان، يصعب إجراء رقابة فعالة لها، يتم الاستعانة بها كآلية لتنفيذ السياسات العامة تعكس أوجه القصور في الميزانية العامة للدولة والتي جاء القانون 15/18 في محاولة لتأطيرها وإعطائها المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص³.

وعليه تقوم المقاربة الجديدة لإعادة هيكلة الميزانية على تجميع الموارد المالية حول البرنامج الذي يشكل مجموعة متناسقة من العمليات والمشاريع التي تخص نفس الوزارة، والتي تم ربطها بأهداف مرفقة بمؤشرات لقياس النتائج بالموارد المخصصة لتحقيق هذه الأهداف.

ثانيا-اعتماد مقاربة متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة

في سياق متصل باستعمال البرنامج كوحدة أساسية لتخصيص الاعتمادات المالية يعد البعد المتعدد السنوات ضروريا ليس من زاوية اعتباره رؤية للمدى المتوسط ولكن من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة، نصت المادة 05 من القانون 15/18 على وجوب اعتماد تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة باقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية

¹ حسب نص المادة 42 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 50 من القانون 15/18 التي نصت على " تبين حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية"

³ يفترض أن يتم اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص كإجراء استثنائي لكن الممارسة الميزانياتية في الجزائر في ظل القانون 17/84 أبانت على العكس من ذلك، بحيث " تجاوزت نسبة الاعتمادات المتراكمة والدرجة في حسابات التخصيص الخاص في المتوسط 183 % من مجموع الاعتمادات المخصصة للميزانية العامة للدولة خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2009، كما قفزت هذه النسبة للتجاوز 377.8% في المتوسط خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013. أنظر في هذا: نادية مغني شكور، حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازاتي الجزائري: تشخيص، تحديات وأفاق، مجلة دراسات اقتصادية ، المجلد 5 العدد 1 ، جوان 2018، ص 175.

إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة¹.

هذه الميزانية المتكاملة المتعددة السنوات تشمل كل الاستثمارات وكذا النفقات الجارية، وتحافظ بصفة كلية على الطابع السنوي للميزانية في المجال القانوني بحيث تشمل الميزانية التوقعات حسب كل قطاع وسياسة، ويتم إعدادها وعرضها مع توقعات وتقديرات على مدى ثلاث سنوات القادمة ويدخل في إطار اقتصادي جزئي متناسق من نفس الفترة، تشترط المؤسسات المالية توفر إطار متنسق متعدد السنوات للمالية العامة على أساس افتراضات اقتصادية واقعية².

أصبحت المقاربة السنوية متجاوزة لمحدوديتها وعدم مسايرتها لحجم تدخلات الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وهو ما يجعل تبني المقاربة المتعددة السنوات أكثر ملائمة للظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلاد، أين تمت مباشرة هذه الإجراءات بتبني مشروع تحديث أنظمة الميزانية باعتباره أداة لتسيير الموارد العامة يعبر عن التوجهات الكبرى والأولويات والتوقعات للإيرادات، والنفقات على مدى يتجاوز اثني عشر شهرا بإضافة توقعات لمدة سنتين موالتين (ن+1، ن+2) للسنة المالية المعنية، حيث أن المصادقة البرلمانية تتعلق بالسنة المالية المعنية ولا تمس التوقعات المرفقة والتي يتم تقديمها على سبيل الاسترشاد³، وهو ما تم تأكيده من خلال القانون العضوي 15/18 واعتماده كأداة لتعزيز كفاءة الإنفاق العام وفعاليتها وضمان تحقيق رؤية جيدة لتسيير المالية العامة.

ثالثا: إصلاح متمركز حول حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء

لقد جاء القانون 15/18 بمنح مزيد من حرية التصرف للمسيرين وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، لتسمح حركة الاعتمادات وفقا لإجراءات محددة بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات لكي لا تتعرض الأهداف المستهدفة على مستوى البرامج لمساس جوهري بالغاية من استحداثها.

¹نص المادة 05 من القانون 15/18 وتجدر الإشارة إلى أن تبني الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات 03 سنوات لا يعني التشكيك في مبدأ السنوية بل يعد مزيج من مبدئين يستجيبان على النحو الذي تلميه المستجدات والتطورات مع مرور الوقت بين السياسات العمومية والبرامج الحكومية.

²يشير دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي في ميثاق الممارسات السليمة المتعلقة بعملية إعداد الميزانية لضرورة وجود الإطار المتوسط الأجل، أنظر في هذا صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 62، على الموقع الرسمي للصندوق <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf> تاريخ الاطلاع: 2019/08/25.

³Projet De Modernisation Des Systèmes Budgétaires, rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-budgétisation pluriannuelle, ministère des finances, Avril 2005, p 3-19.

تناولت المادة 33 من القانون 15/18 إمكانية إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج:

يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو المؤسسة العمومية المعني.

أما بخصوص التحويل ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة فيتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين.

يتم إبلاغ البرلمان بذلك شرط ألا تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت محل نقل أو تحويل بموجب مرسوم خلال نفس السنة 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية¹.

أتاح القانون 15/18 إمكانية نقل اعتمادات الدفع استجابة للمعايير المقبولة دوليا مع الحفاظ على مبدأ السنوية لها، إذ يمكن الاستمرار في تنفيذ عمليات الدفع المتوفرة في برنامج نهاية السنة خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج وذلك في حالات استثنائية ومبررة على أن يتم ذلك وجوبا قبل انقضاء الفترة التكميلية المحددة مدتها بتاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية، كما يمكن نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما، إلى نفس البرنامج بحد أقصاه 05% من الاعتماد الأولي بموجب قرار مشترك بين وزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالقطاع المعني قبل نهاية الفترة التكميلية شريطة أن لا تؤدي بأي حال من الأحوال هذه العملية إلى تدهور في التوازنات الميزانياتية والمالية².

في مقابل هذه المرونة في التعامل مع الاعتمادات المالية سواء نقلا أو تحويلا وفقا للشروط المحددة آنفا تضمن القانون 15/18 ربط البرامج بأهداف واضحة محددة، يتحمل المسؤولون مسؤولية تحقيقها، و يتم إرفاق الأهداف المراد بلوغها بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج لغرض قياس فعالية

¹ حسب نص المادة 33 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 36 من القانون 15/18.

النفقات العامة وتقييم ما تم إنجازه منها¹، تماشيا مع المبدأ الذي أسس عليه المشرع عليه قانون المالية المتمثل في مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج².

المسيرون ملزمون في التسيير الميزانياتي المتمحور حول النتائج بتقديم حساب عن النتائج المحققة فعليا ويخضعون في هذا لرقابة أداء تتيحها مؤشرات قياس النتائج تجعل من البحث عن فعالية النفقات العامة هدفا رئيسا، يرفق قانون تسوية الميزانية بتقرير وزاري للمردودية توضح فيه الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة³.

وفي سياق تجسيد التسيير الميزانياتي المتمحور حول النتائج تم التنصيص على إمكانية اللجوء إلى التمويل الكلي أو الجزئي لعمليات الاستثمار العمومي من خلال آلية التعاقد أو الشراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مع اشتراط مراعاة إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقررة⁴.

رابعا: تحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية

يهدف القانون 15/18 لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية وذلك من خلال الرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة إلى البرلمان من طرف الحكومة وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية، ومراجعة طريقة التصويت على نفقات قانون المالية، يأتي هذا في سياق التحول المنشود لتبني التسيير المتمحور حول النتائج والانتقال من ميزانية الوسائل إلى الميزانية القائمة على النتائج التي سيكون لها نتيجة مباشرة على تجديد عرض قانون المالية من خلال إضفاء مزيد من الشفافية وإدخال نظام تصنيف جديد للإنفاق وتجديد وثائق الميزانية وتبسيطها وإتاحتها للفاعلين في المجال المالي خاصة البرلمان والمجتمع المدني.

لإضفاء مزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة وجعلها أكثر وضوحا وتسهيل قراءة مضمونها سيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية من

¹ حيث يلزم كل وزير أو مسؤول عن مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج تقديم تقرير عن الأولويات والتخطيط يتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها. بحسب نص المادة 75 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 2 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

⁴ حسب نص المادة 37 من القانون 15/18.

خلال التخصيص الجديد للاعتمادات التي يعد البرنامج فيها الوحدة الأساسية لتخصيص الاعتمادات ويحكم تصنيفها نص المادة 28 من القانون 15/18، إذ" يشكل هذا التصنيف المتصور جزء من الاهتمام الأكبر بتنفيذ التسيير المتمحور على النتائج في المالية العامة الجزائرية، كما يعد الشرط الأساسي ولكن أيضا القوة الدافعة لأنه يشجع الوزارات على مواصلة دمج التوجهات الاستراتيجية والخطط المالية. ستكون البرامج بعد ذلك مجرد ترجمة مالية للخطة الاستراتيجية للوزارات"¹.

يتطلب التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج أولاً وقبل كل شيء مراجعة وثائق الميزانية الحالية التي توصف بأنها غير مقروءة وجعلها أكثر وضوحاً واثراً لتسهيل مساهمة ممثلي الشعب في القرار المالي، ويهدف القانون 15/18 لجعل مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية. يتخلى القانون الجديد عن الهيكل الكلاسيكي لقانون المالية في الشكل المفضل للقانون 17/84 لصالح هيكل جديد مقسم إلى ستة أبواب خصص الأول للأحكام العامة، تطرق الثاني لموارد الدولة وأعبائها وحساباتها، عرض الثالث لتحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها، كرس الباب الرابع لتنفيذ قوانين المالية، وتضمن الخامس منها قانون تسوية الميزانية، ليختتم بباب سادس تضمن أحكاماً انتقالية واختتاميه.

ثانياً تضمن القانون 15/18 إثراء للوثائق الواجب تقديمها من قبل الحكومة للبرلمان بداية من مشروع قانون المالية للسنة إلى غاية القانون المتضمن تسوية الميزانية، في هذا تشير المادة 72 منه إلى ضرورة عرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العامة²، كما يرفق بمشروع قانون المالية للسنة تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط، ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية، وملاحق تفسيرية تبين التطور حسب صنف الضرائب، إضافة إلى وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام: يتعلق الحجم 1- بمشروع ميزانية الدولة، والحجم 2- بتقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج، في حين يتناول الحجم 3 - التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة³.

¹Abdelhak Cerurfa, op .cit. p 124.

²حسب نص المادة 72 من القانون 15/18 ينضم التقرير حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العامة على: -عرض التوجهات الكبرى للسياسات الاقتصادية والميزانياتية -تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

³ حسب نص المادة 75 من القانون 15/18 في الفصل الثاني المتعلق بالوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.

كما يجب إرفاق قانون المالية التصحيحي بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة، وأي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة¹، كما تناولت المادة 87 من القانون 15/18 عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تسهم في التحقق من مدى تنفيذ محتوى الرخصة المالية لأن قانون التسوية يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها²، و يرفق مشروع قانون تسوية الميزانية بـ:

-ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.
-حساب عام للدولة يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدول الخارجة عن الحصيلة، وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.
-تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها بمؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات بالفوارق المعاينة.

تجدر الإشارة إلى أنه يجب إيداع مشروع قانون التسوية قبل 10 أوت من السنة ويتعلق بتسوية السنة المالية -1 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني³.

كما نص القانون 15/18 في إطار تعزيز دور مجلس المحاسبة واثراء المعلومات المقدمة للبرلمان بإرفاق مشروع قانون التسوية بتقريرين لمجلس المحاسبة يتعلق الأول بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، ويتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، كما يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض⁴.

¹ حسب نص المادة 76 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 86 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

⁴ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18.

المبحث الثاني: ابتكارات القانون العضوي للمالية 15/18 ورهان تجسيد حكامه الإنفاق العام

لقد شكل استصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 لحظة مهمة في مسار البحث عن تحسين أداء المالية العامة ومحاولة تجاوز الاختلالات التي عرفها الإطار المسير لها في ظل أحكام القانون 17/84، الذي لم يعد يتناسب مع التغييرات العالمية ويستوعب القواعد والمعايير والشروط المعتمدة في هذا المجال، ولتلاءم مع مستلزمات الحكامة المالية في مختلف مستوياتها، خاصة في ظل أزمة مالية ناتجة عن تقلبات أسعار المورد الرئيسي لخزينة الدولة، والبحث عن أنجع السبل الكفيلة بتسيير عمومي أكثر فعالية وشفافية يضمن فعالية الإنفاق العام ويحقق التنمية المستدامة .

سننتقل إلى أهم الابتكارات التي حملها القانون العضوي الجديد للمالية ودورها في تجسيد حكامه الإنفاق العام وتتعلق أولاً بإعادة صياغة عملية اتخاذ القرار المالي والمصادقة عليه ثم تنفيذه والرقابة عليه من منظور يهدف إلى إصلاح معمق للتسيير العمومي وتحقيق فعالية الإنفاق العام.

المطلب الأول: نحو تبني مبادئ الشفافية والمشاركة والصدق في عملية تحضير واعتماد قانون المالية

لقد سعى المشرع إلى تكريس المزيد من الشفافية في تسيير المالية العامة، بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج القائمة على النتائج له نتيجة مباشرة لتجديد عرض قانون المالية من خلال إدخال نظام تصنيف جديد للإنفاق العام وتحديث وثائق الميزانية في اتجاه تبسيط وإثراء ونشر معلومات الميزانية.

الفرع الأول: طرق عرض وتقديم مشاريع قوانين المالية نحو مزيد من الشفافية

كرس المشرع المزيد من الشفافية في تسيير المالية العامة من خلال:

أولاً- اعتماد تصنيف جديد للميزانية بتطبيق موحد لمبدأ التخصيص عبر توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والنقل في حساب واحد، والمجسد في التخصيص الجديد الذي ينص على وضع برامج عوض قطاعات وأبواب، مع مواصلة استعمال مفاهيم التسيير والاستثمار والنقل كعناوين وليس كميزانيات مستقلة، ليصبح التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التصنيف الرئيسي لميزانية

الدولة¹، ويشكل البرنامج وحدة تخصيص الاعتمادات المالية²، أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة³، كما جمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الواردة في المادة 28 منه القانون 15/18.

يأتي تبني هذا التصنيف لجعل الرخصة البرلمانية التي سيتم تقديمها من خلال هذه القانون العضوي الجديد على أساس الأهداف التي يتعين تحقيقها وقياسها من خلال مؤشرات الأداء في سياق عملية تطوير شاملة لكيفية تخصيص الاعتمادات المالية وتعكس تحولا مهما في مدونة الميزانية للتوافق مع المعايير الدولية وتعكس " هيكلًا عامًا أكثر استراتيجية"⁴.

تشكل التصنيفات الأربع الجديدة الواردة في المادة 28 من القانون 15/18 والتي تعتبر مستقلة عن بعضها البعض لكنها تجعل من الممكن تقديم ميزانية برنامج لكل وزارة بطريقة متكاملة، لأن الأنواع الأربعة للتصنيف يدعم بعضها بعضا وتسمح بتشكيل نظام قادر على تنفيذ ميزانية برنامج. لا يعني هذا العدد من المعايير أن هنالك تداخلا أو أنها مستقلة تماما عن بعضها البعض ولكنها متكاملة فيما بينها وتسمح في نفس الوقت بمعرفة⁵:

-الوحدة الإدارية المسؤولة عن النفقة.

-النتائج المنتظرة من هذه النفقة طبقا للأهداف.

-الطبيعة الاقتصادية لهذه النفقة.

-ارتباط هذه النفقة بوحدة من المهام الكبرى للدولة.

إن التصنيف الجديد هو جزء من الاهتمام الأكبر بتنفيذ التسيير المتمحور على النتائج في المالية العامة الجزائرية، كما يعتبر شرطا أساسيا ولكن أيضا قوة دافعة لأنه يشجع الوزارات على مواصلة دمج التوجهات الاستراتيجية والخطط المالية، ستكون البرامج بعد ذلك مجرد ترجمة مالية للخطة الاستراتيجية للوزارات، لأنه في المقام الأول سيسمح بعرض أكثر شفافية لمالية الدولة ويساهم في إرساء مبدأ الأداء في التسيير المالي العمومي العامل المهم في تجسيد فعالية الإنفاق العام.

ثانيا-إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية يتطلب الانتقال من وضع ميزانية الوسائل استنادا إلى ميزانية برامج المتمحورة حول النتائج ضرورة إجراء مراجعة لوثائق الميزانية، وهو ما يعني كذلك

¹ حسب نص المادة 30 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 75 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 29 من القانون 15/18.

⁴ Michel bouvier. Marie-christine esclassan, jean-pierre lassale. Finances publiques, op.cit.p.355.

⁵ سلامي تومي، مرجع سابق، ص 158.

بالضرورة الانتقال من منطق قائم على المدخلات (الوسائل) إلى منطق قائم على المخرجات (النتائج)، أدى تبني هذا المنطق إلى زيادة في حجم وطبيعة ونوعية المعلومات التي سيكون على الحكومة تقديمها خلال جميع مراحل إعداد وتنفيذ والرقابة على قانون المالية -الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة تتضمن تقريرا عن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط بالإضافة إلى ملاحق تفسيرية ووثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بمشروع ميزانية الدولة، وتقرير عن الأولويات الاقتصادية يعده كل وزير وكل مسؤول عن مؤسسة عمومية، التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة¹.

يعكس حجم هذه الوثائق المرفقة ونوعيتها المعدة حسب كل برنامج والمتمحورة حول النتائج والمكتسبة طابعا سنويا ومتعدد السنوات توجهها نحو تبني ميزانية البرامج وإضفاء مزيد من الشفافية في تسيير المالية العامة وإتاحة قدر مهم من المعلومات لممثلي الشعب قبل مصادقتهم على مشروع قانون المالية للسنة.

-الوثائق المرفقة بقانون المالية التصحيحي سيكون على الحكومة أن ترفق تقريرا تفسيريا للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة وأي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة².

-الوثائق المرفقة بالقانون المتضمن تسوية الميزانية فيعمل المشرع على إثراء الوثائق الواجب إرفاقها عند تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة، وكذا حساب عام للدولة، وتقرير وزاري للمردودية يوضح مدى بلوغ الأهداف المتوقعة والتي تم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة³، كما يتم إرفاق قانون تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية على ضوء النتائج المنفذة، ويتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة المبادئ النظامية والصدق والوفاء مدعم بتقرير يبين التحقيقات التي تم إجراؤها لهذا الغرض⁴.

عمل القانون 15/18 على إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية للسنة ولقانون المالية التصحيحي وكذا قانون تسوية الميزانية بشكل كبير خاصة في مرحلة المصادقة على قانون

¹ حسب نص المادة 75 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 76 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18

⁴ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18.

المالية للسنة ثم في مرحلة الرقابة عليه. ويأتي هذا الإثراء استجابة للنهج الذي تبناه من خلال اعتماد الميزنة القائمة على النتائج التي تتطلب تحسينا كميًا ونوعيًا للمعلومات المقدمة للبرلمان، ولكنه أيضا كجزء من سعي الجزائر لتجاوز الانتقادات المستمرة الموجهة لها من قبل الهيئات الدولية في مقدمتها صندوق النقد والبنك الدوليين في تقاريرهم مثل تقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك RONC¹. تشكل المعلومات الدقيقة الصادقة ذات الجودة والمتوفرة في الوقت المناسب عاملا حاسما في اتخاذ القرار المالي الصحيح الذي يساهم في تجسيد الأهداف المرجوة من التسيير الفعال ويحقق ترشيد الإنفاق العام ويجنب كل أشكال التبذير والإسراف.

الفرع الثاني: تحضير مشاريع قوانين المالية نحو تبني منظور استراتيجي

تسند مهمة تحضير مشروع قانون المالية في ظل القانون 15/18 لوزير المالية الذي يتمتع بدور متفوق يعكس بقاء المبادرة في المجال المالي والميزانياتي في يد السلطة التنفيذية، كما حمل القانون العضوي بعض التعديلات كما هو الحال بالنسبة للجدول الزمني للتحضير والتي ستكون أكثر شمولاً، وعمل على ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي وإدراجه كقاعدة قانونية جديدة تعكس الاهتمام بتكريس مفاهيم الحكامة المالية.

أولاً- بقاء سلطة تحضير مشاريع قوانين المالية في يد السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية الذي يقوم تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء²، كما يتم عرض أي مشروع ذي طابع تشريعي أو تنظيمي من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة على الوزير الأول ويحظى بموافقة بناء على رأي الوزير المكلف بالمالية³.

يتمتع بموجب هذا القانون الوزير المكلف بالمالية بصلاحيات واسعة وموقع متفوق على باقي الوزراء يخوله إبداء الرأي والتدقيق في أي نص تشريعي أو تنظيمي سيكون له أثر مالي مباشر أو غير مباشر، وهو الأمر الجديد مقارنة بالقانون 17/84 الذي لم يشر صراحة للجهة المختصة

¹ ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26.on site

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf.p26>. Consulter le :26/08/2019

²حسب نص المادة 69 من القانون 15/18.

³حسب نص المادة 11 من القانون 15/18.

بتحضير مشاريع قوانين المالية¹، و في المقابل يحمله مسؤولية يكون لها تبعات سياسية كبيرة على التوزيع الأفقي للسلطة المالية العامة.

ثانيا- تعديل في دورة الميزانية وتقنيات تحضيرها لا سيما فيما يتعلق بمرحلة إعداد مشروع قانون المالية، على الرغم من أن مراحل المصادقة والتنفيذ والمساءلة ستخضع فقط لتغييرات طفيفة، إلا أن مرحلة التحضير ستمتد بداية من التخطيط وتحضير للميزانية أي مدة خمسة عشر (15) شهراً تبدأ من خطاب الميزانية للسنة رقم 1 من قبل وزير المكلف بالمالية في أوائل شهر أكتوبر من السنة الثانية (ن - 2)، وقد حددت المادة 71 من القانون 15/18 تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد²، من السنة التي تسبق السنة المالية لإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وينتهي بتوقيع قانون المالية للسنة من قبل رئيس الجمهورية في ديسمبر من العام ن -1.

في سياق تجسيد إصلاح تسيير المالية العامة وتبني نهج التسيير المتمحور حول النتائج ستخضع عملية تحضير مشروع قانون المالية لتغييرات مهمة في مراحلها، وتحديد منظور مشروع قانون المالية يعتبر جزءاً من إطار ميزانياتي على المدى المتوسط³، وتعريف مقترحات الميزانية التي هي محل حوار بين الفاعلين المعنيين، وصولاً لعملية التحكيم المسبق والتحكيم الذي يمكن أن يوجه عملية صنع القرار، وأخيراً، سوف تتوصل الصيغة النهائية لمشروع قانون المالية إلى صيغ جديدة للميزانية بحيث سيتم تقديم الإنفاق بطريقة متكاملة.

الجديد هو الأهمية التي سيتم إيلاؤها لمرحلة التخطيط الاستراتيجي كعملية في تحضير الميزانية للمدى متوسط ودور الفاعلين الرئيسيين في ذلك، الأمر الذي يتطلب التشاور في مرحلة التخطيط في وقت مبكر ويمنح المسيرين وقتاً كافياً للتفاوض على م ظروف ميزانيتهم. كما سيتيح إمكانيات لمناقشات أفضل جودة خلال إجراء عملية التحكيم المسبق والتحكيم.

¹ تمت الإشارة إلى أن هذا الاختصاص يمارسه وزير المالية في المرسوم رقم 94/95 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج ر ع 15.

² حسب نص المادة 71 من القانون 15/18 التي تنص على " يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم مواداً تتناول، في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة ".

³ بموجب نص المادة 02 من القانون 15/18 يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية وفق نص المادة 05 منه التي تنص على " يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى "

ثالثا- ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي إلى مرتبة المبادئ العضوية يتناول مبدأ صدقية الميزانية في نص المادة 70 من القانون 15/18 والتي نصت على "تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها"¹، تقابل كلمة "بصريحة" "sincère" والتي تعني الصدق أو صدقية، واستعمال المصطلح "صادقة" في نفس القانون عند تطرقه لصدق المحاسبة في نص المادة 65 منه " ... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة، وتعكس بصفة مخصصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية" كما تناوله في نص المادة 68 من نفس القانون عند التطرق للواجبات الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين المكلفين بمسك حسابات الدولة، وتجدر الإشارة إلى تناول المشرع لذات المبدأ في سياق عرضه للتقارير الواجب إرفاقها للقانون المتضمن تسوية الميزانية من قبل مجلس المحاسبة بحيث أكد على أن عملية تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة تراعى فيها المبادئ النظامية والصدق والوفاء².

ذكر هذا المبدأ في القانون العضوي الجديد ثلاث مرات "لكنه في الواقع يؤطر كل مضامينه لأن الصدق يفترض أن يؤطر المالية العامة، فلا شرعية ولا استمرار للمال العام بدون صدق، فهو يعد من مقومات الشفافية وحكامة المالية العامة وقد تمت ترقيته إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي له سبق التنصيص عليه دستوريا وتكريسه على مستوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001 في مادته 27"³.

رابعا- تفعيل مبدأ الصدق المالي يعني بالضرورة صدق الاختصاص الميزانياتي

في هذا السياق عمل المشرع من خلال القانون 15/18 على تحديد النطاق أو الاختصاص الميزانياتي من خلال عدد من القواعد التي تحمي المحتوى المادي للقوانين بهدف وضع إطار أفضل

¹ "وتمت ترجمتها في النسخة الفرنسية للقانون ذاته" Les Lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler"

² حسب نص المادة 87 من القانون 15/18 التي تنص على "...تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض."

³ تنص المادة 27 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001: "... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وأن تعطي صورة صادقة عن أملاك الدولة ووضعها المالي"، أنظر في هذا: عبد النبي أضرير، مبادئ الميزانية على ضوء مشروع القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 11، أكتوبر 2015، ص49.

للقوانين المالية بتوسيع مجال اختصاصها من ناحية وحظر الاستخدام المستمر للأحكام غير المالية (فرسان المالية) من ناحية أخرى.

- وسع المشرع محتوى قانون المالية عن طرق تضمين جوانب جديدة لتسيير المالية العامة بالإضافة إلى الموضوعات التقليدية مثل الترخيص لموارد وميزانية الدولة وأعبائها¹، الترخيص بتحصيل الضرائب وتقييم منتجاتها²، الترخيص بتأسيس أو بتحصيل الرسوم شبه الجبائية³ إلزامياً في كل قانون مالية، وعلى وجه الحصر إلى ثلاثة موضوعات جديدة هي: تحديد كيفية إنشاء أو تحويل أو إعادة انتشار مناصب الشغل⁴، توظيف المتوفرات المالية للدولة ، وكذلك خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها لصالح الدولة⁵، وبالتالي فإن حق البرلمان في التدقيق في الشؤون المالية للدولة سوف يتوسع إلى حد كبير ومن المؤكد أن المجال الحصري لقوانين المالية سيتم تعزيزه.

-حظر الاستخدام المفرط للأحكام غير المالية أو ما يعرف بظاهرة فرسان المالية فنص المشرع صراحة على حظر هذه الممارسات في المادة 9 منه بقوله " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين."، وهي الممارسة التي عرفت انتشار واسعاً في ظل القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بالقانون 24/89 خاصة المادة 67 التي نصت على "... يميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة و الأحكام ذات الطابع المؤقت ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكماً ذا طابع دائم"، حيث أدت الممارسة المستمرة لهذه التقنية إلى تعديل طال أحكام القانون الإطار للمالية العامة 17/84 ذاته⁶.

الأمر الذي دفع المشرع لتجاوز هذا الغموض المتسبب في انتشار أحكام غير مالية أسهمت في المساس بالاستقرار القانوني والتأثير على مناخ الأعمال، وبالتالي كانت لها تأثيرات على تسيير المالية العامة بالنص صراحة على حظر اللجوء لاستخدام هذه التقنية.

¹حسب نص المادة 14 من القانون 15/18.

²حسب نص المادة 16 من القانون 15/18.

³حسب نص المادة 20 من القانون 15/18.

⁴بموجب نص المادة 22 من القانون 15/18.

⁵حسب نص المادة 59 من القانون 15/18.

⁶تم ذلك في مناسبتين من خلال إدراج المشرع ضمن قانون المالية لسنة 1994 في مادته 133 من المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 1993 المتضمن قانون المالية 1994، ج ر ع 88 المؤرخة في 1993/12/30 لتعديل على المادة 48 من القانون 17/84، كم أدرج المشرع في نفس القانون للمالية لسنة 1994 في المادة 133 من نفس المرسوم تعديلاً للمادة 2 من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون 17/84.

الفرع الثالث: اعتماد قانون المالية ورهان تجسيد الرخصة البرلمانية

جاء في عرض الأسباب الداعية لإصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية 48/17 الرغبة في مواكبة التطورات الحاصلة في المجال السياسي والاقتصادي بإصلاح الدولة، وتحديث المالية العامة التي تفرض إعادة النظر في العلاقة بين الحكومة والبرلمان سعياً لمسايرة التوجه نحو تبني مبادئ الحكامة الجيدة في تسيير الاقتصاد والمالية العامة¹، وهنا جاء القانون العضوي 15/18 كاستجابة للتطور الحاصل في دور الدولة وعلاقات السلطات الثلاث فيها والتي تعكسها بوضوح المالية العامة².

سعى المشرع من خلال القانون 15/18 ليكرس التوجه العام نحو تبني تسيير عمومي متمحور حول النتائج والبحث عن الفعالية من خلال السعي لاعتماد بعض المتطلبات التي تنتج عن اعتماد إطار ميزانياتي متمحور حول الأداء موجه بالنتائج، وإثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، وتوسيع نطاق الرخصة الميزانية وتحديد محتواها، وتأطير ممارسات الضبط الميزانياتي، وكذلك إدخال رقابة الأداء.

أولاً - نحو تجسيد الرخصة الميزانية للبرلمان

لرخصة الميزانية أهمية كبيرة تتعلق بأهمية المجال المالي والمحاسبي للدولة لذا وجب على الحكومة الحصول عليها من البرلمان باعتباره ممثلاً لإرادة الشعب قبل مباشرة عملية التنفيذ سواء تحصيلاً أو إنفاقاً، وفي هذا الإطار نجد الترخيص بتحصيل الإيرادات مكرس بالكامل في القانون في نص المادة 16 من القانون 15/18 التي تمنح الترخيص سنوياً بتحصيل الضرائب والحقوق والرسوم وكذا مختلف أنواع المساهمات والمداخيل والحواصل الأخرى لفائدة الدولة، كما يتم تقييم الحاصل منها ويعدل ويصحح عند الحاجة بموجب قانون المالية التصحيحي³.

¹وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص 1.

²يرى Philippe BEZES " أن السلطة المالية تشكل مركز توازن السلطات لأنها قبل أن تكون علماً، أو تشير إلى ممارسة أو تقنية، ... فإنها تدل على علاقات السلطة " أنظر في هذا:

Philippe bezes, pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste, dans philipe bezes. Florence descamps, sebastien kott, lucile tallineau (dir.), l'invention de la gestion des finances publiques. Elaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au xixe siecle (1815-1914), p15.

³ حسب نص المادة 17 من القانون 15/18.

أما بخصوص الترخيص للإنفاق فإن المشرع من خلال القانون 15/18 يتجه نحو التكريس التام والكامل لمفهوم أعباء الميزانية بتخصيص الفرع الجزئي الأول لها تحت مسمى رخص الميزانية¹، وهو في هذا يكرس بشكل واضح هذا المبدأ في القانون الجزائري، وهذا الاعتماد هو ترخيص في الميزانية للإنفاق، ولكنه لا يعني الالتزام بالإنفاق، يتم تضيق نطاق ترخيص الميزانية الخاص بالنفقات وفقاً لما إذا كانت تحد من الاعتمادات حصرية أو غير حصرية، يختلف نطاق ترخيص الميزانية عن النفقات وفقاً لما إذا كانت اعتمادات دفع مع صلاحية لمدة عام واحد أو رخص التزام تظل صالحة لفترة غير محددة من الوقت.

من المؤكد أن الاعتماد هو ترخيص في الميزانية للنفقات، لكن هذا الترخيص لا يعني الالتزام بالإنفاق تحت طائلة انتهاك ومخالفة القانون، ليتم ترك بعض السلطة التقديرية للإدارة للحكم على صواب القيام بالإنفاق من عدمه على الرغم من أن هذا مصرح ومرخص به في قانون المالية. ولتجنب حالات قيام الأمرين بالصرف باستهلاك الاعتمادات مخافة تخفيض ميزانياتهم في السنة المقبلة أتاح المشرع نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما بحد أقصى قدره 5% من الاعتماد الأولي بشرط أن لا يتسبب في تدهور التوازنات الميزانياتية والمالية² بهدف الحد من حالات التبذير وإهدار المال العام .

تناولت المادة 31 من القانون 15/18 الاعتمادات المالية التي تكون حصرية أو تقييمية فلا يمكن الالتزام بصرف أو دفع النفقات المتعلقة بالاعتمادات المالية الحصرية إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة، وتقيد النفقات المتكفل بها عن طريق اعتمادات مالية تقييمية عند الحاجة بمبلغ يفوق الاعتمادات المفتوحة وتتم تسويته بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة أو بتقييدها في حساب النتائج مع وجوب إبلاغ البرلمان فوراً بأسباب اللجوء لتجاوز الاعتمادات، و يعتبر هذا مساساً بالرخصة الميزانية البرلمانية.³

رخص نفقات الميزانية ستأخذ شكلاً موحداً في القانون 15/18 من رخص الالتزام ومن اعتمادات الدفع، وتمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها وتبقي سارية للسنة الموالية عند الحاجة فيما يخص نفقات الاستثمار⁴.

¹ حسب نص المادة 23 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 36 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 31 من القانون 15/18.

⁴ حسب نص المادة 30 من القانون 15/18.

ثانيا- مستجدات القانون 15/18 في مرحلة اعتماد قانون المالية

جاءت نصوص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 بعد مخاض طويل لمشروع تحديث أنظمة الميزانية الهدف منه إصلاح إطار تسيير المالية العامة بوجه عام، وقد حرص المشرع من خلاله على تجاوز الاختلالات التي عرفها القانون 17/84، فبالإضافة إلى تغيير طرق عرض قانون المالية وتكريس مبدأ الصدق، يطرح القانون قواعد جديدة فيما يتعلق بالمصادقة على قوانين المالية والتي يرجى منها تعزيز صلاحيات البرلمان في المجال الميزانياتي وتحرير البرلمان من هيمنة السلطة التنفيذية واحتكاره له.

-تمديد أجل إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بأسبوع واعتبار تاريخ السابع من أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية للسنة¹، وهو ما يعني إضافة أسبوع للحكومة وللوزير المكلف بالمالية لتحضير مشروع قانون المالية.

-يبقى التصويت على النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة موضوع تصويت إجمالي²، من الواضح أن هذا التوجه يتعارض مع الهدف الرئيسي للقانون العضوي المتمثل في إرساء نهج تسيير متمحور حول النتائج وتبني ميزانية برامج يشكل البرنامج وحدة التخصيص والتوزيع والتنفيذ للاعتمادات المالية فيها.

المطلب الثاني: نحو تجسيد مبادئ الأداء والرقابة الفعالة في عملية تنفيذ ورقابة قانون المالية

جاء القانون العضوي 15/18 في سياق تجسيد مشروع إصلاح تسيير المالية العامة لذلك لا يقتصر رهانه على عملية إحداث نقلة نوعية في عملية اتخاذ القرار الميزانياتي بل يتعداه للبحث عن تحسين عملية تنفيذ قانون المالية وكذا الرقابة عليها بالسعي لإدخال مبدأ الأداء في كفاءات تنفيذ كل البرامج مع مراعاة الوصول لتجسيد رقابة فعالة لها تستند لتقييم مستمر بهدف تحسين فعالية الإنفاق العام.

الفرع الأول: إصلاح تنفيذ ورقابة قانون المالية ورهان البحث عن الأداء والرقابة الفعالة

حرص المشرع في القانون العضوي الجديد على مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العامة على المستوى العالمي والتي تركز على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الذي يكون موضوع تقييم، وسعى لتكريس هذا التوجه في مرحلة تنفيذ قانون المالية عبر محاولة

¹ حسب نص المادة 71 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 77 من القانون 15/18.

تجسيد الرخصة البرلمانية التي تلزم الحكومة باحترامها، وفيما يلي عرض لأهم العناصر التي حاول المشرع من خلال القانون 15/18 تجسيدها في مرحلة تنفيذ قانون المالية والرقابة الممارسة عليها.

أولاً: القانون العضوي 15/18 بين احترام الرخصة البرلمانية وممارسات السلطة التنفيذية

تعتبر مرحلة التنفيذ مرحلة مهمة في حياة قانون المالية توكل مهمتها للسلطة التنفيذية التي تقوم بتوزيع الاعتمادات المالية على مختلف الدوائر الوزارية بمقتضى مراسيم تنفيذية¹، والتي غالباً ما تؤدي لإعادة النظر في الرخصة البرلمانية من خلال عمليات نقل الاعتماد أو تحويلها أو حتى إلغائها مما يقوض مبدأ التخصيص في الميزانية، كما تقوم الحكومة أيضاً بتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة في قوانين المالية بالمضي قدماً في ربط اعتمادات إضافية عن طريق صناديق المساهمات أو مراسيم التسييق. لقد جاء القانون 15/18 بمحاولة لتجسيد الرخصة البرلمانية وتأطير السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في تطبيقها للرخصة البرلمانية وهذا بـ:

1 - اعتماد آليتين جديدين هما مراسيم التسييق وتأجيل (تمديد التنفيذ) اعتمادات الدفع بهدف المحافظة على الرخصة البرلمانية وضمان احترامها فتناولت المادة 27 من القانون 15/18 مراسيم التسييق التي يمكن للحكومة أن تبادر لاتخاذها للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية وهذا حصراً في حالات الاستعجال القصوى، نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية، مع اشتراط عدم تجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، كما يجب إبلاغ الجهة المختصة في البرلمان فوراً وإخضاع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم².

الآلية الثانية هي تأجيل اعتمادات الدفع إلى السنة المالية الموالية أي الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج في نهاية السنة للسنة الموالية وفي نفس البرنامج لحالات استثنائية ومبررة سيتم تحديد شروطها وكيفياتها عن طريق التنظيم³، كما يمكن نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب

¹ رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 158.

² حسب نص المادة 27 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 36 من القانون 15/18 والتي توجب التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة المالية لسنة تنفيذ الميزانية، ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي للميزانية.

نفقات الاستثمار لبرنامج ما إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره خمسة في المائة من الاعتماد الأولي¹.

الملاحظ على الآليتين رغم تأطيرهما للممارسات كانت تشكل انتهاكا للرخصة البرلمانية فإن مراسيم التسبيق رغم أخذها للحالات الاستعجالية بعين الاعتبار وضمان تأطيرها تعد تعديلات يتم إدخالها على الرخصة الميزانية والرخصة البرلمانية دون أي نقاش حقيقي، فيتم الاقتصار على إعلام الجهة المختصة بالبرلمان، ومن هنا تبرز أهمية التأطير الدقيق لمثل هذه الممارسات، أما بخصوص الآلية الثانية من حيث المبدأ تعتبر انتهاكاً واضحاً يتم تنفيذ اعتماداته خارج الحدود و الآجال القانونية بصفة مباشرة بمبدأ السنوية، الأمر الذي يجعلها تثير انتقادات البرلمانيين لمساسها كذلك بالتوازن الميزانياتي، لكن في ضوء الممارسات في القانون المقارن تجد لها سندا في ضرورات مرونة التسيير².

2-تنظيم وضبط الإجراءات الخاصة المتعلقة بالأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية، حركة الاعتمادات المالية خلال السنة، وإلغاء الاعتمادات.

- جاء القانون 15/18 بالنسبة لإيرادات الأموال المخصصة للمساهمات عائدات صناديق المساهمة بابتكار تمثل في ضرورة توقعها وإخضاعها للتقييم، بحيث سيمسح إنتاج تقييم لإيرادات الأموال المخصصة للمساهمات في قانون المالية من زيادة قوة البرلمان في المعلومات والرقابة³.

- كما تناول موضوع استعادة الاعتمادات المالية في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية⁴.

- حرص المشرع في هذا القانون على تأطير أفضل لمسألة تحويل ونقل الاعتمادات لما لها من أثر على الرخصة البرلمانية فيجب أن يسجل مبلغ كل عملية نقل أو تحويل أو حركة للاعتمادات المالية في حدود الاعتمادات المالية المحددة في قانون المالية وتحدد شروط وكيفيات حركات

¹الذي يجب أن يتم بقرار مشترك يتخذه وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية قبل نهاية الفترة التكميلية أي 31جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية وتضاف المبالغ التي تم نقلها إلى اعتمادات الدفع المفتوحة بموجب قانون المالية حسب نص المادة 36 الفقرة 02 من القانون 15/18.

² OCDE (2014), Panorama des administrations publiques 2013, Editions OCDE, p. 103.

³حسب نص المادة 39 من القانون 15/18 التي تنص "...يتم توقع وتقييم إيرادات الأموال المخصصة للمساهمات بموجب قانون المالية ..."

⁴تناولها في نص المادة 40 من القانون 15/18 وترك الشروط المحددة لها للتنظيم.

الاعتمادات المالية داخل برنامج فرعي ومن برنامج فرعي إلى آخر داخل نفس البرنامج وبين مختلف الأبواب داخل برنامج أو برنامج فرعي عن طريق التنظيم¹، ويمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج مع إعلام البرلمان بشرط أن لا تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة محل النقل أو التحويل بموجب مرسوم حدود 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة لكل برنامج من البرامج المعنية².

تعتبر مبادئ حركة نقل وتحويل الاعتمادات المالية مهمة للغاية في سياق الإصلاح الذي يهدف إلى تنفيذ التسيير المتمحور حول النتائج وجعل المسيرين أكثر حرية في عملية الميزانية وأكثر عرضة للمساءلة، وبالنظر للشروط الموضوعية في القانون 15/18 فإن هذه العملية تخضع لتنظيم صارم لا يسمح بتنفيذ مبدأ المرونة في إمكانية ونقل وتحويل الاعتمادات حتى في إطار البرامج الأمر الذي ينافي الأسباب المقدمة والأهداف المرجوة من تبني القانون العضوي المتعلق بالمالية ذاته³.

-إلغاء الاعتمادات: يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية ويمكن استعادة هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم، و اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة من قبل الوزير المكلف بالمالية لأجل التكفل عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات ويقدم عرضا شاملا بذلك أمام الهيئات المختصة للبرلمان⁴، مع أن صلاحيات إلغاء الاعتمادات أثناء تنفيذ قانون المالية معترف بها للحكومة، إلا أنه يشكل ممارسة تقوض الرخصة البرلمانية وتنتزع جزء كبيرا من قيمتها في المسائل المتعلقة بالميزانية خاصة في ظل غياب تنظيم دقيق لها والنص على ضرورة إتباعها بقانون مالي تصحيحي⁵.

ثانيا- تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد مبدأ الأداء

تخضع عمليات تنفيذ قانون المالية إلى تقسيم من زاويتين:

¹حسب نص المادة 34 من القانون 15/18.

²حسب نص المادة 33 من القانون 15/18.

³وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص 1.

⁴حسن نص المادة 26 من القانون 15/18.

⁵كلم تختلف صياغة المادة 26 من القانون 15/18 عن سابقتها المادة 22 من القانون 17/84 سوى في إضافة حالة التجميد إلى إلغاء الاعتمادات وربطها بظهور حالة خلل في التوازنات العامة.

-**منظور قانوني:** ينظر إلى قنوات التنفيذ والجهات الفاعلة والإجراءات المتضمنة أساساً في قانون المحاسبة العامة والذي يتطلب تدخل فئتين هما الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وفقاً لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي¹ المعمول بها في أغلب دول العالم²، يستند إلى منطق محاسبي دقيق يهدف إلى تحقيق انتظام أعمال التسيير، في حين يهدف القانون 15/18 لتحقيق إصلاح معمق للتسيير العمومي بإضافة و إدخال مبدأ جديد وهو التسيير المتمحور حول النتائج أي الأداء³، و تشجيع ظهور فئة جديدة من المسيرين العموميين هم المسؤولون عن البرامج⁴

-**منظور مالي:** يبحث في المجاميع المالية مثل: كتلة النفقات، الإيرادات أو العجز أو الدين العام، لكن استناد المالية العامة في الجزائر إلى مورد واحد يطرح تساؤلاً مشروعاً حول قدرتها على تبني مفهوم الأداء في ظل المنطق الربعي.

1- نحو تجسيد التسيير المتمحور حول النتائج وتبني مفهوم الأداء

يراهن القانون 15/18 على إحداث تحول عميق في إطار تسيير المالية العامة والتسيير العمومي بوجه عام من خلال الانتقال من منطق قانوني يهتم بالشرعية والانتظام إلى منطق تسييري يهتم بالنتائج والأداء، يتطلب تطبيق مبدأ الأداء بعض المتطلبات الفنية الأساسية، بما في ذلك تصنيف الميزانية حسب البرنامج، والذي يصبح بمثابة دعائم للأداء، وتحديث وثائق الميزانية، وتنفيذ نظام برمجيات تسيير متكامل progiciel de gestion integer، اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى، وتشجيع فئة جديدة من المسيرين المناجرة العموميين وتنفيذ إجراءات رقابة الأداء.

حددت المادة 03 من القانون 15/18 الإطار العام الذي سيتم إعداد قانون المالية وتنفيذه وهو مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج المنطلق من أهداف واضحة ومحددة محل تقييم، يحيل هذا الإطار الجديد لتسيير المالية العامة إلى عملية مستمرة تبدأ بمرحلة إعداد الميزانية، بما

¹ بموجب نص المادة 14 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 1991/09/07 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

² أجمعت جدل دول العام على الأخذ بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لاعتبارات عدة واستناداً للنتائج التي يحققها من وراء توظيفه للمحافظة على صحة وسلامة تنفيذ الميزانية العامة، للتفصيل أكثر حول أهداف مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أنظر: رحمة زيوش، مرجع سابق، ص 163، 164.

³ حسب نص المادة 03 من القانون 15/18 التي تنص " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون ويساهم في تجسيد السياسات العامة التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم."

⁴ حسب نص المادة 79 من القانون 15/18 توضع الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج.

في ذلك التخطيط الاستراتيجي ليتم التفاوض بشأن الأهداف وتعيينها للبرامج، ووضع مؤشرات ومعايير لقياس الأداء، وتستمر دورة التسيير المتمحور حول النتائج في مرحلة تنفيذ الميزانية التي تجسد تصورات التسيير العمومي الجديد أكثر وضوحًا مع خلال المسؤولية الملقاة على عاتق مسؤولي البرامج، وتمتعهم بحرية في تنفيذها، تنتهي دورة التسيير المتمحور حول النتائج بعرض الحسابات التي تواجه فيها الأهداف المسطرة والمعلنة بالنتائج المحققة.

يهدف تبني مفاهيم النتائج والأداء لتحقيق فعالية التسيير العمومي التي كانت دائما محل مطالبات مستمرة سواء من مختلف الفاعلين داخليا للحكومة والبرلمان والمجتمع المدني بداعي تحقيق فعالية الإنفاق العام، وخارجيا هو ذات النهج الذي تدعو إليه المؤسسات المالية الدولية وتفرضه على الدول التي تحتاج لمساعداتها التنموية بحجة تجاوز الأزمة المالية والخروج من المديونية المزمرة لدى بعض الدول.

تم تجسيد مطلب الأداء باعتماد القانون 15/18 لوثيقتين جديدتين تُلزم الحكومة بتقديمها هما:
2- تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يقع عاتق إعداده على كل وزير ومسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العمومية الإقليمية، ليتضمن هذا التقرير عرضا للبرامج لاسيما توزيع النفقات والأهداف المنتظرة وكذا تقييمها¹.

3- تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي تم فيها تنفيذ البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف التي سيتم قياسها وتتبعها استنادا إلى مؤشرات الأداء المرتبطة بها ومقارنتها بالنتائج التي تم تحقيقها فعليا مع التفسيرات المتعلقة بالفوارق التي تم تسجيلها².

4- اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى في ظل تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج واعتماد ميزانية البرامج المدرجة ضمن نفقات متوسطة المدى جاء القانون 15/18 بمقاربة متعددة السنوات فيتم المتأطير الميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين المواليين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية الدولة وكذا مديونيتها³، كما اشترط أن يتوافق كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي من

¹ حسب نص المادة 75 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 5 من القانون 15/18.

شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى¹.

5- ظهور فئة جديدة من المسيرين العموميين: من نتائج المترتبة على تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج اعتماد البرنامج كوحدة تخصيص الاعتمادات المالية في القانون 15/18 ظهور فئة من المسيرين العموميين² هم مسيرو ومسؤولو البرامج الذين سيكون لهم دور حاسم في تجسيد الانتقال من ميزانية الوسائل الى ميزانية البرامج ومن البحث عن الانتظام واحترام الإجراءات إلى البحث عن الفعالية والنتائج، يقع على عاتق هذه الفئة القيام بدور يبدأ من لحظة التخطيط وينتهي بتقديم الحساب، ويمكن تلخيص هذا الدور على النحو التالي³:

أ- خلال مرحلة تخطيط الميزانية: يدعم المسير أو مسؤول البرنامج رؤوسيه في تخطيط البرنامج في سياق التسيير المتمحور حول على النتائج (الأهداف والنتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء)، ويخطط للمبادرات التي يكون مسؤولاً عنها بشكل مباشر، ويشارك في المراجعة والتقييم الدوري لنتائج البرنامج.

ب- خلال مرحلة تحضير الميزانية: يقوم بتوزيع ظروف الميزانية الأولى لمسيريها المرؤوسين، وتقييم تكاليف مبادراتها وفقاً للنتائج المتوقعة للسنوات القادمة، ويعرض مقترح ميزانيتها على المديرية العامة للميزانية ويدافع عنها.

ج- خلال مرحلة تنفيذ الميزانية: يتابع ويراقب المبادرات التي يكون مسؤولاً عنها.

د- خلال مرحلة المساءلة: تقدم تقارير عن النتائج المحققة مقابل الأهداف وتوضح الاختلافات. وينتج بالإضافة إلى ذلك التقرير السنوي للتسيير".

يبقى تجسيد الدور المنوط بمسؤولي البرامج بمدى الحرية التي تتاح لهم في جميع مراحل إعداد البرامج وتنفيذها وتقييمها ورقابتها، الأمر الذي يرتبط بالتخلص من رواسب التسيير البيروقراطي والانتقال إلى ثقافة النتائج، وتواجه حرية المسيرين كذلك بعقبات تتعلق بتجريم أفعال التسيير التي تخضع لقانون العقوبات ولسلطة القاضي الجنائي، في هذا السياق أشار Philippe Seguin أنه "بين غياب الجزاءات والعقوبات الجنائية... توجد مساحة كبيرة لنظام عقوبات محدد يتكيف مع تحديات التسيير العمومي"⁴. يتعلق الأمر بموازنة فعلية بين رفع التجريم عن أفعال التسيير

¹ حسب نص المادة 11 من القانون 15/18

² حسب نص المادة 79 من القانون 15/18 تسمى هذه الفئة بمسيري البرامج المسؤولين.

³ Abdelhak Cerurfa, op.cit., p294.

⁴ Philippe seguin, les nouvelles fonctions de la cour des comptes en France, dans Michel bouvier (dir.), la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, op.cit., p 211.

للسماح بحرية ومبادرة أكبر للمسيرين المسؤولين وحماية الكفاءات النزينة ووضع نظام للعقوبات اللازمة لردع حالات إهدار المال العام وانتشار الفساد والإفلات من العقاب.

الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد رقابة الأداء وفعالية الإنفاق العام

جاء في عرض الأسباب الداعية لتبني مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 الرغبة في " تدارك نقص رقابة فعالية النفقة العمومية، إن المسيرين غير ملزمين حاليا بتقديم تقارير تعرض فيها النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة، وعليه يبقى البرلمان محصورا في مقارنة كمية للميزانيات، تركز على حجم الاعتمادات فقط، ونسبة تطورها، ونسبة استهلاكها"¹. وفي سياق الانتقال إلى التسيير المتمحور حول النتائج بناء على أهداف محددة تماشيا مع التجارب الدولية لإصلاح أنظمة تسيير المالية العامة التي تشير إلى أن إدخال مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج يؤدي إلى إعادة تشكيل الرقابة المالية العامة فلا يقتصر على تحول في دور ومنطق الرقابة المالية فحسب، بل يتعلق بتحول جوهري في إجراءات الرقابة والمؤسسات المخصصة لها²، جاء القانون العضوي الجديد 15/18 في محاولة لتبني هذا التحول في رقابة تنفيذ قانون المالية نحو تحقيق فعالية أكبر لرقابة الإنفاق العام.

تناولت المادة 85 من القانون 15/18 موضوع الرقابة التي تخضع لها عمليات تنفيذ ميزانية الدولة وحددتها في الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور³ والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة، وفي سياق تجسيد مسار إصلاح تسيير المالية العامة وتبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج الذي يتطلب تحديث وعصرنة أنظمة وآليات رقابة جديدة مثل: الرقابة الدستورية، ورقابة الأداء والرقابة الإدارية الداخلية، وأنظمة التدقيق الداخلي ورقابة التسيير.

أولا - إعادة تأطير الرقابة الإدارية السابقة وتعزيز الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري

تشكل عملية إعادة تأطير الرقابة السابقة أمرا مهما للغاية في سياق النهج الجديد الذي يقوم عليه القانون 15/18 بوضع المسؤولية على عاتق المسيرين ومنحهم حرية أكبر في تسيير البرامج التي ينبغي أن تعود بالنفع على المسيرين العموميين، ولكن يجب ألا يتم الحصول على هذه الحرية

¹وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية، ص2.

² Marie-Christine ESCLASSAN, Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, art, op.cit., p. 32.

³ حدد المؤسس الدستوري آليات الرقابة بما في ذلك الرقابة على تسيير الأموال العمومية في المواد 152 و 180 و 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بأي ثمن وعلى حساب عدم احترام الانتظام وشرعية الإجراءات، " تشير معظم الأدبيات الاقتصادية والقانونية بالإجماع إلى أنه قبل التطلع إلى التنظيم أو الضبط من خلال الأداء، من الضروري ضمان مستوى مناسب من التنظيم أو الضبط من خلال الانتظام"¹.

1 -إعادة تأطير الرقابة الإدارية السابقة

يتطلب تصديق الحسابات ورقابة الأداء بالضرورة إنشاء أنظمة رقابة داخلية يتم إضافتها إلى الرقابة المالية والمحاسبية الحالية، إن ظهور هذه الأنواع الجديدة من الرقابة الداخلية وتسييرها بدقة على النموذج الأنجلوساكسوني سيسمح بإعادة تأطير الرقابة السابقة القائمة على الانتظام أو على الأقل تبريرها فيمدها بآليات جديدة تسمح لها لمواكبة التحولات.

أ-استعمال التكنولوجيا والأنظمة المعلوماتية " إن الحوسبة تجعل عمليات رقابة الانتظام السابقة متجاوزة إلى حد كبير عن طريق دمجها في الدائرة الآلية لسلسلة الإنفاق"² التي أصبحت تشكل فرصة للتحكم في الإنفاق العام بتكلفة أقل وزمن قياسي.

ب-الرقابة على الأداء يتطلب التحول للتسيير المتمحور حول النتائج تبني مفهوم الرقابة الأداء التي تعتمد معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية وتهدف للتقييم والتحقق من مدى تسيير الموارد تبعاً لذلك وتحقيقها للأهداف، وكذا التأكد من أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة لها³، بالنظر لاعتماد القانون 15/18 على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج فإنه سيكون لزاماً تفعيل رقابة الأداء من خلال التقارير التي ستقدمها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية و تقديمها لقانون تسوية الميزانية⁴، يتعين الانتقال لتجسيد جوهر إصلاح تسيير المالية العامة تبني مفهوم رقابة التسيير أي وظيفة التحقق من الأداء والانتقال من المستوى الأول من رقابة التسيير المعني برقابة الانتظام التي تعتبر المعايير المكتوبة جوهره إلى مستوى ثانٍ من الرقابة وهو مستوى الأداء⁵، يشكل البحث عن رقابة أفضل للفعالية والتحكم في النفقات العمومية هدفاً رئيسياً تعكسه التقارير الناتجة (تقارير المردودية)

¹Abdelhak Cerurfa, op.cit., p383.

² Marie-Christine ESCLASSAN, Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique. art, op.cit., p 36

³محد طرشي، حيرش فايزة، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، جوان 2018، ص 9.

⁴ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

⁵ Rapport de fondafip, pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, op.cit. p20.

عن تنفيذ البرامج ومدى احترامها للأهداف التي تم تسطيرها على اعتبار أن تقييمها سيتم وفق مؤشرات لقياس الأداء المرتبطة بها.

2- نحو تعزيز الرقابة الدستورية على قانون المالية

تعد الرقابة الدستورية خطوة مهمة في مسيرة بناء دولة القانون، وقد أقر التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لتشمل رقابة القوانين العضوية، رقابة إجبارية قبل إصدارها¹، وتدخّل قوانين المالية العامة ضمن فئة القوانين العضوية العامة التي تخضع لهذه الرقابة الدستورية وجوبا قبل إصدارها²، كما عمل التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 على توسيع حق الإخطار³ وتم تمديده للوزير الأول والأقلية البرلمانية، تطور دستوري آخر أدرجه التعديل الدستوري الأخير يتعلق بآلية تسمح لأحد أطراف النزاع بالادعاء أمام جهة قضائية، بالدفع بعدم الدستورية لحكم تشريعي بإخطار المجلس الدستوري عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة⁴.

وقد جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ليتطابق مع أحكام الدستور ونص المادة 141 منه، ليفرض الطابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني فيكون من الناحية القانونية ذا قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها⁵.

¹ حسب نص المادة 165 الفقرة الثانية والثالثة من دستور 1996 " ... يبيد المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية،

رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان ..."

² نص المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 في فقرتها الأولى " ... إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية

بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية

-تنظيم السلطات العمومية وعملها،

-نظام الانتخابات،

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

-القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،

-القانون المتعلق بقوانين المالية،

-القانون المتعلق بالأمن الوطني،

³ يشكل قيد الإخطار أحد القيود التي تحد من عمل المجلس الدستوري حيث عبر عن هذا رئيس المجلس الدستوري السابق بقوله أن "إن توسيع الإخطار إلى جهات أخرى ، ... أصبح اليوم مطلباً ديمقراطياً ، ليس فقط لدى الطبقة السياسية فحسب ، بل أيضاً لدى فقهاء القانون ، إيماناً منهم بأن ذلك سيسمح بتعزيز دور المجلس الدستوري في المساهمة أكثر بمعية مؤسسات أخرى ، في حماية وترقية الحقوق والحريات " أنظر في هذا : كلمة رئيس المجلس الدستوري الجزائري الطيب بلعيز في افتتاح يوم دراسي حول توسيع إخطار المجلس الدستوري يوم 22 أبريل 2013 ، مجلة المجلس الدستوري العدد 02 ، 2013 ، ص 50.

⁴ حسب نص المادة 187 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ تعتبر القوانين العضوية في مرتبة أقل من الدستور وأعلى من القوانين التشريعية في النظام الفرنسي

وفقاً للمجلس الدستوري نفسه إذا كانت الرقابة الدستورية بشكل عام مقيدة بشروط الإخطار فإنها في مسائل الميزانية والمسائل المالية غير موجودة بكل بساطة في الواقع، فمن خلال تحليل جميع اجتهادات المجلس في مسائل رقابة الدستور ومطابقة للدستور منذ إنشائه في عام 1989 حتى يومنا هذا، أي لمدة 30 عاماً¹، لم يكن أي من القواعد التي تم فحصها موضوعاً متعلقاً بالميزانية والمالية باستثناء رأي المجلس الدستوري بمراقبة مطابقة نص القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية للدستور².

من المتوقع أن يعرف المجلس الدستوري سوابقه الاجتهادية الأولى في المسائل المالية المتعلقة بالميزانية بالنظر للطبيعة الهامة للمسائل المالية في حياة الأفراد والبرلمانيين الذين سمح التعديل لهم بإخطار المجلس الدستوري وفق شروط حددها التعديل الدستوري الأخير ونظمها النظام الداخلي للمجلس الدستوري³، واعتبار القانون المتعلق بقوانين المالية قانوناً عضوياً يتطلب إصداره بالضرورة الرأي المسبق للمجلس الدستوري بموجب المادة 165 من الدستور.

للاعتبارات السابقة فإن الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي ستعزز وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة رقابة تم تعزيزها من خلال توسيع حق الإخطار للأقلية البرلمانية في المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية، سيكون لهذا الحق أثر على زيادة الحساسية السياسية الخاصة لأحكام قوانين المالية، وستزداد هذه الحساسية نظراً لأن المخاطر المالية التي تؤثر في النهاية على الناخبين المواطنين مهمة للغاية، دافعوا الضرائب المواطنون "لن يفهموا أن الإجراء الضريبي الذي له عواقب وخيمة على جيوبهم (محفظه نقود) لا يحال إلى المجلس الدستوري"⁴.

ثانياً: الرقابة البعدية بين طموح مجلس المحاسبة والدور المقيم للبرلمان

¹ بالرجوع للموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري:

على الرابط --49-08-26-03-2017/ar/index.php/www.conseil-constitutionnel.dz

10-46-10-16-04-2017/36 تاريخ الاطلاع: 2018/06/24.

² رأي رقم 02/ق.ع.م.د/18 المؤرخ في 2 اوت 2018 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج ر ع 53، الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

³ حسب نص المادة 02 القانون المحدد لنظام عمل المجلس الدستوري الصادر بالمدولة المؤرخة في 17 أكتوبر سنة 2019 تعدل وتنتم النظام الداخلي للمجلس الدستوري، ج ر ع 65 الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 2019.

⁴Abdelhak cerurfa, op.cit., p401.

يشير واقع تسيير المالية العامة في الجزائر إلى ضعف المؤسسات والأدوات الرقابية في هذا المجال، وقد جاء القانون العضوي الجديد 15/18 كمحاولة لخلق توازن في العلاقات بين الحكومة والبرلمان خاصة في ظل الممارسات التي ترسخت على مر عقود كانت الحكومات فيها غير مسؤولة عن أعمالها أمام برلمان تابع غير قادر على المساءلة وإجبارها على تقديم حسابات، من هنا جاء هذا القانون العضوي كمقاربة لإصلاح تسيير المالية العامة و التأسيس لشبكة رقابية ذات روابط متعددة تتمحور حول تدعيم دور البرلمان في الحكامة المالية، وتزويده بمختلف الموارد التي تسهل مهامه الرقابية والتشريعية، إضافة إلى إقامة روابط بينه وبين الأجهزة الرقابية الأخرى، مع الاستفادة من مختلف التجارب والخبرات الدولية في هذا المجال، على اعتبار أن هذا النهج تدعمه المؤسسات المالية الدولية في سياق الترويج لمفهوم الحكامة المالية.

هدف القانون العضوي 15/18 إلى تحديث آليات الرقابة القضائية والسياسية على وجه الخصوص، من خلال تعزيز دور مجلس المحاسبة كمصدق خارجي لحسابات الدولة، تماما مثل مراجع الحسابات في حالة الشركة، وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية، يتطلب نظام الأداء من الحكومة تقديم تقرير عن تحقيق أهداف لأداء بهذا المعنى، سيكون للبرلمان دور في تقييم السياسية العمومية والمالية منها على وجه الخصوص، يهدف هذا القانون للوصول بالرقابة لتحقيق الغاية من وجودها وهي ضمان تحقيق فعالية التسيير العمومي بما يوفر الرشادة في إنفاق المال العام ويُمكن الحد من استفحال ظاهرة الفساد التي أصبحت ورم استشرى في جسم الدول وأضحى يهدد وجودها.

1 - نحو تعزيز رقابة مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة أعلى هيئة للرقابة البعدية على الأموال العمومية يتمتع بسلطة التحري والجزاء والحق والاتصال ولا يتدخل في تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته، وعليه فإن رقابته هي رقابة خارجية تتميز من حيث المبدأ بدرجة معقولة من الاستقلال الذاتي¹. تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للأموال العمومية وترقية الالتزام بتقديم الحسابات وتطوير شفافية التسيير العمومي ويتم هذا عبر الآليات التالية:

- حق الاطلاع وسلطة التحري².

¹ حسب نص المادة 192 من التعديل الدستوري 2016 ونص المادة 03 من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² نص المادة 55 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

- الرقابة على نوعية التسيير¹.

-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين².

-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية³.

-مبادرات ترقية وتفعيل الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة⁴.

بالنظر لكون القانون المنظم لعمل مجلس المحاسبة لا يفي جزئياً بالمتطلبات الدولية جاء نشاطه بعيداً عن المأمول منه خاصة فيما يتعلق بتنظيم الميزانية، ويتجسد هذا الدور غير الفعال في الطبيعة السرية للتقارير التي ينتجها، وقد كانت محل انتقادات عدة من قبل المختصين في المالية العامة ورجال الصحافة والإعلام وكذا الهيئات المالية الدولية، ويشير البنك الدولي في أحد تقاريره إلى وجود اختلالات بقوله "رقابة مجلس المحاسبة تنفذ بطريقة دقيقة في مواعيدها وتراعي الشكليات، منتظمة، والوثائق التي تتم مراجعتها من وحدات التنفيذ اللامركزية غير موجودة"⁵.

كما تشكل سرية التقرير السنوي الذي يعده أحد أهم العوائق التي تحول دون تحقيق المجلس للغاية من إنشائه كهيئة رقابية بعدية تعنى بتطوير الحكامة وتعزيز شفافية تسيير المال العام، على الرغم من أن القانون لا يمنع نظرياً من نشره⁶، الأمر الذي يمس بمصداقية ونزاهة المجلس التي صارت على المحك في ظل تنامي مظاهر الفساد، بالنظر لعدم اقتران التقارير التي يعدها المجلس وبواجه بها الهيئات محل الرقابة التي لا تعيرها أية أهمية لعدم اقترانها بآلية النشر والإعلان التي تتيح للجميع الاطلاع عليها⁷.

سعى القانون 15/18 إلى تعزيز دور المحاسبة في سياق إصلاح الميزانياتي وتبني إطار عمل محاسبي جديد، توكل فيه مهمة التدقيق ومراجعة الحسابات العامة إلى هيئة خارجية، ليتم إجراء هذا التحقق عن طريق تصديق الحسابات، وهي المهمة التي تم نقلها إلى مجلس المحاسبة

¹ نص المادة 69 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² نص المادة 74 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ نص المادة 87 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ نص المادة 06 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵ Banque mondiale. Une revue des dépenses publiques, op. cit. p. 57.

⁶ في ظل التعديل الدستوري لعام 1996 كان التقرير السنوي لمجلس المحاسبة يواجه حصرًا إلى رئيس الجمهورية، وفي ظل التعديل الدستوري في 6 مارس 2016 بموجب نص المادة 192 تم توسيع قائمة السلطات المعنية بتلقي التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لتشمل بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

⁷ شوقي يعيش تمام، عزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016، ص ص 542، 543.

ومع ذلك في ضوء الاتجاهات المنتشرة على المستوى الدولي يتطلب الانتقال للميزانية المتمحورة حول النتائج إعادة التأطير المؤسسي للمجلس في علاقته بالبرلمان ليصبح المجلس كمركز للخبرات بامتياز يساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي¹.

أ- **تصديق حسابات الدولة:** يهدف تصديق الحسابات " لجعل الحسابات العامة أكثر موثوقية، مقارنة جديدة لرقابة الانتظام، يسمح للتكلفة الإجمالية للرقابة بالتناسب مع التحديات والمخاطر المرتبطة بطبيعة النشاط أو أساليب تسييره، ويتطلب تجديد العلاقة بين الرقابة الداخلية والخارجية"² يتمثل تصديق الحسابات " في إصدار رأي مكتوب ومسبب، حول مطابقة الحالة أو البيانات المالية للهيئة مع إطار محاسبي محدد، وهذا الرأي الذي يقدمه طرف ثالث هو جهة التصديق، ويتعلق التصديق ب:

- انتظام الحسابات، بمعنى امتثالها للقواعد والإجراءات المعمول بها.
- صدق الحسابات، أي التطبيق بحسن نية للقواعد والإجراءات المعمول بها، التي تترجم معرفة المسؤولين في الهيئة عن إعداد الحسابات لحقيقة وأهمية الوقائع المسجلة المتعلقة بها.
- قدرة الحسابات على إعطاء صورة حقيقية للوضع المالي"³.

أناط القانون 15/18 مهمة تصديق حسابات الدولة إلى مجلس المحاسبة في تقرير يرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجراها المجلس لهذا الغرض⁴.

¹ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18 التي تلزم ارفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير لمجلس المحاسبة

² flizot stephanie. Le contrôle des gestionnaires publics par les cours des comptes. In : politiques et management public, vol.25, n° 4, 2007. Public : nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizieme colloque international florence, 15 et 16mars 2007organise en collaboration avec l'universite paris x (laboratoires ceros et crdp) – tome 2. P150.

³ Ambert A, Migaud D., « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Al épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme de la LOLF, Rapport au Gouvernement, october2006, p. 39.

⁴ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18.

يهدف المشرع من خلال القانون 15/18 إلى تأسيس إطار لتسيير المالية العامة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج¹، فالتصديق على حسابات الدولة يهدف إلى تبني المسؤولية التسييرية بحيث يخضع تصديق حسابات الدولة للتدقيق الخارجي مثل التصديق على حسابات الشركات. يشكل هذا التوجه ابتكاراً مهماً ولكنه أيضاً سيشكل رهانا وتحدياً حقيقياً للإدارة الجزائرية، بالنظر للعدد المحدود من البلدان في العالم التي تخضع تصديق حساباتها العامة لهيئة تدقيق خارجي.

ب- نحو تدعيم علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان

تولي كافة الأطراف المعنية بتسيير الشأن العام وتسيير المال العام الحاجة والفائدة من وجود جهاز للرقابة والمحاسبة مستقل وفعال، ولما كان البرلمان يمثل الرقابة الشعبية على أداء الحكام هو الأكثر استفادة من وجود مؤسسة رقابية عليا متخصصة ومستقلة وفعالة تساعده في وظيفته الرقابية وحتى التشريعية خاصة المتعلقة منها بالمالية والميزانية العامة للدولة، تكاد تجمع جل التشريعات الدولية على ضرورة توطيد العلاقة الوظيفية وتوثيقها بين المؤسستين خدمة للمصلحة العامة التي تتجسد في تحسين طرق وأليات تسيير المالية العامة، ومحاربة الفساد².

لقد جاء القانون 15/18 بهدف إحداث الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تقوم على إحداث تحول في مفهوم الرقابة من منطلق مراقبة الانتظام إلى منطلق تقييم أداء السياسات العامة التي تمنح البرلمانات في إطار الميزنة على أساس الأداء صلاحيات أوسع فيما يتعلق بالرقابة على النشاط الحكومي، مع الأخذ في الاعتبار خاصة شمولية الرخصة البرلمانية الممنوحة، وعليه يجب أن تنتقل رقابة مجلس المحاسبة من رقابة حصرية للانتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة الفعل (العمل) العمومي، الأمر الذي يتطلب تعزيز وسائل عمل البرلمان وتقارياً مع مجلس المحاسبة إن مثل هذا الإطار للتعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة ليس غائباً تماماً في الجزائر لأنه يجد الأسس القانونية في القانون رقم 95-20 المؤرخ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، الذي تتيح مادته 20 الحق لرئيس المجلس الشعبي

¹ حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

² محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة، مرجع سابق، ص 65.

الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يعرضاً على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه¹.

تشير التجارب الدولية أن البرلمانات تلجأ بشكل متزايد إلى طلب مساعدة مجلس المحاسبة، سواء من جهة المعلومات أو العناية الواجبة بالتحقيقات أو التصديق على حسابات الدولة إلى حد أن مجلس المحاسبة تحول إلى "شبه سلطة عامة" حقيقية. كما لاحظ F-R. CAZALA تجربة معظم دول أوروبا الغربية خلال الفترة الأخيرة اهتماماً كبيراً من الهيئات البرلمانية بأنشطة التدقيق العام الخارجي².

لا يتوافق النظام الأساسي لمجلس المحاسبة الجزائري في ظل القانون الحالي مع المعايير الدولية التي تحكم مؤسسات التدقيق العليا، ولا سيما تلك التي اعتمدها المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة الإنتوساي بشأن المعايير الدستورية التي تنطبق على عمليات الرقابة الخارجية³.

يضمن القانون 15/18 توفير الطرائق التي بموجبها يساعد المجلس البرلمان في الرقابة على الشؤون المالية للدولة أو حتى جميع مسائل المالية العامة من خلال إمكانية طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة دراسة الملفات التي تشكل أهمية وطنية، كما يلزم القانون مجلس المحاسبة إرفاق تقريرين بمشروع قانون تسوية الميزانية يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية وبتسيير الاعتمادات التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، في حين يتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة وفق معايير النظامية والوفاء والإخلاص مشفوعاً بتقرير يبين التحقيقات التي أجراها المجلس لتحقيق هذا الغرض.

¹ تجدر الإشارة إلى أن الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة قد ألغي أحكام المادة 22 من للأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة التي كانت تتيح لرئيس المجموعة البرلمانية في المجموعة البرلمانية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه.

² francois-roger cazala, structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière, dans Michel bouvier (dir.), la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, op.cit., p49.

³ المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة، إعلان ليما، الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، 18-V- على الموقع الرسمي للمنظمة:

https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf

تاريخ الاطلاع 2018/08/12.

تجدر الإشارة إلى قيام مجلس المحاسبة في سابقة هي الأولى من نوعها، بإصدار تقرير السنوي لسنة 2019 في الجريدة الرسمية¹، دون إخضاعه للنقاش في لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، واكتفائه بإحالة تقريره لهذه السنة على رئيس الدولة وغرفتي البرلمان.

2- نحو تعزيز دور البرلمان الرقابي والتقييمي للسياسات المالية العامة

لقد جاء القانون العضوي 15/18 في سياق حركة إصلاح تسيير المالية العامة بهدف إحداث توازن في العلاقة ما بين السلطات الثلاث في الدولة، خاصة منها علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية فيما يتعلق بالاختصاص المالي والميزاني التي كشفت طيلة عقود عن "ضعف الممارسة البرلمانية في الجزائر ووجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية وواقع البرلمان ضمن منظومة اتخاذ القرار لاسيما المجال المالي سواء من حيث المبادرة بالقوانين أو من جهة الأداء الرقابي على أعمال الحكومة، فالواقع يبرز نظام تهيمن فيه السلطة التنفيذية وبرلمان تابع لا يستطيع مساءلة الحكومة وإجبارها على تقديم حسابات، واحترام الشفافية في تسيير المالية العامة، فعوض أن يكون جهازا لتحقيق التوازن ووقف انحرافات الجهاز التنفيذي، تحول إلى مجرد غرفة للتسجيل وشرعته القرارات الحكومية"².

في المسائل المتعلقة بالرقابة البرلمانية على المالية العامة تكون الرقابة قبلية أو سابقة تتم في مناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية، وتكون أثناء تنفيذ هذا القانون، وتمتد إلى ما بعد التنفيذ ضمن ما يسمى بالرقابة اللاحقة أو البعدية التي تتجلى بالتحديد في مناقشة قانون تسوية الميزانية في المسائل المتعلقة بالميزانية.

أ- الرقابة البرلمانية القبلية: المصادقة على قانون المالية

سيتمكن البرلمان من الاعتماد على وثائق الميزانية المحدثة التي تم إثرائها بشكل جيد من المعلومات التي تساهم بلا شك في تجويد الرقابة البرلمانية، ليطمئئ نطاق المحتوى المادي لقانون المالية بشكل كبير: إذ ستعرف قوانين المالية تحديد سقف العمالة³، وتحديد مدى توظيف المتوافرات المالية للدولة وإصدار وتحويل وتسديد الاقتراضات، خصم وقبض السندات مهما كانت

¹ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

² رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، مرجع سابق، ص 16.

³ نص المادة 22 من القانون 15/18.

طبيعتها الصادرة لصالح الدولة، رخص منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها ورخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها¹، لأول مرة ستعرف قوانين المالية صناديق المساهمة التي يجب تقييمها كذلك². ستعرض التكاليف الكاملة لأنشطة البرامج في وثائق الميزانية، وسيتمتعين على البرلمان الاستمرار في التصويت على قانون المالية عن طريق الوزارة، لكن يجب أن يشمل ذلك لأول مرة سقفاً للديون وجدولاً للتمويل، ستمثل وجهة الاعتمادات المالية المدرجة في البرامج والأنشطة والمهام محور النقاش الأساسي تحت قبة البرلمان وليست طبيعة الإنفاق أو الفصول، كما أن ترقية الصديق لمبدأ ميزانياتي ستؤدي إلى رفع جودة تقديرات الميزانية فيتعين حماية المجال المناسب لقوانين المالية والحيلولة دون إدراج الأحكام غير المالية (فرسان أو مصطحي المالية)³.

ب- الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية

تشكل الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ القوانين المالية صميم عمل اللجان المالية في البرلمان أي لجنة المالية والميزانية التابعة للمجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة اللتين أتاح لهما القانون 15/18 الحصول من خلال مكاتبها بالمجلسين على جميع المعلومات والمستندات التي من المحتمل أن تسهل عملها. بالإضافة إلى ذلك، يحق لأعضاء هاتين اللجنتين الرقابة على الفور في عين المكان وعلى أساس المستندات للتحقق من استخدام اعتمادات الوزارة التي تتحمل مسؤولية تقديم التقرير، بالإضافة إلى ذلك، يجوز أن تستمع اللجان إلى وزير المالية أو أي وزير آخر للإنفاق لتقديم تفسيرات بشأن تنفيذ قانون المالية⁴.

هناك حق جديد للحصول على المعلومات تمت إتاحتها أمام البرلمان في مسائل مراسيم التسبيق التي تسمح للحكومة بفتح اعتمادات جديدة في حدود 3%⁵ حيث يتم إبلاغ البرلمان فوراً،

¹ حسب نص المادة 73 من القانون 15/18.

² نص المادة 39 من القانون 15/18.

³ حسب نص المادة 9 من القانون 15/18.

⁴ العديد من الآليات والإجراءات الرقابية التي يحكمها الدستور في المادة 84 والقانون العضوي 99/02 في مواد 51-52-53-54-55-56 والتي من شأنها تمكين البرلمان من الرقابة على تنفيذ قانون المالية من طرف الحكومة، وهنا يمكن التمييز بين نوعين من هذه الآليات، فهناك آليات يترتب عنها تحريك المسؤولية الحكومية (بيان السياسة العامة والإجراءات الرقابية المرتبطة به)، أي الوسائل الدستورية التي قد تؤدي في حالة نجاحها إلى سقوط الحكومة، وهناك آليات أخرى تترتب عنها آثاراً متفاوتة على الحكومة دون الوصول إلى إسقاطها (الاستجواب، الأسئلة الشفوية والكتابية، ولجان التحقيق) أنظر في هذا رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، مرجع سابق، ص 14 وما يليها.

⁵ حسب نص المادة 27 من القانون 15/18.

ويتم إدراج التعديلات في قانون المالية التصحيحي، و يُسمح أيضا بنقل الاعتمادات في 5% من الاعتماد الأولي للبرنامج المعني¹.

لا يشير القانون 15/18 إلى أي صلاحيات جديدة للجان المالية للبرلمان غير التي منحها إياها الدستور والنظامين الداخليين للمجلسين، ومع ذلك ستتمكن لجنة المالية في البرلمان في ضوء التعديل الدستوري 6 مارس 2016 من تشكيل بعثات استعلام ضمنها في مسائل الميزانية، يمكن أن تكون بعثات الاستعلام هذه فعالة بشكل خاص في مسائل الرقابة البرلمانية².

ثالثا: الرقابة البرلمانية البعدية: نحو إعادة الاعتبار لقانون تسوية الميزانية ودور مُقيم للبرلمان
تعتبر إعادة التوازن للعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في المجال المالي والميزانياتي واسترجاع البرلمان لاختصاصاته الأصلية أحد أهم محاور إصلاح تسيير المالية العامة على المستوى العالمي، في هذا الإطار جاء القانون العضوي الجديد لتحديث آليات الرقابة البرلمانية البعدية التي توصف بكونها غير فعالة وشكلية نحو رقابة أكثر فعالية من خلال توفير وسائل منها على وجه الخصوص إعادة تأهيل والاعتماد للقانون المتضمن تسوية الميزانية وتقييم السياسات العامة.

1- إعادة تأهيل القانون المتضمن تسوية الميزانية

يعد قانون تسوية الميزانية "وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان إمكانية مراقبة طرق الإنفاق من خلال تحليل وتقييم النتائج التي تم تحقيقها، وهذا من شأنه تسهيل مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة، كما يعتبر أداة محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بفحص ودراسة رخص البيانات المالية، لهذا فهو يسمى بقانون الحسابات (loi des comptes) لأنه يستهدف التحقق من مدى صحة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المالية المرخص بها، وبالتالي مراقبة مدى تحقيق التوازن المالي وكشف النقائص والثغرات"³، وقد عبر أحد النواب بالمجلس الشعبي الوطني عن هذه الأهمية التي يكتسبها القانون المتضمن تسوية الميزانية بقوله "إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا بالأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والأنفاق"⁴.

¹ حسب نص المادة 36 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 134 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

³ رحمة زيوش، مرجع سابق، ص-ص 32-33.

⁴ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162، بتاريخ 14 أكتوبر 1999، ص 23.

يشكل تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية لحظة حقيقة الميزانية وفرصة لمساءلة البرلمان للحكومة، يجد أساسه الدستوري في نص المادة 179 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016¹، ولقد جاء القانون العضوي 15/18 في سياق التطابق مع هذا النص الدستوري وتكريس المبدأ الذي سعى الإصلاح الميزانياتي لتجسيده إذ يمكن ملاحظة ما يلي:

- من ناحية الشكل، يخصص له القانون 15/18 كل الباب الخامس تحت " القانون المتضمن تسوية الميزانية " ويتألف مما لا يقل عن ثلاث مواد توفر العديد من الابتكارات مقارنة بالنظام القانوني السابق.

ينص القانون 15/18 على إدخال تحديث على المستوى الدلالي من جهة أنه يحتفظ بمفهوم القانون المتضمن تسوية الميزانية بدلاً من مفهوم قانون تسوية الميزانية وهذا من أجل التطابق مع نص المادة 179 من التعديل الدستوري التي تستخدم مفهوم قانون يتضمن تسوية الميزانية، بالإضافة إلى عرض نتائج عمليات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة بعمليات الخزينة والخزانة، يجب أن يقدم قانون تنظيم الميزانية جدول تمويل يجب أن يحدد المبلغ النهائي.

الموارد والمصاريف النقدية التي ساهمت في تحقيق الرصيد المالي للسنة المقابلة. بالإضافة إلى ذلك، قد يتضمن قانون تنظيم الميزانية من الآن فصاعداً جميع الأحكام المتعلقة بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا محاسبة الدولة ونظام المسؤولية المالية لأعوان المصالح العمومية². يتضمن القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، كما يقدم الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات ميزانية الدولة إضافة إلى الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة³.

سيكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي⁴، كما سيتم تحضير ومناقشة القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023 و2024 و2025

¹ تنص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 على "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان "

² حسب نص المادة 86 من القانون 15/18.

³ حسب ما ورد في المواد 86 و87 و88 من القانون 15/18.

⁴ حسب نص المادة 89 من القانون 15/18.

ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية-2 على أن يتم تحضير ومناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2026 بالرجوع إلى السنة المالية-1¹.

يشكل إلزام الحكومة بتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية في الآجال المحددة وهي السنة التي تلي تنفيذ السنة المالية المرتبطة بها أداة تسمح للبرلمان بالوقوف وفق المعطيات الراهنة على مدى فعالية الرقابة البرلمانية، وكذا مدى التزام الحكومة فعليا بتجسيد الرخصة البرلمانية.²

2 - نحو برلمان مقيم للسياسيات العمومية

تعتبر عملية تقييم السياسيات العمومية موضوعا أصبح يلقي اهتماما في ظل التوجهات الجديدة لدور الدولة في تسيير الشأن العام خاصة مع تنامي المقاربة التشاركية والتوجه نحو تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج، تشير السياسيات العمومية اختصارا إلى كل ما "تفعله الحكومة أو لا تفعله"³ وتعود بداية ظهوره في الولايات المتحدة نتيجة حاجتها إلى تبرير صرفها المال العام وإعطاء شرعية للفعل العمومي من خلال مساهمته في رسم سياسيات عمومية تتسم بالفعالية خاصة في ظل شح الموارد.

أ- بداية المطالبات بتفعيل تقييم السياسيات العامة (الاهتمام المؤسسي بعملية التقييم)

يتخذ تقييم السياسيات العامة عدة أشكال استناد إلى الهيئة الموكلة لها القيام بهذه العملية وبالتالي فإن تقييم السياسيات العامة يأخذ مفاهيم مختلفة ويدعو تنفيذه إلى عدة أشكال، فقد تشارك كيانات مختلفة في عملية تقييم السياسيات العامة: الديوان الوطني للإحصاء، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الوطني، ومجلس المحاسبة، والتفتيش على الوزارات، والمفتشية العامة للمالية والبرلمان أيضا.

أبدت الجزائر اهتماما متأخرا بموضوع تقييم السياسيات العامة، ويظهر هذا من خلال تشكيل العديد من الأجهزة والهيئات التي تقوم بتقييم السياسيات العامة وتعمل من أجل إضفاء الطابع المؤسسي

¹ حسب نص المادة 89 ف 4 من القانون 15/18.

² شكل إلزام الحكومة بتقديم قانون نسوية الميزانية في فرنسا نتيجة كفاح طويل لتكريس رقابة فعالة للمال العام، وعكس تحولا جذريا في المجال المالي والميزانياتي لصالح تعزيز دور البرلمان في هذا الاختصاص، فأصبح قانون تسوية الميزانية وثيقة أساسية ترفق بتقرير الفعالية والنتائج المحققة بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF لسنة 2001 يعكس نص المادة 46 منه هذا التوجه.

³ عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسيات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية" أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومي، جامعة مصطفى اسطمبولي -معسكر-، 2015/2016، ص 299.

على مختلف الممارسات التقييمية¹ التي تأتي في سياق التحول نحو تسيير عمومي جديد يبني مفاهيم الفعالية والأداء ويركز على تحقيق النتائج.

من بين الهيئات التي تُعني بضمان تقييم السياسات العامة في الجزائر نجد مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة عليا للرقابة على الأموال العامة، وخولها الدستور مهمة المساهمة في تطوير الحكامة والشفافية في تسيير المال العام، والذي بموجب نص المادة 72 من الأمر 20/95 المحدد لنظام عمله يشارك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج التي تقوم بها المؤسسات العمومية، والتي تسعى لتحقيق المصلحة الوطنية، في نفس الإطار يعد تقريرا يتناول كل الملاحظات المترتبة عن عمله التقييمي ويرفقه بجملة من التوصيات الاقتراحات الرامية لتحسين فعالية تسيير ورقابة الهيئات محل التقييم².

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة استشارية أناط بها المؤسس الدستوري مهمة الحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وكذا تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها وعرض اقتراحات على الحكومة³، كما تناولت المادة 17 من المرسوم الرئاسي المتضمن إنشائه مهمته وحددتها بإعداد تقرير ودراسات دورية تبرز فيها على وجه الخصوص الأعمال التي أنجزتها السلطات العمومية بالنظر إلى الأهداف المحددة وأثارها على النشاط الاقتصادي وتلبية الطلب الاجتماعي⁴. من بين الهيئات الرقابية التي تتمتع بخبرات مهمة في المجال الرقابي نجد المفتشية العامة للمالية والتي تعتبر مهمتها الأساسية القيام بالرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة ومختلف الأجهزة والهيئات التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية⁵، تقييم أداءات أنظمة الميزانية و التقييم الاقتصادي والمالي بتدخلاتها عبر تقارير تعدها بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة تشمل

¹ دلال بوعتروس، محمد دهان، مؤسسة تقييم السياسات العمومية -دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، العدد 52 المجلد ب، 2019، ص 126.

² حسب نص المادة 72 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم في بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

³ حسب نص المادتين 204 و205 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016.

⁴ نص المادة 71 من المرسوم الرئاسي رقم 93/225 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، ج ر ع 46، الصادرة بتاريخ 10/10/1993.

⁵ حسب نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008.

أي نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي، أو إنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي مالي أو تقني، ويمكنها أيضا القيام بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وبهذه الصفة المتمثلة في صفة المقيم للسياسات العمومية تقوم ب¹:"
- القيام بالدارسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية،
- إجراء مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات،
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذلك تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة،
- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة بالأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك²."

تجدر الإشارة عند الحديث عن التقييم إلى الدور الذي يقوم معهد البحوث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية إذ يعد من المراكز النشيطة سيما في مجال البحوث المتعلقة بالمالية والاقتصاد، إذ له إسهامات تقييم متواصلة في هذا المجال منذ إنشائه سنة 1985³.

يعكس هذا الاهتمام بمجال تقييم السياسات العمومية وتنوع الهيئات التي تُعنى بتأثيره في تحقيق الفعالية في التسيير العمومي بوجه عام والمالي على وجه الخصوص، في هذا الإطار يعد البرلمان أحد أهم الفاعلين في مختلف السياسات التقييمية بالنظر لتنوع الصلاحيات والمهام الموكلة له فيما يتعلق بتقييم السياسات العمومية⁴، والتي يشكل الدور الرقابي أهمها، وتعتبر الجزائر من الدول التي أبدت اهتماما حديثا بموضوع تقييم السياسات العمومية لكونها ترتبط بإشكالية الرقابة على المالية العامة للدولة التي يشكل البرلمان أحد الفاعلين في مجالها على اعتبار أن تقييم

¹ حسب نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

² كما تعد تقرير سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الاقتراحات ذات الأهمية التي استخرجتها وهو عمل تقييمي في الصميم لأنه يهدف إلى تكييف وتحسين التشريع والتنظيم حسب نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 96/09، المؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفيات تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009.

³ بموجب المرسوم الرئاسي 307/85 المؤرخ في 17 ديسمبر 1985 المعدل والمتم بالمرسوم التنفيذي رقم 455/03 المؤرخ في 1 ديسمبر 2003، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 2003. المتضمن إنشاء مركز البحث في الاقتصاد المطبق من أجل التنمية.

⁴ دلال بوعتروس، محمد دهان، مأسسة تقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 122.

السياسات العمومية من خلال تتبع البرامج والمخططات الحكومية من شأنه تعزيز سلطات البرلمان في المجال المالي، وذلك بغية ترشيد الإنفاق العمومي وتقويم السياسات العمومية .

ب- دور البرلمان التقييمي لسياسات العامة في ظل القانون 15/18

يمارس البرلمان جزء مهما من دوره في السياسات العامة عبر التشريع والرقابة ومطالبا بالمشاركة في تحديد الاختيارات المرتبطة بالسياسات العامة ثم القيام برقابتها وتقييمها، وفي ظل تبني المشرع لنهج قوامه التسيير المتمحور حول النتائج سيكون لزاما على البرلمان أن ينتقل من فعل الرقابة الكلاسيكية على السياسات العامة إلى تقييمها، " إن تجسيد السياسات العمومية يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغاية المصلحة العامة والتي تكون موضع تقييم"¹.

يعبر القانون العضوي 15/18 عن هذا التوجه من خلال اعتماده لآلية جديدة لتخصيص الاعتمادات المالية وهي البرنامج الذي يقسم إلى برامج وأنشطة فرعية مصحوبة بأهداف ومؤشرات، فإن قانون المالية الجديد سيجعل الفعل العمومي قابلاً للتقييم في النهاية².

تدعم أنظمة الميزانية القائمة على النتائج إضفاء الطابع المؤسسي على أنظمة التقييم وانتشارها وهو ما يذهب إليه " Jean-Pierre CAMBY" بقوله "إنه ليس فقط الترخيص أو الإذن بالنفقات، وبالتالي الرقابة عليها، إنها مسألة تحديد الوسائل مقارنة بأولويات الفعل العمومي، وبالتالي تقييمها"³.

جسد المشرع هذا النهج باعتماده للبرنامج وأقسامه الفرعية التي تسهم في تنفيذ سياسة عامة محددة كوحدة تخصيص للاعتمادات المالية، وعليه يصبح قانون المالية الأساس المتميز لتقييم السياسات العامة، يتم التعبير عن هذا التقييم عن طريق التقرير الوزاري للمردودية الذي سيتم إرفاقه سنوياً بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية⁴.

¹ حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة تنص المادة 6 من القانون 15/18 التي تنص "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم "

³ Jean-Pierre Camby, La commission des finances : du contrôle à l'évaluation, RFFP, n° 1 13, 2011 p. 47.

⁴ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18 التي تنص " ... تقرير وزاري للمردودية يوضح 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."

يكون تقييم السياسات العمومية التي يهدف إلى إعطاء قيمة لمخرجات (النتائج) السياسة موضوع التقييم (البرنامج)، دائما مؤطر بمنهجيات دقيقة. وتقوم مصداقيته وصرامته على عدد وافر من المعايير المرتبطة بمؤشرات موثوقة، في هذا حرص المشرع على أن تقييم البرامج سيتم من خلال تقييم التقارير الوزارية للمردودية ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي سيتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء¹.

¹ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

المبحث الثالث: القانون العضوي الجديد للمالية في ميزان الحكامة المالية بين المنطق المناجيريالي والطابع الريعي

تحقيق حكامه الإنفاق العام من منظور التسيير المتمحور حول النتائج يقوم على تقديم الأداء والفعالية والاقتصاد وترشيد الموارد كخصائص تحدد وتعرف الحكامة المالية والتي بدأت تبحث عن مكان لها في سياق التحولات التي عرفها مسار إصلاح تسيير المالية العامة في الجزائر بداية من سنة 2001، بعد مرور تسعة عشر عاما من إطلاق هذه الجهود الرامية لبلوغ الفعالية في تسيير المال العام وتحقيق الرشادة في إنفاقه بالنظر لقلّة الموارد المرتبطة بوجود مورد رئيسي هو عائدات المحروقات المرتبهة بدورها بتقلبات الأسواق العالمية ، وخضوع التسيير العمومي إلى عقلانية بيروقراطية قانونية فيبرية تعتمد على المصلحة العامة والخدمة العمومية على النمط الجزائري¹.

يتعلق الرهان الحقيقي لإصلاح تسيير المالية العامة في الجزائر بالقدرة على التخلي عن الطابع الريعي² لصالح تسيير مالي عمومي جديد يقوم على التوفيق بين المقاربة الفيدرالية القانونية والمقاربة التسييرية المناجيريالية التي تأتي تحت مسمى الحكامة المالية الجديدة، يخضع نمط التسيير المالي العمومي لتأثير الاعتماد شبه الكلي على عائدات المحروقات، فهل تتوافق حكامه الإنفاق العام والتسيير المتمحور حول النتائج والأداء مع هذا الطابع الريعي؟³ الذي يتميز بوجود فواعل متأثرة بشكل يكاد يكون مرضيا به من الدولة الريعية، المجتمع المدني التابع، القطاع الخاص المشوه.

¹ لا يمكن القول بأن التسيير العمومي في الجزائري قد استجاب بشكل مثالي لما يستند إليه المنطق البيروقراطي الفيدرالي حيث حدد ماكس فيبر رائد هذا النموذج خصائصه في كونه تنظيما قائما على " التخصص الوظيفي -احتراف الوظيفة -التدرج الهرمي للسلطة -أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية-وجود قواعد ولوائح عامة ومجردة تعبر عن علاقات وظيفية بين مراكز قانونية وليس بين أفراد" أنظر في هذا عبد الستار إبراهيم دهام ، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر : إطار نظري ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، العدد الثاني، سنة 2008، ص ص 5،6.

² يشير البراديجم الريعي إلى مجموعة من المفاهيم التي تنتمي إلى حقول معرفية مختلفة الاقتصاد السياسي، علم الاجتماع السياسي والعلوم السياسية ، أي أنه براديجم عابر للتخصصات ، ويعتبر دفيد ريكاردو أهم من استخدم تحليلا دقيقا لمفردة " الربح " " La Rente " لذ يقال إنها مفردة ريكاردية " Une catégorie Ricardienne " أنظر في هذا : عبد الرزاق أمقران ، نوري دريس ، زين الدين خرشي ، البراديجم الريعي والظاهرة السياسية والتنموية في الجزائر ، أنثروبولوجيا ، المجلة العربية للدراسات الأنثروبولوجية المعاصرة ، جامعة سطيف 2، العدد 03 ، 2016، ص 24 وما يليها .

³ جدول ملحق يبين نسبة تغطية الجباية البترولية للنفقات العامة في الجزائر.

المطلب الأول -مدى مساهمة القانون العضوي 15/18 في تجسيد معايير الحكامة المالية

لقد هدفت الإجراءات الإصلاحية التي تم التطرق لها في سياق مشروع تحديث أنظمة الميزانية وصولا لتبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 02 سبتمبر 2018 بعد مرور حوالي 27 سنة على انطلاقتها لإحداث إصلاح عميق للإطار المنظم للمالية العامة التي يشكل القانون المالي أدواتها الأساسية.

يتمحور الإصلاح حول اعتماد مقاربة شمولية، متدرجة وتشاركية، تمكن الدولة من التوفر على الرؤية الاستراتيجية الكافية لتحسين فعالية السياسات العمومية، تأخذ بعين الاعتبار التطور التدريجي لإدماج تسيير عمومي جديد، وتشرك كل الفعاليات المهتمة والمعنية بالقانون المالي من برلمان ومجتمع مدني، وقطاع خاص في هذا النهج الجديد الذي يأتي في إطار تفاعل بين ضرورات داخلية والاستجابة لمتطلبات خارجية تتمثل في مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العامة في ظل الاتجاه نحو تبني مفهوم الحكامة المالية التي تدعمها المؤسسات المالية الدولية وفق منظور نيوليبرالي معولم.

لقد جاء القانون العضوي الجديد ليتدارك نقطتي ضعف القانون السابق المتمثلتين في ضعف رقابة فعالية الإنفاق العام ودور البرلمان المحصور في مقارنة كمية للميزانية يعززها غياب الشفافية وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة المالية، فهل نجح القانون الجديد نظريا من تحقيق الانتقال المأمول نحو حكمة المالية العامة وترشيد الإنفاق العام في ظل مالية عامة ريعية؟

انطلاقا من كون الحكامة المالية العامة تقدم نموذجا لتحضير واعتماد وتنفيذ ورقابة ثم تقييم القرار المالي العمومي بحثا عن الفعالية وتحسين الأداء والتحكم في الإنفاق العام من خلال نظرة تشاركية تقوم على مساهمة فاعلين إلى جانب الدولة ومؤسساتها وتستند لمعايير الشفافية، المشاركة، الرقابة، المساءلة، فما مدى تجسيد القانون العضوي الجديد لها وما تأثيراتها على مفهوم العدالة الاجتماعية؟

الفرع الأول: مدى تجسيد القانون العضوي 15/18 لمبدأ الشفافية

تعد الشفافية عنصرا مهما من معايير الحكامة المالية، تساهم بفعالية في محاربة الفساد الإداري والمالي، وتؤدي لتعزيز المساءلة، كما تتيح مشاركة باقي الفاعلين مثل: المجتمع المدني والمواطنين عموما في صناعة القرار المالي العام، كل هذا يسهم بشكل مباشر في تحسين تسيير المالية العامة وينعكس إيجابيا على تحقيق فعالية أكبر لتسيير النفقات العامة.

عمل المشرع على إدخال عدة تغييرات تهدف لتعزيز شفافية قانون المالية من خلال اعتماد وثائق الميزانية الجديدة، في إطار تصنيف جديد للتقويم والميزانية، وقبول المحاسبة على أساس الاستحقاق بهدف الحصول على شهادة تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة¹.

ستساهم الشفافية في ظل أحكام القانون العضوي الجديد في تحسين قابلية القراءة لحسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية لحد كبير، وتعزيز معلومات البرلمان بما يقوي قوة مبادرته في المادة المالية، ويمنحه وسائل الرقابة على تنفيذ الميزانية وتقييمها.

أولا - تم إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية أو بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بالقانون بشكل كبير في جميع مراحل عملية الميزانية خاصة في مرحلة الاعتماد ومرحلة المساءلة، يعكس هذا الإثراء تطورا طبيعيا للنموذج الجديد للتسيير المتمحور حول النتائج الذي يتبناه المشرع لأن ميزانية البرامج والأداء تتطلب تحسينا في نوعية وكمية المعلومات المنتجة، ولكنه أيضا جزء من الاهتمام بالرد على أحد أكثر الانتقادات الموجهة لنظام تسيير المالية العامة من خلال عدة تقييمات تصدر بانتظام تهتم بتتبع مدى شفافية الميزانية منها تقارير برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية ومسح الميزانية المفتوحة².

لكن في المقابل لا يعني توفير المعلومات³ وإثرائها وإتاحتها للبرلمان أنها ستكون متاحة للجمهور بشكل دوري فلم يشر نص القانون صراحة إلى ذلك مما يعني قصورا واضحا لا يعكس تجسيدا لمفهوم الميزانية التشاركية القائمة على مساهمة فعالة للمجتمع المدني، وعلى الرغم من أن إتاحة كم كبير من المعلومات الذي يأتي في سياق تجسيد متطلبات الأداء والشفافية، يعني بالضرورة القدرة الموجهة إليهم من البرلمانيين خاصة على استغلالها لعدة اعتبارات تتعلق بتقنياتها حيث العجز

¹ حيث جاء القانون 15/18 ليوفر عدد من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته، وهو ما تعكسه المواد 72 و 75 و 76 و 87.

² حيث يشير مسح الميزانية المفتوحة 2017 بالنسبة للجزائر إلى تراجع كبير في مؤشر الشفافية بحوالي 16 درجة مقارنة بسمح الموازنة المفتوحة 2015، كما يكشف عن انعدام موازنة المواطن وعدم إنتاج التقرير الدورية، وإنجاز تقارير المراجعة نصف السنوية والسنوية ولكن دون إتاحتها للجمهور.

³ الحق في الوصول إلى المعلومات حق دستوري كرسه نص المادة 51 من التعديل الدستوري: "الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن..."، كما تعزز هذا الحق من خلال المرسوم الرئاسي 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام في المادتين 5 منه: "...يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم." أنظر: المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ع 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 2016.

التقني للبرلمانيين عن فهمها وتوظيفها يجعلها عديمة القيمة الأثر، وبشير "خالد منة" عند تناوله لمسألة حكامه المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية إلى "أن تحقيق الشفافية عملية مهمة ولكنها صعبة التحقيق خاصة فيما يتعلق بشفافية النفقات العامة. حيث يعترض تطبيق الشفافية عراقيل عدة من بينها تعقد التقنيات وصعوبتها، واختلاف الصياغات المتعلقة بالحساب والصعوبات السيكلوجية التي يواجهها نواب البرلمان عند استعراضهم معلومات رقمية في شكل ميزانيات وحسابات"¹.

إن التحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية منها فالكثير من الشفافية يقتل الشفافية، في هذا السياق نشير للملاحظة التي قدمتها بعثة صندوق النقد الدولي حول المشروع الأولي للقانون العضوي للمالية سنة 2015 في المادة 74 : أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وهي ذاتها التي تناولتها المادة 75 من القانون 15/18 "تتسم بكثرة عددها وتعقيدها وأحيانا بعدم خضوعها للمنطق، وقانونيا يجب تبسيطها والفصل بين الوثائق التي تحمل طابعا إلزاميا وتعد جوهرية في الرخصة البرلمانية عن تلك الوثائق التي تعد توضيحية وإعلامية"².

ثانيا: عقلنة استحداث وفتح حسابات التخصيص الخاص عمل المشرع في القانون العضوي 15/18
على تعزيز مبدأ الشفافية من خلال عقلنة استحداث وفتح حسابات التخصيص الخاص التي كان تمويلها يتم بصفة شبه كلية بواسطة إيرادات مالية في مخالفة لأحكام القانون 17/84 بهدف الحصول على تمويل إضافي مقارنة بتخصيصات الميزانية، العادة التي تؤدي على عدم ميزنة الاعتمادات³، وبموجب أحكام القانون العضوي الجديد فإنه:"

-لا يمكن تمويل حسابات التخصيص الخاص إلا عن طريق إيرادات ذات طبيعة تتوافق بصفة مباشرة مع النفقات المعنية،
-ربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة،

¹ كما صنف مؤشر مراقبة الإيرادات الذي يقوم بشفافية العائدات 41 من البلدان الغنية بالموارد الجزائر في المرتبة 38 في تقرير لعام 2011 وهو ما يجعلها تتدلى ترتيب الدول الغنية بالموارد في مجال شفافية الإيرادات. أنظر في هذا: خالد منة، حوكمة المالية العامة وتحديات الشفافية، مجلة صوت القانون، الجزائر، العدد السابع، الجزء الثاني، 2007، ص 22.

² بعثة صندوق النقد الدولي، ملاحظات واقتراحات حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015، ص 34.

³ في مخالفة لأحكام المادة 56 من القانون 17/84 التي تنص على وجوب تمويلها من موارد خاصة لكن في الواقع تؤكد الممارسات اللجوء المستمر لحسابا التخصيص الخاص التي بلغ عددها نهاية 2014 86 حسابا وتعكس ظاهرة تسمى بمبدأ الشفافية في تسيير المالية العامة ومخالفة للقواعد العامة للميزانية.

- كل حساب تخصيص سيكون موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين موضحا بالأهداف المرجو تحقيقها وأجال تحقيقها،

- تؤدي حسابات التخصيص إلى وضع جهاز تنظيمي بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والأمرين بالصرف المعنيين يسمح بإنشاء مدونة الإيرادات والنفقات، وتحديد كفيات المتابعة وتقييم هذه الحسابات ن خلال تعريف المتدخلين في هذه العملية والطريقة المحتملة للعملية.

- يمكن أن يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص لإيواء مدخرات وإيداع قيم زائدة لتقديرات ناتجة عن جباية المحروقات أعلى من تقديرات قانون المالية¹.

ثالثا - أدخل المشرع أحكاما جديدة يتوجب إخضاع عمليات الخزينة لها صراحة خاصة ما يتعلق: توظيف المتوفرات المالية للدولة، المكشوف الذي يجب أن يخضع لرخصة سنوية، عملية إصدار وتسيير القروض، خصم وتحصيل جميع أنواع السندات التي تم إصدارها لصالح الدولة، التي يجب إخضاعها لرخصة سنوية ترد في قانون المالية مراعاة لمبدأ الشفافية في تسيير الموارد والأعباء².

رابعا - لتعزيز شفافية المالية العامة اعتمد المشرع محاسبة بثلاث أبعاد

محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية القائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، ومحاسبة عامة لجميع عملياتها قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، كما تنفذ الدولة محاسبة تحليل التكاليف بهدف تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج، كما تناول المبادئ المسيرة لاحتساب الإيرادات والنفقات ودور المحاسبين المكلفين بتسيير موارد وأعباء الدولة³، مع جوب أن تكون الحسابات منتظمة صادقة وتعكس بإخلاص الوضعية المالية للدولة وممتلكاتها، وعليه يسهم هذا الإطار المحاسبي في تجسيد شفافية الحسابات والمرور من المحاسبة الجامدة إلى المحاسبة الفعالة.

لاتزال الحكومة ممثلة في وزارة المالية تتمتع بوضع احتكاري للمعلومات المتعلقة بالميزانية حولها إياه تفوقها التقني مقارنة بالبرلمان الذي يبقى عاجزا عن تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية في المجال المالي الأمر الذي يجعل المعلومات التي تتاح له تفقد قيمتها، وتجعل من الشفافية وعدمها سواء بناء على منطق النتائج الذي يعتمده المشرع في هذا القانون العضوي.

¹ حسب نص المادة 50 من القانون 15/18.

² حسب نص المادة 59 من القانون 15/18.

³ خصص لها المشرع الفصل الرابع من الباب الثاني من القانون 15/18 في المواد 65 إلى 68.

موضوع شفافية تدبير المالية العامة كما يذهب إليه Michel bouvier يتجاوز الرغبة في جعل المالية أكثر شفافية ومتاحة لمشاركة الفاعلين في المجال، فهي لا تشكل جزءاً من مشروع سياسي فحسب، بل هي أيضاً أخلاقيات سياسية. وهي بالتالي تتجاوز مسألة استجابة معيارية لبعض المقتضيات القانونية الواردة في بعض العهود والمواثيق الدولية، أو حتى الحرص على احترام مقتضيات القانون الأوربي أو مدونة الممارسات الجيدة للإحصائيات الأوربية، وإنما هي تؤشر لوجود أزمة داخل المجتمع، لأنها تعكس مطلباً أخلاقياً وسياسياً وعلمياً ثم اجتماعياً تعني البحث عن نموذج أصيل في تسيير المالية يعكس خصوصيات فهم الفاعلين العموميين لحيثيات السياق الدولي المتمم بالعولمة، والقدرة على مواعنة النظام القانوني والمالي مع التحديات المطروحة¹.

وعليه يجب أن يأتي تبني المشرع الجزائري لمبدأ شفافية المالية العامة في القانون 15/18 في هذا الإطار الذي يكرس قواعد الشفافية في الأداء المالي العمومي، وتخليق الحياة العامة وإقرار الاحتكام إلى الضوابط القانونية في تسيير المالية العامة للدولة، كشرط أساسي من أجل ديمقراطية الحياة المالية وإرساء الحق في محاربة الإفلات من العقاب، كرهان لمأسسة دولة الحق والقانون، لأن مفهوم الشفافية المالية كما تبسطه أدبيات المنظمات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، يدفعنا للغوص في كنه دلالاته القانونية وعمق إشاراته السياسية التي تتجاوز التقنيات إلى ثقافة تسييرية تأتي من نموذج الشركة والمقاولة وفق منظور نيوليبرالي، سيكون على المسيرين العموميين رهان تجسيد مبدأ الشفافية عبر تسييرهم للبرامج التي تربط الحرية بالمسؤولية، يعني هذا بلورة نموذج جديد للتسيير العمومي في السياق الجزائري يساير تطورات الحياة الاقتصادية والمالية الدولية.

شفافية المالية العامة أمر حيوي لتعزيز ثقة المواطنين بحكوماتهم وتحقيق التسيير الفعال لمواردهم العامة، بينما العكس من ذلك يعني عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وانتشار الفساد وعدم المساواة وغياب المساءلة، تشكل الشفافية مبدأ مهماً في تحقيق رشادة الإنفاق العام لكنها ترتبط بتحقيق مشاركة فعالة في صناعة واتخاذ القرار المالي ورقابته ثم تقييمه من باقي الفاعلين في المجال المالي.

¹ Michel bouvier, rapport introductif : La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle une exigence éthique, politique et scientifique, op.cit., p p 10. 11.

الفرع الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18

يقوم مفهوم الحكامة على تصور تشاركي لصناعة القرار، وترتكز الحكامة المالية على تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي، تمثل المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع ضماناً لتحقيق المساواة، وهو ما يجعلها تسيير نفقاتها العامة على النحو الأفضل بما يحقق أهداف السياسة المالية العامة، لا يعكس هذا القانون العضوي بداية هذا المبدأ فلقد جاء نتيجة لمشروع معد من قبل الحكومة ممثلة في وزارة المالية وهو ما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على المبادرة في التشريع عموماً والاختصاص المالي خصوصاً، ولم يأتي نتيجة لاقتراح من البرلمان عكس القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 الذي جاء نتيجة مبادرة برلمانية¹.

أولاً: غياب المقاربة التشاركية في إعداد مشروع القانون العضوي للمالية: يعتبر استناد القرار المالي العمومي إلى قاعدة تشاركية يساهم فيها مختلف الفاعلين مكسباً يعزز شرعيته السياسية و المجتمعية والتزاماً بتنفيذه وغيابها يؤثر على شرعيته ويزيد من فقدان الثقة بالدولة في حد ذاتها، تشير المشاركة في عملية الميزانية بأن للمواطنين مسؤولية سياسية يترتب عليها حق تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات قرار تخصيص الميزانية، وتحديد أولويات سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروف معيشتهم، وبسبب أهمية ومركزية عملية تسيير المالية العامة التي يعد القانون العضوي 15/18 إطارها القانوني في الجانب المالي، فإن صدوره دون وجود مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني والبرلمان والأقلية المعارضة فيه خصوصاً سيؤثر على نجاحه ومدى الاستجابة له لكونه يتجاوز الإطار المالي إلى تشكيل خيارات المجتمع والأجيال القادمة، مبدأ المشاركة في عملية الميزانية يلعب دوراً أساسياً في صياغة مضمون الحكامة المالية². حاول المشرع من خلال القانون 15/18 تبني مقاربة تشاركية خاصة فيما يتعلق بالإشراك الفعال لفعاليات المؤسسة التشريعية في المجال المالي من خلال إثراء المعطيات المقدمة للبرلمان لتحسين جودة النقاش حول قانون المالية، وتكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة

¹ القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي جاء نتيجة مبادرة برلمانية لقيت إجماعاً واسعاً من السلطة السياسية حكومة ومعارضة، بدأت هذه العملية في أكتوبر 1998 بمبادرة من لوران فابيوس رئيس الجمعية الوطنية لمجموعة عمل للتفكير في فعالية الإنفاق العام والرقابة البرلمانية أنظر في هذا:

Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p 10.

² Fubbs Joan, the budget process and good governance .op.cit. p36.

بعده تقارير مع وجوب مراعاة الدقة والإخلاص والصدق في إعدادها لتمكين البرلمان من المشاركة في اتخاذ القرار المالي، واعتماد مشروع قانون المالية بناء على معطيات صحيحة.¹

ثانيا: النص على مرحلة تشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة يؤسس القانون العضوي 15/18 لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العامة ببدء نقاش سابق لقانون المالية يعتبر ضمانا إيجابية لمشاركة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية وانفتاحا يسهم في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي، والذي يمكن أن يُتبع بمناقشة بالبرلمان دون تصويت.²

ثالثا- الاحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب في المجال المالي والميزانياتي:

احتفظ المشرع بالقيود المتعلقة برفض مبادرة نواب البرلمان لاقتراح تعديل على مشروع قانون المالية ليكرس عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات التي تؤدي لتقليص الإيرادات أو زيادة النفقات³، وجاء القانون العضوي 15/18 منسجما مع هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الأول ورأي الوزير المكلف المالية على كل مشروع من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة أو يمكن أن يحدث خطرا ميزانياتيا⁴، الأمر الذي يحد من إمكانية مشاركة البرلمان في التعديل في المجال المالي التي أتاحتها للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وفق شروط شكلية وموضوعية محددة⁵، غير أن اعتماد التسيير المتمحور حول النتائج وميزانية البرامج سيمنح البرلمان فرصة مهمة لتعزيز قدرته على تقييم وتقدير الإنفاق العام بفعل التركيز على الأهداف وثمان التكلفة، ومقارنة الوسائل بالأهداف المحددة، وتقرير المردودية، وبالتالي يمكنه بناء على المعطيات الجديدة

¹ تناولت المادة 75 من القانون 15/18 مجموعة الوثائق التي تلزم الحكومة بإرفاقها بمشروع قانون المالية وأحالت على التنظيم بالنسبة لكيفيات وضع جدول التعداد الذي يبين فيه تطوراته ويبرر التغييرات السنوية.

² حسب نص المادة 72 من القانون 15/18 " تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاث الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريبا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية،

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

- يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة ف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "

³ حسب نص المادة 139 من التعديل الدستوري ل06 مارس 2016 " لا يُقبل اقتراح أيّ قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها".

⁴ حسب نص المادة 11 من القانون 15/18.

⁵ مراد بلقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، الجزائر، العدد 21، جانفي 2019، ص 128.

والمعلومات التي تم إثارؤها بشكل مهم تقديم اقتراحات تراعي الشروط المطلوبة من الناحية الشكلية والموضوعية لاقتراح تعديل على مشروع قانون المالية .

يقتضي اعتبار الديمقراطية التشاركية أحد المبادئ التي يستند إليها الدستوري الجزائري أن يكون لممثلي الشعب إمكانية حقيقية للمشاركة في تحضير قانون المالية، وعدم الاقتصار على دور ثانوي في مرحلة المناقشة وتقييد التعديلات بشرط التوازنات التي تحتاج كفاءة تقنية يفنقدها الكثير من البرلمانيين، رغم كون الحكومة ووزارة المالية تحديدا صاحبة الاختصاص الدستوري والعضوي وكذا الفعلي من الناحية التقنية إلا أن أهداف القانون العضوي 15/18 ترمي لإحداث توازن بين السلطات كان يجب أن يراعي ذلك في مرحلة الإعداد بتوسيع دائرة المشاركة إلى جهات وازنة في المجال المالي مثل: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس المحاسبة، المعارضة البرلمانية، المجتمع المدني¹.

في هذا الإطار تشكل الميزانية التشاركية تجسيدا لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي، و التي لم يتناول المشرع من خلال القانون العضوي 15/18 كيفية تعزيزها خاصة في ظل غياب قانون ينظم شروط وكيفيات ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات المتعلقة بالمالية العامة، علاوة على مساهمته في تقديم اقتراحات في مجال التشريع المالي، بالنظر لدوره كفاعل مهم في مجال الحكامة المالية، و صناعة السياسات العامة عموما والمالية خصوصا من خلال المساهمة في ترشيد الإنفاق العام وتجسيد الحكامة المالية العامة عن طريق المشاركة في إعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليه.

يسهم المجتمع بدور متنام في المجال الميزانياتي يساعد الحكومة على التخصيص الأمثل للموارد العامة وتعكس تجربة الميزانية التشاركية لمدينة بورتو أليغري بالبرازيل المساهمة الفعالة للمجتمع المدني في تحديد أولويات الإنفاق ومجالاته².

¹ جاء في نص المادة 15 من التعديل الدستور لـ 06 مارس 2016 " المادة 15: تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية. "

² محبوب مراد، باري عبد اللطيف، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، الجزائر، العدد 02، 2017، ص 44.

مساهمة المجتمع المدني في اتخاذ القرار المالي العمومي في الجزائر لاتزال بعيدة عن المستوى المطلوب سواء استناد على المعايير الدولية مثل: مسح الميزانية المفتوحة أو حتى مقارنة بمثلتها في دول المغرب العربي مثل تونس أو المغرب¹.

الفرع الثالث: القانون العضوي 15/18 ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة

تشير التجارب الدولية إلى أن إدخال التسيير المتمحور حول النتائج واعتماد ميزانية البرامج والأداء يؤدي لإعادة تشكيل الرقابة المالية العامة، وإحداث تحول جوهري في إجراءات الرقابة والمؤسسات المخصصة لها، يقتضي منح المسيرين قدرا مهما من الحرية في مقابل المسؤولية الملقاة على عاتقهم وأن يتم تخفيف الرقابة السابقة في مقابل التزام منهجي بتقديم الحساب عن طريق تعزيز الرقابة اللاحقة، سواء كانت إدارية أو سياسية أو قضائية أو التي تمارس من قبل المواطنين².

أولا- رقابة الأداء جاء القانون 15/18 ليؤسس لتسيير عمومي جديد يتمحور حول النتائج وهو يعني إعطاء حرية لمسيرين العموميين (المسير المسؤول) ولكن يلزم بتقديم حساب عبر تقرير يعرض فيه النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة³، ونتج عن تبني هذا النهج تحول جوهري لمفهوم الرقابة نحو رقابة الأداء تتميز بالتدقيق الذي يتم بالتأكد والتحقق من استخدام الحكومة للأموال التي تحت تصرفها ومن تنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المحددة فيها، وفق مؤشرات الأداء المختلفة التي يتم تحديدها في كل برنامج، فهي رقابة تقوم على ربط الإنفاق العام بتحقيق النتائج التي سيكون تقييمها من خلال تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة ومدة بلوغ الأهداف المتوقعة والتي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة⁴. تُعنى رقابة الأداء بالتركيز على رقابة استخدام المال العام

¹يشير مسح الميزانية المفتوحة 2017 بالنسبة للجزائر إلى تراجع كبير في مؤشر الشفافية بحوالي 16 درجة مقارنة بسمح الميزانية المفتوحة 2015، كما يكشف عن انعدام موازنة المواطن وعدم إنتاج التقرير الدورية، وإنجاز تقارير المراجعة نصف السنوية والسنوية ولكن دون إتاحتها للجمهور، للتفصيل أكثر الاطلاع على: مسح الميزانية المفتوحة 2017 الجزائر على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/algeria-open-budget-survey-2017-summary-arabic>. Consulter le : 02/08/2018.

²يخضع تسيير الأموال العامة للرقابة بموجب أحكام الدستور في مواد 152، 153، 180، 192، ونصت المادة 85 من القانون 15/18 " تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة "

³حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

⁴ حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية في حين تركز الرقابة الكلاسيكية على معايير الانتظام والشرعية واحترام الإجراءات.

إن تركيز أولويات الرقابة على معيار الأداء بدلاً من معيار الانتظام يعتمد بشكل أساسي على تنظيم السلطات الدستورية ودرجة اللامركزية ودرجة الفصل بين السلطتين السلطة التنفيذية والبرلمان، هذا الأخير الذي جاء القانون ليعزز دوره في رقابة المالية العامة من خلال النص على تزويده بالمعلومات عبر عدد من التقارير التي يشترط فيها انتظامها وصدقها¹ التي تبدأ قبل نهاية الثلاثي الأول للسنة المالية وتنتهي بالتقارير المرفقة بقانون المتضمن تسوية الميزانية².

في هذا السياق يرى "شرفة عبد الحق" أن الاستخدام الأمثل للأموال العامة يتطلب منح المسيرين حرية أكثر والانتقال إلى رقابة الأداء - لكنه يجب قبل ذلك ضمان مستوى من رقابة الامتثال والمطابقة والانتظام - التي يجب أيضاً أن تعني الالتزام بالنتائج وتكون موضوعاً للتقييم. يمثل هذا في الواقع مرحلة جديدة من تطور المجتمع تستوجب متطلبات جديدة وترتبط بإتقان أكبر للمهارات المناجيرية، لكن الممارسة الجزائرية لا تسير في هذا الاتجاه بل على العكس من ذلك فقد تعززت الرقابة السابقة بشكل واضح في السنوات الأخيرة لصالح تمديد الرقابة السابقة³، وفي ظل الظروف الراهنة فإن الالتزام بتحقيق النتائج دون حرية أكبر للمسيرين لا يمكن معها مساءلة المسيرين المسؤولين عن البرامج إلا عن تحقيق نتائج التي تتناسب مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم، وعليه فإن رقابة الأداء ليست سوى مطلب إضافي ناشئ عن مخاوف جديدة في سياق البحث عن فعالية الفعل العمومي⁴.

-ثانياً -توسيع حق الإخطار وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان سمح صدور القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية بتجاوز إشكالية الملائمة والتطابق مع النص الدستوري والمادة 141 منه، ويفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني لذلك سيكون من الناحية القانونية ذا قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها، ستتعزيز الرقابة الدستورية للمجال المالي

¹تمت الإشارة إليها سابقاً وهي التقارير التي تبدأ خلال مرحلة التحضير لمشروع قانون المالية للسنة إلى غاية تقديم التقارير المرفقة بالقانون المتضمن تسوية الميزانية.

²مجموع التقارير التي تلزم الحكومة بعرضها على البرلمان حسب نص المادة 72، 75، 85 من القانون 15/18.

³Abdelhak Cerurfa, op.cit., pp386, 387

⁴Abdelhak Cerurfa, op.cit, p386.

والميزانياتي وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة رقابة تم توسيع الإخطار فيها لفائدة الأقلية البرلمانية في المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية¹.

ثالثا- إصلاح الإطار المحاسبي يشكل عاملا مهما في تحقيق رقابة فعالة للإنفاق العام والوصول لتجسيد الحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة ، حرص المشرع في القانون 15/18 على تطوير أنظمة الرقابة الإدارية الجديدة من خلال الاستفادة من التقدم التقني (الرقمنة) والاستعانة بأنظمة الإعلام الآلي والبرمجيات التي تم الشروع فيها ضمن إطار مشروع تحديث أنظمة الميزانية منذ 2001 لتحقيق مرونة التسيير الممنوحة للحكومة ومسيري البرامج التي يجب أن تؤدي لتعزيز الرقابة البعدية من خلال تقارير الأداء، وتصديق للحسابات ونهج جديد للصدق والصرحة في تسيير المالية العامة. سيعزز الإطار المحاسبي الجديد القائم على ثلاث أبعاد² الشفافية و تصديق الحسابات، بحيث سيستخدم في إطار التسيير المتمحور حول النتائج آليات ومفاهيم لتعزيز المناجمنت من خلال الأداء، ليلزم المسيرين بتحقيق النتائج في ظل رقابة سابقة مخففة يصبح معها اللجوء لتعزيز الرقابة البعدية على الحسابات أمرا ضروريا، كما أن تنصيب المشرع على ضرورة أن تقوم الدولة بمسك محاسبة عامة واشتراطه انتظامها وصدقيتها وإخلاصها في عرض صورة حقيقة لثروتها ووضعيتها المالية يعد تحولا مهما يتيح للبرلمان إمكانية الحصول على المعلومات التي ستعكس بشكل إيجابي على مهامه في مجال الرقابة والتقييم³.

رابعا- نحو رقابة شاملة وتقييم للسياسات العامة

في سياق تجسيد الانتقال لمقاربة تقوم على التسيير المتمحور على النتائج سيكون على مجلس المحاسبة أيضا الانتقال من رقابة حصرية للانتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة الفعل العمومي. وسيكون عليه القيام بتحليل للأداء حسب المهمة وحسب البرنامج الوحدة الرئيسية لتخصيص الاعتمادات المالية، كما سيقوم بتدعيم البرلمان ومساعدته على بسط رقابته لتنفيذ قانون المالية، ويمتد إلى تقديم الاستشارة والمساهمة في تقييم المجالات المرتبطة بالمالية العامة⁴، الأمر الذي

¹ حسب نص المادة 187 من التعديل الدستوري 2016.

² حيث تمسك الدولة محاسبة ميزانيتها للإيرادات والنفقات ومحاسبة عامة بالنسبة لمجموع عملياتها، كما يمكن أن تقوم بمسك

محاسبة لتحليل تكاليف مختلف المشاريع المدرجة في إطار برنامج حسب نص المادة 65 من القانون 15/18

³ حسب نص المادة 65 من القانون العضوي 15/18 " يجب أن تكون حسابات الدولة منظمة وتعكس بصفة مخصصة ممتلكاتها

ووضعيتها المالية" وتوافقها المادة 67 منه التي نصت على " يسهر المحاسبون العموميون المكلفون بمسك حسابات الدولة على

احترام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والتشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية "

⁴ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18.

يساهم في تحقيق دور رقابي فعال للبرلمان في مجال المالية العامة، ويسهم في تحقيق رقابة فعالة للإنفاق العام.

بخصوص الرقابة البرلمانية فإنه من الناحية النظرية يتمتع البرلمان بسلطة للرقابة على المالية العامة أوسع من سلطته لاتخاذ القرار المالي. ونميز بين نوعين من آليات الرقابة، فهناك آليات يترتب عنها تحريك المسؤولية الحكومية (بيان السياسة العامة والإجراءات الرقابية المرتبطة به)، أي الوسائل الدستورية التي قد تؤدي في حالة نجاحها لإسقاط الحكومة، وهناك آليات أخرى تترتب عنها آثار متفاوتة على الحكومة دون الوصول إلى إسقاطها (الاستجواب، الأسئلة الشفوية والكتابية، ولجان التحقيق)¹، وقد سمح التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 باستحداث آلية جديدة تكمن في تشكيل بعثات استعلام تدخل ضمنها مسائل الميزانية، التي يمكن أن تكون بعثات استعلام فعالة بشكل خاص في مسائل الرقابة البرلمانية².

يهدف القانون العضوي 15/18 لتقوية دور البرلمان الرقابي والتقييمي للسياسات العامة من خلال إغنائه بالمعطيات والوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وتمكينه من المعلومات بالإضافة إلى تعديل الجدول الزمني لتحضير ودراسة والمصادقة على مشاريع قوانين المالية والقانون المتضمن تسوية الميزانية بهدف تعزيز دوره الرقابي والانتقال إلى مرحلة تقييم السياسات العامة من خلال الاستعانة بالهيئات الاستشارية مثل: مجلس المحاسبة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

يبقى رهان الانتقال الفعلي من برلمان يكتفي بممارسات آليات الرقابة الكلاسيكية المحدودة في تأثيرها إزاء السياسات العامة بالنظر لهيمنة الحكومة كفاعل رئيسي في المجال المالي إلى برلمان مبتكر ومقيم " ذا أهمية بالغة داخل النظرية الدستورية ذاتها في أفق تجاوز المشاكل البنوية لخيار العقلنة البرلمانية واختلالات الوظيفة البرلمانية في آن واحد، بالإضافة لحل مشكل العجز المزدوج للبرلمان على مستوى وسائل الحصول على المعلومات، وعلى مستوى قدرة التأثير على المشاريع والبرامج الحكومية"³.

الواقع أن تفعيل الدور الرقابي والتقييمي للبرلمان تُسهم في تجسيده الآليات القانونية لكنها لا يمكن أن تحققه عمليا من خلال ميزة نص قانوني حتى ولو كان ذا مرتبة عضوية، وترشيد

¹ تخضع آليات الرقابة هذه لأحكام الدستور ونصوص القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس سنة 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² حسب نص المادة 134 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

³ نذير المومني، دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب) ورقة مقدمة لمشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، لبنان، 2007، ص 24.

الأداء المالي وتحقيق الرشادة في تسيير الإنفاق العام يرتبط بترشيد أداء البرلمان في المجال الرقابي والتقييمي، وواقع الحال في الجزائر أن دور البرلمان يؤكد وجود حالة من التبعية للسلطة التنفيذية يغذيها غُلو المنطق الزبائني في إدارة الحكم، وشيوع ثقافة السلبية التي لا تدفع إلى المساهمة في الحياة العامة¹، يصنف البرلمان في هذا الإطار من البرلمانات الضعيفة وذات الدور الهامشي التي تحتاج توفير جملة من المعايير الداخلية والخارجية تتعلق بشريعته وفعاليتها حتى تبلغ مستوى البرلمان المقيم والفعال في مجال رقابة المال العام.

المطلب الثاني: حدود مساهمة فواعل الحكامة المالية في تجسيد ترشيد الإنفاق العام في ظل الطابع الريعي
تشكل عائدات الجباية من المحروقات ثلاثة أرباع الموارد المالية للدولة²، هذه الطبيعة السنوية المجتمعة مع وفرة الموارد تضع دورة الميزانية بأكملها خارج أي قيود للموارد³. الأمر الذي يتعارض مع مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الذي يهدف لتحقيق الفعالية، والكفاءة، والاقتصاد. وفي ظل غياب إطار مؤسسي يحل الريع محل الأداء ويتحول الريع من نعمة إلى لعنة عند تجاوز عتبة استهلاك معينة⁴.

الفرع الأول: الإنفاق العام رهين بالطابع الريعي في ظل غياب الحكامة المالية

أدى الاعتماد المفرط على عائدات المحروقات خلال العشرين سنة الماضية لنتائج اقتصادية متباينة، متكررة في تدمير قطاعات كاملة من الاقتصاد والمجتمع، فمن جهة تم استعماله كأداة لشراء السلم الاجتماعي لكنه في المقابل ساهم في تكريس عدم احترام إطار تسيير المالية

¹ طارق عشور، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (1997-2011) دراسة في بعض المتغيرات السياسية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 34، 2012، ص 39.

² جدول ملحق يبين انعكاس أسعار البترول على النفقات والإيرادات العامة في الجزائر.

³ سياسة مالية مسايرة للاتجاهات الدورية لأسعار النفط التي تتميز بالارتباط الشديد بتقلبات أسعار البترول وهي الخاصية الأساسية للميزانية في الجزائر وتسمى "دورية السياسة المالية" التي تساهم بشكل كبير في ظهور عوارض المرض الهولندي. أنظر في هذا: بوزاهر سيف الدين، أثر عوائد المحروقات على النمو الاقتصادي والحكومة دراسة تحليلية وقياسية لحلة الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1995-2017، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان -، 2017/2018، ص 204.

⁴ تعاني الجزائر من تبعية مالية واقتصادية وتجارية تجاه قطاع المحروقات: كمثل على ذلك خلال الفترة 2006/2016 عرفت تبعية مالية تتمثل في حصة ناتج الجباية البترولية ضمن الإيرادات العمومية المقدرة 60% وتبعية اقتصادية متمثلة في حصة قطاع المحروقات في الناتج الداخلي الخام بحوالي 30 %، وتبعية تجارية حيث قدرت صادرات المنتجات البترولية من إجمالي الصادرات 97% خلال سنة 2016، أنظر في هذا: عبد المجيد قدي، نبيلة صوفيا تاكرلي، تسيير المالية العامة في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، الجزائر، المجلد 04 العدد 02، 2018، ص 163.

العامة و قواعد الميزانية مثل: مبدأ السنوية والصدق الميزانياتي¹، وتفشي الفساد، وعدم تحقيق التنمية المنشودة، وهو ما يدفع لضرورة البحث عن آليات تمكن من تحقيق تسيير مالي عمومي يركز على الأداء والفعالية في الإنفاق العام من منظور الحكامة المالية.

أولا - سياسة الإنفاق العام بين الدعم الاجتماعي وشراء السلم الاجتماعي

تذهب سياسات الدول الريعية إلى برامج إنفاق كبيرة دون فرض ضرائب، يظهر هذا جليا في زيادة الإنفاق العام في الجزائر وتوجه نحو مزيد من الإنفاق العسكري، الدعم والتحويلات الاجتماعية، الأجور والمرتبات، حيث تشمل التحويلات الاجتماعية ضمن النفقات العامة في ميزانية الدولة عدة عناصر من أهمها الضمان الاجتماعي، برامج المساعدات الاجتماعية، التحويلات إلى قطاع العائلات والتي تهدف إلى التخفيف ولو جزئيا على الفئات من ذوي الدخل المتدنية أو الذين فقدوا أجورهم بسبب توقفهم عن العمل، وقد عرفت نمو مهما في ظل الوفرة المالية وارتفاع سعر البترول لتصل سنة 2011² إلى 35.28% من إجمالي النفقات الحكومية والتي تشكل عجزا دائما في ميزانية الدولة يستفيد منها كذلك الأثرياء يتم تمويلها في معظم الحالات من عائدات الجباية البترولية لا يمكن أن تكون مجدية اقتصاديا واجتماعيا³، بحيث جاء قانون المالية التكميلي لسنة 2011 لتكريس نفقات التسيير كطفرة حقيقية لميزانية الدولة⁴. ويعزى هذا إلى حد كبير إلى استجابة السلطات لحركة الاحتجاج الاجتماعي الواسعة التي بدأت بأعمال الشغب في أوائل عام

¹ على اعتبار أن الميزانية العامة للدولة مرتبطة بشكل مباشر بسعر برميل النفط فإن السعر المرجعي الذي يتم بناء عليه حساب رصيد الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية للسنة لا يتماشى أبداً مع رصيد ميزانية تنفيذ الميزانية، بفعل الفرق بين السعر المرجعي والسعر الحقيقي في السوق العالمي، وغالبا ما يكون سعره الحقيقي أعلى بكثير في نهاية العام مع استثناءات قليلة، وهو ما يولد في الواقع فائضا في الميزانية يحدث نتيجة للموارد الإضافية التي يتم الحصول عليها. الفرق بين السعر المرجعي للبرميل الواحد والسعر الحقيقي له في نهاية العام ن لهذا تم إنشاء صندوق ضبط الموارد بموجب المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 والتي تنص " يفتح في كتابات الخزينة العمومية حساب تخصيص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد " القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج ر ع 37، المؤرخة في 28 جوان 2000. وقد تناوله المشرع في القانون العضوي 15/18 في نص المادة 50 منه.

² هذا العام شهد حركة احتجاجية عرفت بأزمة الزيت والسكر وانطلاق حركة احتجاجية على نطاق واسع في بعض الدول العربية صارت تعرف لاحقا بما يسمى "الربيع العربي".

³ كمال بن موسى، عبد الرحمان عية، التحويلات الاجتماعية في الإنفاق الحكومي الجزائري، آثارها على ذوي الدخل المحدودة، مداخلة في الملتقى الدولي حول تقييم سياسات الإقلال من الفقر في الدول العربية في ظل العولمة، جامعة الجزائر 03، 8-9 ديسمبر 2014، ص ص 781 778.

⁴ القانون رقم 11/11 المؤرخ في 18 جويلية المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر ع 40، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2011.

2011 في أعقاب زيادات غير متوقعة في أسعار بيع بعض المواد الغذائية الأساسية¹، وارتفعت نفقات التسيير من 1050 مليار دج في عام 2002 إلى 4608 مليار دج، وهو معدل زيادة قدره حوالي 439%².

يقتضي اعتماد التسيير المتمحور حول النتائج أن تتم عملية إعادة النظر في سياسة الدعم الاجتماعي حيث تطالب المؤسسات المالية الدولية برفعه أو التوقف عن توجيه الدعم المباشر، حيث أكد رئيس بعثة صندوق النقد الدولي جون-فرانسوا دوفان أثناء زيارته للجزائر سنة 2016 على ضرورة إجراء إصلاحات كبرى لمواجهة ما وصفها "بالصدمة النفطية" بقوله " يجب إجراء المزيد من الإصلاحات في نظام الدعم مع حماية الفقراء، والحد من الاستثمار العام مع إحداث زيادة كبيرة في مستوى كفاءته، وتقوية إطار الميزانية"³، في حين يرى عدد من الخبراء الجزائريين إمكانية استمراره وتسييره بطريقة أفضل تضمن وصوله لمستحقيه لحماية مبدأ العدالة الاجتماعية⁴.

¹عرفت نفقات التسيير ارتفاعا قدره 25% حيث كانت نفقات التسيير المصادق عليها بموجب قانون المالية لسنة 2011 بلغت 3434.31 مليار دينار دج وقد وصل هذا المبلغ بموجب قانون المالية التكميلي إلى 4294.18 مليار دج أي بزيادة تقدر 856.87 مليار دج. أنظر في هذا مداخلة وزير المالية بمناسبة تقديم ومناقشة مشروع قانون تسوية لسنة 2011 أمام المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، العدد 83/2، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2013، ص 06.

²Abdelhak Cerurfa, op.cit., p320.

³تشير تقديرات صندوق النقد الدولي حسب جون-فرانسوا دوفان، رئيس بعثة الصندوق المعنية بالجزائر. إلى " بلوغ تكلفة الدعم حوالي 14% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2015. وليست تكلفته على المالية العامة هي المشكلة الوحيدة؛ فالدعم غير عادل في معظمه، ويفيد الأثرياء أكثر بكثير مما يفيد الفقراء. فعلى سبيل المثال، تتفق أغنى 20% من الأسر على منتجات الوقود المدعمة أكثر مما تتفقه أفقر 20% من الأسر بمتوسط 6 أضعاف. وبالإضافة إلى ذلك، يشجع الدعم الاستهلاك المفرط، ويؤدي إلى تشوهات اقتصادية وبيئية. ويمكن جعل النظام أكثر عدالة مع خفض تكلفته من خلال زيادة التخفيض التدريجي للدعم المعمم وإبداله بنظام للتحويلات النقدية يوجه بدقة إلى أقل الأسر دخلا"، أنظر في هذا: موقع صندوق النقد الدولي، الجزائر تسعى لتنويع الاقتصاد وإعادة تشكيه في سياق انخفاض الإيرادات النفطية، 7 جويلية 2016 على الرابط:

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew052016a> -تاريخ الاطلاع: 15/3/2017

⁴من بين الخبراء الجزائريين نجد "بشير مصيطفى" الذي يرى أنه يجب توجيهه للفئات المستحقة فعلا من خلال ضحه مباشرة في رواتبهم أو أجورهم أنظر في هذا : جريدة الشروق اليومية العدد 3415، 15 سبتمبر 2011، ص 16، كما يرى مصطفى مقيدش نائب رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضرورة توجيه الدعم لمستحقيه، وأن الإعانات التي توجهها الدولة كل سنة تمثل 15% من الناتج الداخلي الخام ، وفي نفس السياق يؤكد مستشار الوزير الأول الأسبق عبد الرحمان ميبول " أن توجيه الدعم لمستحقيه إجراء جيد ،لأنه باسم العدالة الاجتماعية، لا يمكن أن يستفيد الأغنياء والفقراء من الإعانات بالمستوى نفسه " وفي مفارقة تؤكد هذه الحقيقة يرى الخبير الاقتصادي لدى صندوق النقد الدولي أندور جويل " إن «العشرين في المائة من الجزائريين الأكثر ثراء يستهلكون ست مرات أكثر من الوقود من العشرين في المائة الأكثر فقرا»، و«الدعم الموجه للكهرباء مفيد أكثر بصفة غير متساوية لأصحاب

كما عرفت نفقات ميزانية التجهيز تطورا كبيرا بفعل تدخل الدولة الجزائرية وقيامها بدور جعلها محور التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة مقارنة بالسنوات السابقة والدول المجاورة، حيث يبلغ الإنفاق الاستثماري حالياً 7.5% من الناتج المحلي الإجمالي بهدف دعم النمو الاقتصادي بين 2010-2014¹، سمحت البحبوحة المالية العامة بتنفيذ سياسة استثمار توسعية وتقليل الدين العام ودعم القطاع الخاص من خلال إعفاء جبائي قوي والعديد من أشكال الدعم الأخرى، لكن هل نجحت هذه السياسات المالية الإنفاقية التوسعية في تحقيق النمو؟.

تشير جل التقارير أننا أمام معضلة حقيقة في تسيير المالية العامة والاقتصاد الجزائري بوجه عام بسبب الارتهان للريع "معضلة النمو بدون تنمية"² أي أنه نمو ذو طابع توسعي وإنتاجية ضعيفة "يعتمد على الزيادة في عوامل الإنتاج المتمثلة خاصة في النفقات برأس مال الدولة بالمفهوم الواسع وليس بمفهوم قانون المالية في الجزائر، أي الاستثمارات العمومية الموجهة لتطوير البني التحتية المادية أو ذات الطابع الاجتماعي، وكذا اليد العاملة المكثفة... نمو ليس مكثف ولا يركز على الاستعمال الفعال لقوى الإنتاج"³.

ثانياً: تحقيق العدالة الاجتماعية كتحدٍ لسياسة الإنفاق العام

البيوت الكبيرة والمجهزة بالتكييف» نقلًا عن مجلة الشرق الأوسط، الجزائر تسعى لإصلاح نظام الدعم الاجتماعي السخي، العدد 14093 بتاريخ 29 جويلية 2017 .

¹ شرعت الجزائر منذ سنة 2001 في انتهاج سياسة ميزانياتية ومالية توسعية عبر برامج الاستثمارات العمومية إلى غاية 2014 من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (المخطط الثلاثي 2001-2004) بغلاف مالي قدره حوالي 16مليار دولار أمريكي، البرنامج التكميلي للنمو (المخطط الخماسي الأول 2005-2009) بغلاف مالي قدره حوالي 130 مليار دولار أمريكي، برنامج توطيد النمو بغلاف مالي قدره 286مليار دولار أمريكي، انظر في هذا: محمد مسعى، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -، العدد 10، 2012، ص147. يضاف إليها المخطط الخماسي لدعم مسيرة النمو والتنمية (2015/2019) بغلاف مالي حوالي 280 مليار دولار أمريكي، بوابة الوزارة الأولى، البيان المتوج لأشغال الثلاثية بتاريخ 18 سبتمبر 2014 على الرابط:

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-06-08-07->

44.html تاريخ الاطلاع: 6/02/2016

² يعتقد الخبير الاقتصادي والمستشار السابق بوزارة المالية يوسف بن عبد الله أن الحديث عن النمو في الجزائر يعتبر نوعاً من الاحتمال الفكري: أنظر في هذا: المرجع نفسه ص 156.

³ محمد مسعى، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مرجع سابق، ص154.

تعتبر العدالة الاجتماعية مطلباً إنسانياً أساسياً في دولة الحق والقانون تسعى الدولة كفاعل رئيسي في صناعة السياسات العامة لتحقيقه¹، وعلى اعتبار أن فكرة الإلزام لحقوق العدالة الاجتماعية تفترض تدخلاً إيجابياً من الدولة لإن تجسيد ذلك يرتبط بالوضع المالي والاقتصادي للدولة على عكس الحقوق الأخرى التي تفترض بصفة عامة التزاماً سلبياً من الدولة دون أن يكلفها أعباء مالية²، فالدولة الريعية والاقتصاد الريعي كما هو الحال في الجزائر يتيح للدولة تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال اعتماد سياسية إنفاقية توزيعية وتوسيعية في ظل الوفرة المالية التي أتاحتها عائدات البترول بداية من 2002 إلى غاية 2014، لكن كيف نفسر أنه مع الإنفاق العام الهائل هنالك غياب للعدالة الاجتماعية؟³

كان للإنفاق العام دور فعال في إعادة توزيع الناتج الإجمالي لصالح طبقات المجتمع وهو ما انعكس على تحسن مستوى معيشة غالبية الأسر وارتفاع نصيب الفرد من الناتج الإجمالي وانخفاض درجة عدم المساواة بين مختلف الفئات نتيجة توزيع الإنفاق الاستهلاكي. لكن العدالة الاجتماعية مفهوم يتجاوز مسألة التساوي الحسابي في نصيب الفرد من الناتج الإجمالي، ويتعلق بمراعاة الفوارق الفردية بين الناس، وهي مساواة تكافؤ الفرص المتاحة في المجتمع تحت شروط أي " السعي المستمر لتصحيح الفروق الواسعة في الدخل والثروة والنفوذ، إذ أن توافر المساواة في الفرص لا يحول دون ظهور فوارق في التوزيع تؤدي من جديد إلى لا مساواة كبيرة في الفرص. ومن هنا يصبح تقريب الفروق في العوائد أو النتائج شرطاً ضرورياً للمساواة"⁴

لا يتعلق مفهوم العدالة الاجتماعية بمجرد عملية توزيع الدخل والثروة بل يتعداها إلى قضايا التعليم التشغيل والصحة والإدماج الاجتماعي وليست حلولاً آنية لكنه فرص متكافئة لأفراد المجتمع وحقوق الأجيال القادمة التي يؤدي الاستعمال المفرط لعائد جباية المحروقات المهدد

¹ نص المؤسس الدستوري عليها في المادة 15 من التعديل الدستوري لـ06 مارس 2016 واعتبرها من بين من مقومات الدولة الجزائرية

² يرى "بوزيان عليان" أن فكرة العدالة الاجتماعية عرفت تطوراً إيجابياً فمن فكرة فلسفية طبيعية إلى هدف دستوري بمثابة مشروع مستقبلي إلى مبدأ دستوري ملزم للدولة بالتدخل الإيجابي مشمول بالحماية القضائية فضلاً عن الحماية الدستورية، أنظر في هذا: بوزيان عليان، القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له، دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، الجزائر، العدد 10، جوان 2013، ص 106 وما يليها.

³ ملوكي سفيان، الإنفاق المالي العربي والعدالة المجتمعية، تشخيص وتحليل، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، العدد 4، 2019، ص 312 وما يليها.

⁴ مراد ديان، حرية ومساواة، اندماج اجتماعي: نظرية العدالة في النموذج الليبرالي المستدام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2012، ص 204.

بالنضوب للمساس بها، تقتضي العدالة الاجتماعية مراعاة المساواة بين الأجيال لضمان حقوق الأجيال في المستقبل¹.

تدعو المؤسسات المالية الدولية والتي من بينها صندوق النقد والبنك الدوليين إلى تبني مفهوم الحكامة المالية الجديدة لضرورة تطبيق سياسيات إنفاق عام تهدف إلى خفض العجز في الميزانية من خلال تقليل الإنفاق العام على المجالات الاجتماعية، وتقليص تدخل الدولة وفتح المجال للقطاع الخاص وتحرير التجارة²، تستعمل مديرة صندوق النقد غريستين لاغارد عبارة " يجب على الحكومات " و " ينبغي على الحكومات " للتأكيد على صياغة المشروطة التي يقوم عليها نهج المؤسسات المالية الدولية، وترى أن الحكومات " قد استجابت للضغوط الاجتماعية حتى الآن عن طريق زيادة الدعم والأجور وغيرها من أوجه الإنفاق... لكن هذه الإجراءات لا تأتي بغير تكلفة. فقد اتسع عجز الميزانية...ينبغي أن تتحرك الحكومات في جميع أنحاء المنطقة نحو سياسات مالية أفضل، أكثر استمرارية...³ في حين يؤكد مدير إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي "مسعود أحمد" أن " الصندوق احتاج لعقدين ليتعلم الدروس الابتدائية في اقتصاديات

¹ لا بد أن ينطلق التوزيع والإنفاق من نظرة للعدالة تأخذ بعين الاعتبار قيوداً أساسياً هو وجود طبقة مهيمنة وميسورة للغاية، قد ينشأ بعضها من الفساد وهو - ما يشير إليه الوضع الراهن في الجزائر بعد استثناء مظاهر الفساد المالي والإداري وتغلله في دواليب السلطة حتى أصبح تناوله مقبولاً ومتداولاً على أعلى مستوى في هرم السلطة من خلال الحديث عن اقتران الفساد بالسياسة أو السلطة - إلى نظرة للعدالة قوامها التسليم بتوزيع عادل عندما يرضى الأكثر فقراً بالحل غير المتساوي إذا كان بالنسبة إليه أفضل من حالة المساواة ، يعني هذا أننا بحاجة إلى نظرة أخرى للعدالة تُعنى بمفهوم الحرية الذي طرحه أمارتيا صن (التممية حرية) ، تجد هذه الطروحات للعدالة الاجتماعية في الشريعة الإسلامية حيث أخلقة الممارسات تسمح بتحقيق الهدف الحقيقي من مبدأ العدالة الاجتماعية ، في واقعنا المعاصر يحتاج هذا الطرح لوجود عقد اجتماعي جديد نوع من الحكامة يتجاوز الأشكال الفلسفية الكلاسيكية المعروفة ، هو عقد اجتماعي يتجاوز مسألة التصويت في الانتخابات . أنظر في هذا، دولة الرفاهية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الحلقة النقاشية عن مدى ملائمة والاستفادة عربياً من التجارب الدولية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص78 وما يليها.

² تقوم نظرة المؤسسات المالية الدولية كما سبق إليه الإشارة في جوهرها على " توافق واشنطن " لكن الأزمة المالية التي عرفها العالم سنة 2008 كشفت عن فشل السوق ونهاية الاقتصاد الحر وموت توافق واشنطن ورغم اعتذار رئيس صندوق النقد الدولي السابق بقوله: أنه لم يهتم بقضية العدالة الاجتماعية اهتماماً كافياً لكن السياسات لم تتغير على أرض الواقع. أنظر في هذا: إبراهيم العيسوي، سياسية التنمية المستقلة والثورات العربية، في: السياسات التنموية وتحديات الثورة في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، 2017.

³ كريستين لاغارد، الربيع العربي بعد مضي عام، منتدى صندوق النقد الدولي، النافذة الاقتصادية، 2011، ص 4.

التنمية وخصوصا المتعلقة بالعدالة الاجتماعية: لمنافع النمو، وخلق فرص العمل للباحثين عنها، وتقديم الدعم لأفقر فئات المجتمع.¹

تحقيق العدالة الاجتماعية يفرض على الدولة ومؤسساتها واجبات اقتصادية واجتماعية مهمة وفتح المجال للقطاع الخاص المحلي والأجنبي دون وجود قيود تنظيمية، وانسحاب الدولة سيؤدي لمزيد من إهدار مبدأ العدالة الاجتماعية، لكنه في المقابل يجب التأكيد على أن الارتهان للطابع الريعي يشكل مساسا بمبدأ المساواة وإهدارا لمبدأ العدالة الاجتماعية ذاته²، ذلك أن التسيير غير الجيد وانتشار الفساد والممارسات الريعية يشكل عاملا في إهدار قيم المجتمع بفعل غياب الرؤية الاستراتيجية في تسيير الموارد، نص المؤسس الدستوري على ضرورة المحافظة عليها لصالح الأجيال القادمة³.

الفرع الثاني: فواعل الحكامة المالية وآفاق تجسيد حكامة الإنفاق العام

ترتبط مالية الدولة الجزائرية منذ بداية السبعينات القرن الماضي بجباية البترول، وقد أعطي هذا الدخل للدولة شرعية ثانية شكلت استمراريتها للشرعية المكتسبة بفضل الثورة التحريرية أمام النمو المترافق مع إعادة توزيع واسع بحسب دورة الدخل من الجباية البترولية التي وضعت مسألة تسيير المالية العامة والإنفاق العام وحسن تسييرها في المرتبة الثانية بعيدا عن الأولويات⁴، بينما حجم الدولة ودورها جعلها تلعب دورا مهما في الناتج الاقتصادي والاجتماعي في حين يأتي دور الفواعل غير الدولاتية كالقطاع الخاص والمجتمع المدني متأثرا بشكل واضح بسلطة ومركزية

¹ على عبد القادر علي، العدالة الاجتماعية وسياسات الإنفاق العام في دول الثورات العربية، في: السياسات التنموية وتحديات الثورة في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، 2017. وأيضا: مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 9، المجلد الثالث، 2014، ص 13.

² تشكل ضبابية الواقع الحقيقية لعلاقة أصحاب الريع السياسي والاقتصادي من جهة والمجتمع من جهة أخرى صراعا وأثر على مصداقية الدولة وأفضت إلى أزمة اقتصادية واجتماعية عميقة نظرا لعدم مرونة تحقيق العدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للثروة. أنظر في هذا: أبو علاء الأخضر أبو عزي، الواقعية النقدية في بلد بترولي، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2018، ص 122.

³ حسب نص المادة 19 من التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016.

⁴ يوسف بن عبد الله، الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقيمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 3.

الدولة ومكوناتها المستغلة للريع وجعله موردا سياسيا صنعت منه عقدا اجتماعيا قائما على "توزيع والبحث عن الريع"¹.

وعليه يقتضي الوصول لتجسيد الحكامة المالية وحكامة الإنفاق العام على وجه الخصوص تحقيق حكامة في تسيير عائدات الجباية البترولية وإخضاعها لنمط تسيير عمومي يتمحور حول النتائج ويراعي المصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية لكونه متعلق بضمان حقوق الأجيال القادمة التي كفلها المؤسس الدستوري في نص المادة 19 التي تناولت وجوب ضمان الدولة للاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة².

أولا - الدولة كفاعل بين توزيع الريع وضرورة التسيير الفعال للإنفاق العام

تقوم الحكامة المالية على مقارنة تشاركية لاتخاذ القرار المالي كما يتم تقديمها من قبل المؤسسات المالية الدولية باعتبارها نموذجا للتسيير الفعال القائم على النتائج التي يتم قياسها بواسطة مؤشرات دقيقة ترتبط أساسا بإصلاح التسيير العمومي، وجعل المؤسسة العامة تسيير وفق نمط الشركات الخاصة والمقاولات، غير أن خضوع وارتهاان المالية العامة للدولة في الجزائر لجباية المحروقات يعلق تجسيد هذا الإصلاح بمدى قدرة الدولة على تحقيق مبدأ الأداء في تسيير هذا المورد المهدد بالنضوب من جهة والمحافظة على حق الأجيال القادمة من جهة ثانية³.

يعتبر مفهوم الدولة الريعية من إسهامات حقل العلوم السياسية في الشرق الأوسط بفضل دراسات الإيراني "حسين مهداوي" في كتابه "نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدولة الريعية - حالة إيران 1970" ثم انتشرت دراسات حول المفهوم في البلدان الغربية والعربية، حيث يعرفها بـ"الدولة التي تفتتت على عائدات من الخارج، بشكل منتظم، وهو ما يمكنه من القيام ببرامج

¹ في الدراسات المهمة بمسألة الريع نجد الاقتصاديين الإيراني حسين مهداوي والمصري حازم الببلاوي وفي الجزائر نجد كل من الخيرة الاقتصادية فتحة طلاحيث التي أصدرت مقالا بعنوان: La Rente Et L'état Rentier Recouvrent- Ils Toute ? La Réalité De L'algérie D'aujourd'hui

وفي العلوم السياسية محمد حشماوي له مؤلف: Clientélisme Et Patronage Dans L'algérie Karthala/Aix-En-Provence, 2013،Contemporaine; Paris

² حب نص المادة 19 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016.

³ تشير دراسة للباحثين الأمريكي Aaron Tornell والإيرلندي Philip R. Lane في دراسة بعنوان "The Voracity Effect" أن وفرة الموارد المالية التي لا تأتي من نشاط اقتصادي حقيقي تكون عرضة بشكل متزايد للهدر في أنشطة ومشاريع غير إنتاجية وتعمق حالة عدم المساواة في المجتمع وتتسبب في إضعاف مؤسساته السياسية والاقتصادية. أنظر في هذا: سيدي محمد شكوري، وفرة الموارد الطبيعية والنمو: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2011/2012، ص ص 72، 28.

إنفاق عام كبيرة دون الحاجة إلى فرض ضرائب ودون الوقوع في عجز ميزان المدفوعات أو مصاعب تضخيمه¹ وترى "فتيحة طلاحيت" أن توسيع مفهوم الربح إلى مفهوم الدولة الربعية، الاقتصاد الربعي والرأسمالية الربعية، لا يؤدي إلى فقدان المفهوم لدلالاته الاقتصادية التي تجد مصدرها في الاقتصاد السياسي الكلاسيكي وانتشارها في الحقل الأكاديمي للعالم العربي ويأتي من رغبة السياسيين في القيام بإصلاحات عميقة تهدف إلى إعادة تنظيم الاقتصاد وترشيد استعمال الموارد الربعية، وتخفيف هيمنة الدولة على الحقل الاقتصادي من أجل تحقيق فعالية تنافسية من جهة ونقد الاقتصاد الربعي لغرض الحصول على مزيد من العدالة الاجتماعية والحقوق الديمقراطية من جهة ثانية².

تعتبر الجزائر من الدول التي تعتمد مآليتها العامة على عائدات المحروقات وقد سمح ارتفاع أسعار البترول في السوق العالمية من تطبيق سياسة إنفاقية موسعة بداية من سنة 2001 وهي نفس السنة التي تم الشروع فيها بمشروع تحديث أنظمة الميزانية لغرض الوصول إلى تسيير عمومي جديد وإصلاح إطار تسيير المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام وترشيده، قامت الدولة بالتدخل عبر برنامج الإنعاش الاقتصادي الممتد من سنة 2001 إلى 2014 عبر سياسة مالية عامة تدخلية وميزانية تدخلية وبرامج إنفاق عام ضخمة بلغت 500 مليار دولار³.

يظهر جليا مدى ارتباط الإنفاق العام للدولة بحالة الوفرة المالية المتأتمية من عائدات جباية المحروقات والتي تتأثر بها إيجابا وسلبا حيث قامت الدولة في ظل تراجع عائداتها من جباية المحروقات بسياسات وصفت بالنقشفية من خلال برامج التثبيت والتعديل الهيكلي سنوات التسعينات من القرن الماضي عبر إصلاحات مشروطة من قبل المؤسسات المالية الدولية⁴.

لقد قامت الحكامة على تصور خاص بإعادة تعريف الدولة ووظائفها في شتى المجالات، وقد نال مجال التسيير المالي القسط الأكبر من الاهتمام من منظور مقارنة تشاركية تولى أهمية لفاعلين غير رسميين في صناعة القرار المالي، الدور التدخلية للدولة ومؤسساتها في سياق الدول الربعية يبقى محوريا في جميع المجالات خاصة المالية العامة، إذ تستأثر بفضل الإمكانيات التي توفرها لها عائدات الربح من استعمال الإنفاق العام كأداة لتعزيز سلطتها المركزية ويتجلى هذا في

¹ محمد عز العرب، الدولة الربعية، المركز العربي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، بغداد، العدد 10، 2010، ص 11.

² Fatiha TALAHIT, La rente et l'Etat rentier recourent-ils la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ?

Tiers Monde 210, 2012 /2, pp144.145.

³ جدول ملحق يبين ارتباط الإنفاق العام بارتفاع أسعار سعار المحروقات في الجزائر.

⁴ عبد اللطيف باري، على شتيوي، الإصلاحات الاقتصادية الجزائرية في ظل توجهات المؤسسات المالية الدولية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، الجزائر، العدد الثاني، 2018، ص 269 وما يليها.

التحويلات الاجتماعية وسياسية الدعم الاجتماعي والإعفاء الضريبي وسياسة التشغيل وغيرها من الأدوات التي تسمح لها بفرض سيطرتها على المجال المالي التي تتسم بطابع غير عقلاني من حيث كونها تأخذ كآلية لشراء السلم الاجتماعي واستقرار النظام القائم بضخ العائدات الربعية وتدويرها على شكل حلقات مغذية لاستمرار النظام الريعي في الجزائر¹.

يساهم هذا النمط التسييري القائم على دور متعاضد للدولة في الاقتصاد بتوزيع عائدات المحروقات عبر سياسية إنفاقية توسعية في ظهور عدة إشكاليات منها أن الوفرة المالية تفتح الباب أمام شهية الإنفاق غير المدروس، وتنامي مظاهر تبذير المال العام ليفرز التركيز على الوسائل المالية استثمارات بدون جدوى، في ظل غياب شراكة حقيقة مع باقي الفاعلين المعنيين، وعدم التوجه نحو الادخار الحقيقي في التربية والتعليم والاهتمام برأس المال البشري، إضافة إلى التفاوت الاجتماعي وعدم الإنصاف في الاستفادة منه للأجيال الحالية و اللامساواة التي تحرم أجيالا قادمة من حقها في التمتع بعائد هذا المورد الطبيعي، فالدعم لا يذهب إلى مستحقيه بفعل انتشار الفساد، وكذا تنامي عوارض المرض الهولندي أو ما يعرف بالعلّة الهولندية "Dutch Disease" التي يعرفها البنك الدولي بكونها "ظاهرة معقدة يمكن فيها لوفرة الإيرادات من الموارد الطبيعية أن تترجم إلى هدر وكساد وفساد ونزاع"² أي أن هنالك إنفاقا كبيرا من عائدات الموارد الطبيعية يقابله سوء تسيير ليأتي الأداء الاقتصادي مخيبا للآمال رغم وفرة العائدات من الموارد الطبيعية وهي الحالة التي يعكسها أداء الاقتصاد الجزائري المتميز بعدم الرشادة وسوء التسيير رغم فترة البحبوحة المالية التي عرفتها البلاد خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2014³.

¹ تشير دراسة قدمها "رفيق صديقي" بعنوان "مناخ الدولة الربعية وتناقضات السياسة العامة في الجزائر" إلى أن قيمة التحويلات الاجتماعية بلغت معدلا سنويا 18% خلال الفترة الممتدة من 1999- إلى 2012 وتضاعفت أربع مرات مقارنة بما كانت عليه بالفترة سنة 1999، وقد بلغت تكلفة الحكومة المخصصة للتحويلات الاجتماعية ما قيمته 156 مليار دولار من سنة 2000 إلى غاية سنة 2013، في حين نالت سياسة التشغيل عبر آليات تفقد للفعالية الاقتصادية عقود ما قبل التشغيل التي لا يثبت أصحابها لاحقا، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في قطاعات خدمية غير منتجة خلقت بطالة مقنعة حيز من عائدات البترول، والتي تعكس حالة فشل و تناقضات السياسة العامة في الجزائر في مجال الإنفاق العام: أنظر في هذا رفيف صديقي، مناخ الدولة الربعية وتناقضات السياسة العامة في الجزائر، مجلة المستقبل الاقتصادي، مخبر مستقبل الاقتصاد الجزائري خارج المحروقات، العدد السابع، 2019، ص ص، 110.111

² نورين بومدين، بلقعة براهيم، الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري وعلاقته بظاهرة المرض الهولندي، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة حمة لخضر بالوادي، الجزائر، المجلد 11، العدد 01، 2018، ص 48.

³ تتجلى أعراض المرض الهولندي في الأداء الاقتصادي الذي يتميز بتدخل كبير للدولة عبر سياسة إنفاق توسعية من خلال ركود القطاعات المنتجة للسلع التبادلية وازدهار القطاعات المنتجة للسلع التبادلية غير التبادلية بفعل تشجيع التوسع في الإنفاق الحكومي، ضعف تنوع هيكل الصادرات وارتفاع حجم الواردات، دورية السياسية المالية حيث الخاصة الأساسية التي تميز الميزانية العامة هو

لكن أخطر الآثار المترتبة على الاعتماد المفرط على الربيع هي تأثيراته على شرعية الدولة، ونظام حكمها وعلاقتها بباقي الفاعلين فيها وانتشار الفساد الذي أصبح يهدد كيانها وأسسها بفضل تحول الربيع إلى ثقافة¹، وبفعل تغلغل الفساد في كل دواليب الدولة إلى درجة عُبر عنها "بمأسسة الفساد"² وبعد الفساد السياسي يلعب الفساد الإداري والمالي والاقتصادي دورا مهما في نمط الدولة الربيعية حيث التحالف بين المكونات السابقة يسمح بإنتاج ما يسميه "رشيد تلمساني" إعادة إنتاج اجتماعي هجين"³.

انتشار الفساد تؤكدته التقارير والمؤشرات الدولية الصادرة عن الوكالات الأممية أو المؤسسات المالية الدولية أو المنظمات غير الحكومية مثل التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية حيث تحتل الجزائر مرتبة متدنية في مؤشرات مدركات الفساد⁴. ونفس الحال في ترتيبها بالتصنيف حول مناخ الأعمال والاستثمار، وقد أشارت دراسة أجرتها Zagainova Anastassiya حول الفساد الاقتصادي والمالي في عدد من الدول النامية منها الجزائر التي شملت 15 قطاعا خلصت إلى نتيجة مفادها أن قطاع المحروقات والتجارة الخارجية المرتبطين بالربيع هما الأكثر تضررا من

ارتباطها الشديد بتقلبات أسعار البترول الأمر الذي يجعل مستوى إيرادات النفط هو المحدد لسياسة الإنفاق العام، أنظر في هذا : نورين بومدين ، بلقلة براهيم ، الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري وعلاقته بظاهرة المرض الهولندي، مرجع سابق ، ص 50 وما يليها¹ أخطر تأثيرات استخدام الربيع تتمثل في إعاقة الشرعية والديمقراطية عبر آليات أهمها زيادة الإنفاق لشراء الولاء، وتقليص الضرائب لتفادي المساءلة وحركات الاحتجاج، واستخدام المال المتوفر دون رقابة عليه في عرقلة تكوين التحولات الاجتماعية الضرورية لإحداث التحول الديمقراطي ، يتحول هنا الربيع إلى أداة لتقوية الاستبداد فضلا عن كونها يلعب دورا في إبطاء عملية التنمية المستدامة: أنظر في هذا : توفيق حكيمي، فاطمة الزهراء حشاني ، استعصاء الديمقراطية ووفرة الموارد الطبيعية " دراسة في الأعراض السياسية لـ "لعنة الموارد"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة -، العدد 15، 2017، ص 279.

² حيث يرى " دحماني أحمد " أنه يجب تحليل الفساد كخاصية أساسية للنظام الدولاتي عندما يصبح الوضع في الدولة يولد الفساد عمليا، لم يعد من الممكن اختصار هذه الظاهرة وربطها بعمل لدولة ومؤسساتها، بل يجب تحليلها كطريقة رئيسية لعمل النظام الاقتصادي والاجتماعي" أنظر في هذا:

Mourad Ouchichi, L'obstacle politique aux réformes économiques en Algérie, Thèse de Doctorat en Sciences politique, Université Lumière Lyon 2, 2011, France, p89.

³Rachid Tlemcani, Etat, bazar et globalisation l'aventure de l'infatih en Algérie, les éditions el hikma, 1999, p p.127.128.

⁴جدول ملحق يبين ترتيب الجزائر في مجال مؤشرات مدركات الفساد 2002-2016 أنظر ص 297.

الفساد الاقتصادي، وأن أكثر الآليات المستعملة في الفساد المالي تتم عبر مخالفة وعدم تطبيق قانون الصفقات العمومية¹.

تنتشر قضايا الفساد نتيجة وجود ووفرة مالية وتوسع في الإنفاق العام وأهم المجالات التي يستشري فيها هي الرشاوي المتحصل عليها في العقود الدولية في مجال التجهيز العمومي، توزيع الأراضي والعقارات الصناعية والفلاحية، والقروض الاستثمارية من طرف البنوك لمتعاملين خاص، شهدت البلاد فضائح فساد أنسى المواطنين آخرها أولها بداية من قضية الخليفة إلى قضية سوناطراك¹، قضية سوناطراك²، قضية سوناطراك³، قضية الطريق السيار شرق غرب، قضية تركيب السيارات... الخ².

من المعلوم أنه في الجزائر لا تعرض ميزانية الدولة جميع الإيرادات حيث تنقسم عائدات جباية النفط إلى جزأين: أحدهما على أساس سعر مالي مرجعي تقديري كل سنة والآخر يمثل السعر الحقيقي أو السوقي، والناتج عن الفرق بين السعر التقديري والسعر السوقي لبرميل النفط يمثل فوائض القيمة الناتجة على الجباية النفطية يتم وضعة في صندوق ضبط الإيرادات³.

يرجع إنشاء الصندوق في الجزائر لارتباط الميزانية العامة للدولة بشكل مطلق على عائدات الجباية من المحروقات وكذا تقلبات أسعارها في السوق العالمية، الأمر الذي يجعل الدولة ومشاريع

¹ Zagainova Anastassiya. La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent. Thèse de doctorat, préparée au sein de l'école doctorale "sciences économiques", université de Grenoble. France 2012, p327.

² في هذا الإطار يرى وزير المالية الأسبق عبد اللطيف بن أشنهو أن هنالك عمليات نهب تمت للعقار بأسعار رخيصة ووضع يد على أموال عمومية من البنوك العمومية أوصلتها إلى حد الإفلاس، لقد كون هؤلاء الناهبون ثروات قبل أن يبدؤا الإنتاج عبر تضخيم الفواتير وتقديم رشا للكثير من المسؤولين...، أنظر في هذا: Rachid Tlemcani, Etat, bazar et globalisation l'aventure de l'infatih en Algérie , op.cit., p 45

³ ظهر مفهوم الصناديق السيادية خلال خمسينات القرن الماضي من خلال إنشاء دولة الكويت لأول صندوق سيادي عربي سنة 1953 وقبلها أنشأ صندوق أرخبيل كيريباتي سنة 1950 ثم توالى عمليات تأسيس الصناديق بمختلف مصادر تمويلها من تجارية بترولية وغيرها، يعرفها البنك الدولي بأنها "عبارة عن صناديق استثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة والتي يتم أنشاؤها لأغراض اقتصادية كلية بالأسول التي تتولى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية مستخدمة في استراتيجيات استثمارية تتضمن استثمار في الأصول المالية الأجنبية ، عوائد التخصيص ، فوائض المالية العامة وعوائد صادرات السلع ، وتطبق تلك الصناديق استراتيجيات استثمار تشمل على استثمارات في أصول مالية أجنبية " أما صندوق النقد الدولي فيصنفها إلى ستة أصناف منها صناديق استقرار عائدات التي تهدف بالأساس لحماية المالية العامة والاقتصاديات الوطنية من تقلبات أسعار المواد الأولية ، أنظر في هذا: عادل بونحاس، دور الصناديق السيادية في ضبط الميزانية العامة وتخفيض حجم الدين ، دراسة استشرافية لصندوق ضبط الإيرادات الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك ، جامعة أمحمد بوقرة -بومرداس - 2018/2019 ، ص 06.

قوانين المالية والميزانية كلها رهن التقلبات، وهو ما استدعى استحداث هذا الصندوق لتجنب مخاطر التقلبات وسد عجز الميزانية¹، يعتبر الصندوق أداة للحماية والإبقاء على توازن الميزانية، وترشيد استغلال مداخيل الثروة النفطية باعتبارها ثروة ناضبة وغير مستدامة، وقد نجح الصندوق في تخفيض المديونية العمومية الداخلية والخارجية، لكنه ساهم في ارتفاع الإنفاق العام بسبب تنفيذ سياسة الإنعاش الاقتصادي².

تشير التقارير الدولية المتعلقة بتسيير الموارد الطبيعية إلى أن الجزائر من الدول لا تتيح معلومات كافية لمواطنيها عن كيفية تسيير هذه الموارد³، إضافة لضعف آلية عمل الصندوق باعتباره يخضع لهيمنة السياسيين وليس لاعتبارات اقتصادية مما يقلل من فعاليته، كما يعد ضعف الرقابة والمساءلة من العوامل التي لا تسمح بتسيير أفضل للصندوق فبحكم اعتباره حسابا خاصا من حسابات الخزينة العمومية لا يخضع لرقابة البرلمان، ويؤثر غياب الشفافية والإفصاح في دور الفواعل غير الدولاتية في رقابة تسيير الصندوق⁴.

دور الدولة كفاعل في مجال الحكامة المالية يتطلب قيامها بدور الضبط والتنظيم والحد من تدخلها في المجال الاقتصادي بسبب فشلها في تسيير المال العام طيلة عقود، الأمر الذي أثبتته

¹ تم إنشاء صندوق ضبط الموارد بموجب المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 والتي تنص " يفتح في كتابات الخزينة العمومية حساب تخصيص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد " القانون رقم 02-2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج ر ع 37، المؤرخة في 28 جوان 2000. وقد تناوله المشرع في القانون العضوي 15/18 في نص المادة 50 منه التي تنص على " ...يمكن أن تفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص من شأنه إيواء قيم زائدة ناتجة عن مستوى إيرادات جباية المحروقات أعلى من تقديرات قانون المالية، ويقتصر استعمال موارد هذا الحساب في مئوية من الناتج الداخلي الخام الذي حدد معدله بموجب قانون المالية."

² نبيل بوفليح، طرشي محمد، حوكمة الحسابات الخاصة للخزينة العمومية في الجزائر، صندوق ضبط الموارد نموذجاً، "مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني " إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة "، جامعة البويرة، 30-31 أكتوبر 2012، ص 22.

³ يقدم ميثاق الموارد الطبيعية خيارات من السياسة والنصائح العملية للحكومات والمجتمعات والمجتمع الدولي بشأن أفضل السبل للتسيير وإدارة الموارد

⁴ لم يتم نشر التقارير الدورية المتعلقة بتسيير الصندوق مما يحرم المواطنين من حقهم في الاطلاع على كيفية تسييره وفق لمؤشر Indice de Lindberg Maduell المعد لقياس مستوى شفافية صناديق الثروة السيادية في العالم حيث منح درجة 01/10 من أقل الدول شفافية ضمن تصنيف معهد صناديق الثروة السيادية، في حين جاء تصنيفه وفقاً لمؤشر ترومان (Indice de Truman) الذي يعتبر أكثر شمولية حيث يراعي 25 معياراً بنسبة 27 % التي تعكس عدم وجود وضوح في الرؤية في تسيير الصندوق وضعف حكامته ورقابته وغياب المساءلة بخصوصه بحكم تسييره خارج نظام الميزانية . أنظر في هذا: بوزاهر سيف الدين، مرجع سابق، ص 221، 222.

الوقائع والانتقال من توزيع الربح إلى البحث عن الفعالية التي تأتي من خلال حكمة مالية وتسيير متمحور حول النتائج يمر عبر إتاحة الفرصة لباقي الفواعل للمساهمة في خلق ديناميكية جديدة لتسيير المالية العامة وتحقيق حكمة الإنفاق العام.

ثانيا- القطاع الخاص كفاعل تابع ومنتفع في ظل الطابع الريعي

أسهمت التطورات التي عرفتتها المجتمعات المعاصرة على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية للوصول لقناعة مفادها ضرورة مشاركة الشعوب لما تتخذه من قرارات تهم الشأن العام، وإعادة النظر في دور الدولة كصانع وحيد للسياسة العامة وممارس للسلطة السياسية، عبر إتاحة مشاركة أفضل للمواطن والمجتمع من جهة من أجل كسب الشرعية، والسماح للقطاع الخاص بممارسة دوره في التنمية من أجل تخفيف الأعباء وتحقيق الفعالية في التسيير.

لقد أدت التطورات المتسارعة خلال نهاية القرن الماضي محليا ودوليا لتكثيف الجهود لتفعيل دور القطاع الخاص وزيادة قدرته للمشاركة والمساهمة في التنمية وتجاوز الأزمات التي عرفتتها المالية العامة والتسيير العمومي عموما بهدف تنويع مصادر الدخل وتوليد القيمة المضافة وتأمين استقرار الإيرادات التي تشكل جباية المحروقات ثلثها منذ تسعينيات القرن الماضي، في السياق الجزائري يرتبط الحديث عن القطاع الخاص ودوره بطبيعة الدولة ونظامها السياسي، فاهتمام الدولة بهذا القطاع الحيوي لم يعرف بدايته إلا بعد الأزمة المالية الناجمة عن تدني أسعار المحروقات وبداية الإصلاحات الاقتصادية 1988 تحت ضغوط الأزمة الاجتماعية والسياسية التي شهدتها البلاد، والتحفيز إزاء الاستثمارات الأجنبية¹، وعليه فإن اللجوء للقطاع الخاص لم يكن في بدايته خيارا بل محاولة للقفز على الأزمة متعددة الأبعاد التي عرفتتها الدولة الريعانية نهاية ثمانينيات القرن الماضي، ثم جاء كاستجابة أملتها المؤسسات المالية الدولية كشرط لمنح القروض، ودعم الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر بداية من 1988².

تعتبر مساهمة القطاع الخاص في الجزائر كفاعل في المجال الاقتصادي غير متناسبة مع الدور المطلوب منه مقارنة بمعظم دول العالم التي يسهم فيها بحوالي 70% إلى 85% من إجمالي

¹ نص المادة 5 من القانون 25/88 المؤرخ في 12 جويلية 1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية. ج ر ع 28 الصادرة بتاريخ 13 جويلية 1988.

² محمود شحات، مرجع سابق، ص 174 وما يليها.

الناتج المحلي في حين لا تتعدى مساهمته في تكوين القيمة المضافة في الجزائر 50 %¹، ترجع أسباب ذلك لاعتبارات تتعلق بظروف ولادته² التي لم تكن ناتجة عن تمايز اجتماعي بل جاءت لتدعم استقرار الدولة الريعية وتساهم في إعادة إنتاجها لحرية الاستثمار الخاص بقيت مشروطة في محاولة تحقيق معادلة صعبة تتمثل " في التوفيق بين توسيع القطاع العمومي والتحول نحو اقتصاد السوق دون المساس بالعلاقة العامة لوسائل الإنتاج داخل المؤسسة العمومية المرتبطة بإيديولوجية توزيع ريع البترول أساس "رأسمالية الدولة"³.

في ظل الارتهان للنموذج القائم على توزيع الريع تحول القطاع الخاص من أحد فواعل الحكامة المالية المطروح كبديل لفشل الحكومة- وعجزها عن القيام بوظائفها المعهودة من تنظيم ورقابة وتحفيز وتميزه في المقابل بالمهارة الإدارية، والكفاءة الإنتاجية والكفاء الديناميكية - إلى تابع لها يتغذى على ميزانية الدولة من خلال الطلب العمومي عبر الصفقات العمومية، والقيام باستثمارات يأتي تمويلها حصريا من البنوك العمومية دون تقديم الضمانات اللازمة، و تشير دراسة للباحث الأمريكي Bradford L.Dillman حول القطاع الخاص في الجزائري " إن التراكم المالي الذي يحققه القطاع الخاص يرتكز على تحويل الموارد من الدولة عن طريق النفقات العمومية ، والدعم والزبائية"⁴، وهو ما سمح ب بروز قطاع خاص غير مستقل ولم يساهم في خلق الثروة ناتج عن انفتاح وتحول نحو اقتصاد السوق بمبادرات ذاتية في بداية أزمة 1988 وما تلاها من إصلاحات سياسية واقتصادية، ثم عبر إصلاحات مشروطة فرضتها المؤسسات المالية الدولية على الجزائر من خلال تحرير الأسعار وتحرير التجارة الخارجية وخفض الإنفاق العام والدعم الاجتماعي

¹مولاي لخضر عبد الرزاق، بونوة شعيب، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية -دراسة حالة الجزائر - مجلة الباحث، الجزائر، العدد 09، 2009/2010، ص 148.

² يرى " جيلالي يابس " أن القطاع الخاص في الجزائر ولد في جلباب الدولة الاشتراكية المتبينة للاقتصاد الموجه ومتأثر بها وغير قادر عن الاستقلال عنها، حيث يعمل في سياق حركة تدوير لرؤوس الأموال المشبوهة التي تتقاطع فيها مع مصالح بعض الخواص مع شبه الاحتكاريين وأعوان القطاع العام والإدارة المركزية أو المحلية في شبكات زبائية تتغذى على ممارسات الفساد وبالتالي لا تساهم في بناء قطاع خاص فعال يشارك في عملية تجاوز الاقتصاد الريعي. أنظر في هذا: Rachid Tlemcani, Etat, bazar et globalisation l'aventure de l'infatrah en Algérie ,op.cit., p43

³ محمود شحماط، قانون الخصخصة في الجزائر، مرجع سابق ص 03.

⁴ يوسف حميطوش، التحرك نحو الليبرالية السياسية في الجزائر، مداخلة ضمن فعالية الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف، 16-17 ديسمبر 2008، ص 12. الدارسة بعنوان:

Bradford L.Dillman,The Private Sector in Algeria:The Politics of Rent Seeking and

.Failed,Boulder,Co:Westview Press,2000

وخصخصة القطاع العام بحثاً عن تخفيف الأعباء عن الميزانية العامة للدولة وتقليص دور الدولة في الميدان الاقتصادي والمالي¹.

لم تتسحب الدولة من التدخل ولكنها غيرت من أدواتها للتحكم في المجال الاقتصادي والمالي عبر انفتاح انتقائي على القطاع الخاص ساهمت فيه بالاستجابة للمطالب والشروط الخارجية ولكنها في الواقع سمحت بصعود طبقة جديدة تخضع لمنطق الولاء والمصالح الزبائنية، عبر استخدام أدوات من خلال وضع العراقيل البيروقراطية المرهقة التي انتجتها ممارسات الدولة الريعية المغذية للفساد المالي والإداري²، وكذا الضغط عبر التمويل بالقروض البنكية التي تعد أهم أدوات تمويل الاستثمارات والمشاريع الخاصة وتستغلها الدولة الريعية لفرض نوع من التمييز والتفضيل للمتعاملين دون آخرين في ظل عدم وجود معايير تحدد شروط منحها و آجالها وضماناتها³، منح الصفقات العمومية التي تعد أهم آليات صرف المال العام حيث تم تمكين بعض المتعاملين من صفقات بصيغة بالتراضي التي أصبحت قاعدة رغم كونها استثناء في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁴، ورغم أهمية القانون في تكريس شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية إلا أنها في الوقت نفسه تشكل مجالاً خصبا لانتشار الفساد، حيث تعتبر صيغة التراضي أسلوباً غامضاً واستثنائياً وخصوصاً يوفر غطاء قانونياً لممارسة مشبوهة وتلاعبات خفية⁵.

¹ يكمن وجه الاختلاف بين التوجهين أن بداية الإصلاحات كانت بقوانين استقلالية المؤسسات التي صدرت بين 12/01/1988 إلى غاية 1993 في محاولة من قبل السلطة العامة لتوجيه نظام الملكية العامة الاقتصادية للدولة، بينما قانون الخصخصة هو نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص نحو اقتصاد السوق وانسحاب الدولة من الأنشطة التنافسية أنظر في هذا: محمد حشماط، مرجع سابق، ص 9 وما يليها.

² تشير هنا إلى نظام رخص الاستيراد المستحدث في ديسمبر 2015 لضبط مستوى الاستيراد والحد من نزيف العملية الصعبة، وإلي فشل في تحقيق الغاية من وجوده كما كانت سببا في التعجيل بإسقاط حكومة الوزير الأول عبد المجيد تبون التي وعدت بفصل المال الفاسد عن السياسية حيث جاء في مخطط عمل حكومة المعروض على البرلمان " وليكن واضحا أن الجزائر بلد الحريات وستظل كذلك، إذ أن من حق أي مواطن أن يخوض في الأعمال أو في السياسة أو يمارس الإثنين دون الجمع بينهما في وقت واحد ، وسنفرق بين المال والسلطة وليصبح كل في فلكه " لم تعمر الحكومة سوى ثلاثة أشهر، أنظر في هذا: الجريدة الرسمية للمناقشات العامة، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان 2016-2017، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 20 جوان 2017، ص 7.

³ استفاد القطاع الخاص ما يقارب 11مليار دولار بين 2011 و2016 أنظر في هذا: بنك الجزائر. النشرة الإحصائية الثلاثية رقم 37 مارس 2017.

⁴ أتاح المشرع اللجوء لمنح المصلحة المتعاقدة إمكانية إجراء التراضي ولكنه قيده بمجموعة من الشروط والحدود القانونية مراعاة لحماية مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية عملا بنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 274/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ع 55، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

⁵ محمد بن محمد، حلّمي منال، صفقات التراضي في الجزائر أسلوب خاص بضوابط قانونية غامضة، دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، العدد 13، 2015، ص 187.

وعليه فالقطاع الخاص غير منتج وفعال يكتفي بالقيام بممارسات احتكاريات دون البحث عن المساهمة الفعلية في الإنتاج وخلق القيمة المضافة التي تساعد على تجاوز أزمة المالية العامة رغم الدعم الذي توجهه الدولة له نظرا لوجود العلاقات الزبائنية التي تتوسع في ظل الدولة الريعية، الأمر الذي يجعل منطق الأداء والتسيير المتمحور حول النتائج الذي يصبو لتجسيده القانون العضوي الجديد 15/18 يواجه تحديات حقيقة، بسبب ضعف فواعل الحكامة المالية وهيمنة ثقافة الريع والبحث عن الريع عليها وتحوله إلى عقد اجتماعي يحكم علاقات السلطة، القطاع الخاص، المجتمع المدني (الدولة، السوق، المجتمع).

ثالثا-المجتمع المدني كفاعل محدود في ظل الدولة الريعية

عرفت السنوات الأخيرة اهتماما واسعا بمسألة تسيير الإنفاق العام سواء على المستوى الأكاديمي العلمي أو على مستوى الرأي العام بحيث أصبحت القضايا المرتبطة بالمال العام تثير حساسية مفرطة للجميع، خاصة أمام ندرة الموارد وتفاقم عجز الميزانية العامة للدول الناتج عن فشل نموذج التسيير المالي العمومي، من هنا جاء الاهتمام بالانفتاح على المجتمع المدني لغرض الاستفادة من تجاربه وخبراته من جهة ولتعلق الأمر بتلبية حاجيات معرفته بها أكثر من جهة ثانية، ثم للبحث عن إضفاء المزيد من الشرعية على قرار تحصيل الضرائب وصرف المال العام من خلال الميزانية التشاركية، ميزانية المواطن وإتاحة قدر كبير من المعلومات المتعلقة بتسيير الميزانية للجمهور فكلما كانت المشاركة أكبر كان القبول والمساهمة أفضل تحصيلًا وإنفاقًا.

وفي سياق الدول الريعية "فإن العلاقة بين الدولة الريعية والمجتمع في عمومها لا تتصف بالشراكة، وإنما تتسم بالتبعية حيث هنالك انفصام بين تيار العائدات النفطية التي تؤول إلى حكومات هذه الدول وبين الجهد الإنتاجي للمجتمع ككل أي الفصل بين العائد والعمل بحيث يسود منطق الريع ويغيب منطق الإنتاج"¹.

في هذا الإطار يشير واقع الحال في الجزائر أن علاقة الدولة ومؤسساتها مع المجتمع لا تخرج في عمومها عن هذه الوضعية المتسمة بالتبعية، إذ يؤشر متغير الريع في حالة ارتفاعه وانخفاضه على مستوى الحوار الاجتماعي وفعاليتيه، فكلما ارتفعت عوائد جباية الريع تراجع دور الحوار الاجتماعي وكلما انخفضت عوائد الريع يتم اللجوء لتفعيل الحوار والبحث عن مساهمة الفاعلين الاجتماعيين ومرد ذلك يعود لطبيعة النظام السياسي وبيروقراطيته التي تعتبر الريع أساسا

¹ محمد عز العرب، مرجع سابق، ص 23.

لسلطتها ونفوذها مما يجعلها لا تسمح بتدخل المجتمع المدني في أساليب وأوجه تسيير الإنفاق العام خاصة في ظل الضعف البنوي والتنظيم للقوى الاجتماعية¹.

فالمجتمع المدني في الجزائر خلال الفترة الممتدة من الاستقلال إلى نهاية الثمانينيات من القرن الماضي كان موجودا في شكل منظمات جماهيرية تحت مظلة الحزب الواحد التي كانت ولا زالت تحاول احتكار الفضاء الاجتماعي لصالح الدولة ومؤسساتها²، وعرف ظهورا مع بداية الانفتاح السياسي سنة 1989، لكن العلاقة بين الدولة والمجتمع بقيت تتسم بالإقصاء والاحتواء أكثر منها علاقة تتسم بالتعايش والتفاعل زادت في تعميقها الوفرة المالية، وارتفاع أسعار المحروقات خلال الفترة 2002 إلى غاية 2014 التي ولدت مجتمعا مدنيا تابعا يبحث عن الربح أكثر من المساهمة في صناعة القرار السياسي والمالي" وهو غير قادر على تعديل ميزان القوة الذي هو لصالح الدولة لعدم تجذره (أي المجتمع المدني) بسبب عوامل تاريخية ونشأة العديد من مؤسساته بدفع من الدولة لغرض إجهاد ظهور مجتمع مدني حقيقي³.

سعت الدولة لتجاوز أزمة المشروعية التي تعاني منها من خلال السماح بظهور مجتمع مدني خاضع لرغبتها ومؤيد لمواقفها تتحكم فيها عبر آليات الدعم والرقابة المالية، وهو ما جعله رهينا بمنطقها، دون أية فعالية وخاضعا لتأثيراتها بسبب عدم استقلاليته عنها من حيث التمويل⁴، وهذه

¹ حيث أن نتائج التفاعل والحوار الاجتماعي بين الدولة وممثلي المجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين تخضع لمنطق ريعي يقدم المزايا الاجتماعية دون مراعاة للشروط الاقتصادية للبلاد، وأحدث عجزا في ميزانية الدولة الممولة أساسا من عائدات المحروقات.

أنظر في هذا: فضيلة عكاش، الحوار الاجتماعي في الجزائر، دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التنموية، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسية والإداري، 2009/2010، ص ص 264، 265.

² يرى " صالح زباني " أن الاختيارات الاقتصادية أدت بالنخبة الحاكمة إلى الاعتماد على فئة من التكنوقراطيين بهدف الإشراف على تطبيق مشروع التنمية الطموح الذي تبنته. إلا أن المصالح النخبوية للفئات التكنوقراطية المتحالفة مع البيروقراطية أفضت إلى قلب موازين الاختيارات التنموية. فعوض أن يتم بناء دولة حديثة ومتقدمة تم تحقيق ما يسمى برأسمالية الدولة... التي أصبحت تتحكم في الربح النفطي " أنظر في هذا: صالح زباني، تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع -دراسة حالة الجزائر 1992-1996- أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة -، 2003 ص 371.

³ يوسف حميطوش، إشكالية المجتمع المدني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر -بسكرة، العدد الثاني عشر، 2018، ص 423.

⁴ الدولة هي التي قامت بتشجيع المجتمع المدني على المبادرة، وسهلت قانونيا وتنظيميا نشوء مؤسسات مدنية وقدمت لها ولا تزال الدعم المالي والتنظيمي ليقوم بالدور المطلوب منها، وهو ما يعني بوضوح أنها تستعمله كوسيلة لتحقيق أهدافها وتدعيم مواقفها التي من بينها خيارها المالية المتعلقة بقرارات الإنفاق العام وفرض الضرائب. أنظر في هذا: ليندة لطا محرز، المجتمع المدني في

إحدى خصائص الدولة الريعية التوزيعية المتسمة غالبا بانغلاق نظمها السياسية وعدم إشراك مواطنيها في العملية السياسية نظرا لكونها ليست في تبعية للجباية العادية مستغنية عن مساهمة المجتمع، ويسمح لها ارتفاع الربح بشراء المعارضة، وتكوين فئات اجتماعية زبائنية تدعم مواقفها وتمنحها شرعية اجتماعية مقابل تمتعها بالمزايا السياسية والاجتماعية والمالية المعتبرة على حساب خزينة الدولة.

الخروج من هذه الحالة يتعلق بمزيد من الشفافية في جمع الحكومات لعائداتها النفطية وتسيير نفقاتها العامة، فالمزيد من الشفافية يجعل الحكومات أكثر قابلية للخضوع للمساءلة من قبل مؤسسات المجتمع المدني ويعزز رقابتها لمسار إنفاق المال العام ويقلص حجم انتشار الفساد، يبقى تجسيد متطلبات حكامة الإنفاق العام في الجزائر وتبني التسيير المتمحور حول النتائج والأداء رهين بقيام مجتمع مدني حقيقي يرتبط وجوده اليوم بإرادة سياسية للانتقال إلى شرعية الاقتراع العام، ويمكن هنا القول: إن الحكامة والربح لا يمتزجان بسهولة في السياق الجزائري¹، حيث يشكل الاعتماد على وفرة عائدات المحروقات تحديا حقيقيا لتبني مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج وتحقيق حكامة الإنفاق العام لأنه في ظل غياب ضغط الحاجة لا يشكل الاهتمام بتجسيد الحكامة المالية أحد أولويات الدولة.

الجزائر، دراسة في الأسس والأهداف، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2012/2013، ص 325.

¹ سنصل إلى نفس نتيجة الأبحاث التي قام بها مايكل روس حول الديمقراطية والنفط خاصة في الدول العربية.

خلاصة الباب الثاني

كشفت التحولات التي عرفت الجزائر نهايات ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية والإطار المنظم لها، إذ لم يعرف استقراراً لإطاره القانوني بسبب التعديلات المتتالية التي عرفها، حيث أبان القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية عن اختلالات عميقة، وعدم قدرة على مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة، وتتجلى في تقادم وتعقيد آليات التسيير المالي العمومي، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي والميزاني في ظل رقابة متعددة غير فعالة، و ضعف منهجية التسيير المالي في ظل هيمنة منطق الوسائل، وتتامي ظاهرة التسيير خارج الميزانية.

كل هذا حال دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام، وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة.

يشكل التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تركز على النتائج والأداء ثورة حقيقية في الممارسات الإدارية التقليدية تتعلق بنقل مبادئ وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد إلى دواليب تسيير المالية العامة حيث التركيز على الفعالية والنتائج، والأداء يمثل أولوية بدلا من الانتظام والمطابقة والشرعية والإجراءات.

يواجه مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر كما تم تصوره والسعي لتنفيذه منذ 2001 مقاومة في ظل تجذر الممارسات السابقة. سواء فيما يتعلق بإعطاء حرية أكبر للمسيرين تمكنهم من نقل الاعتمادات أو إعادة تأطير الرقابة السابقة (رقابة الانتظام) أو الدور المفترض أن يحتله البرلمان في تقييم ورقابة السياسات العامة (رقابة التسيير، رقابة الأداء، تقييم السياسات العامة). فإن مسار إصلاح تسيير المالية العامة يسير بوتيرة لا تتوافق مع سرعة التفاعلات الدولية في المجال المالي مقارنة بعولمة القيم المراد تبنيها ونقلها من التسيير العمومي الجديد.

تعتبر الجزائر من الدول التي انخرطت في سياق إصلاح تسيير المالية العامة لأسباب فرضتها عوامل داخلية وأملتها معطيات دولية، شكل فيها تخفيض الإنفاق العام -مطلبا للمؤسسات المالية الدولية- وترشيده ضرورة تقتضيها الحكامة المالية العامة، وعكس مسار الإصلاح نجاحا جزئيا وتقدما بطيئا يترجمه ترتيبها من المتدني إلى الضعيف في سلم مؤشرات ومعايير الحكامة المالية الدولية.

تأتي معارضة التحول نحو تبني مفهوم الحكامة المالية من السلطة السياسية نفسها صاحبة المبادرة باقتراح مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على اعتبار أن تبني نهج الأداء والنتائج سيكون له تأثير مباشر على بنية النظام السياسي (توزيع الاختصاص المالي) وشرعيته، ثم على خياراته المتعلقة بالإنفاق العام وتحصيل الضرائب.

يأتي تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ليحل إشكالية عدم التطابق مع أحكام الدستور، وليشكل خطوة مهمة نحو تجسيد الحكامة المالية العامة، فهو مؤسس على مبدأ الميزنة وليس على طبيعة النفقات العامة، وموجه بمؤشرات نحو تحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة، ويهدف لإصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى الفعالية وتعزيز الشفافية الميزانية.

يهدف القانون العضوي للمالية إلى إعادة تشكيل عملية صنع القرار المالي من أجل تحسين إطار تسيير المالية العامة، وتحقيق فعاليتها والتحكم في الإنفاق العام ولمواكبة التحولات العالمية في هذا المجال، حيث يُؤسس إطار تسيير المالية العامة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم.

يقدم القانون العضوي 15/18 مقارنة جديدة مبنية على مقترح اقتصادي لتحديد السياسات العامة وتقييم فعاليتها لتعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العامة وتقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن المالي للدولة، حيث يقوم القانون العضوي 15/18 على إعادة هيكلة الميزانية من خلال إعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية التي ستبنى بموجبه على أساس مفهوم البرنامج كوحدة جديدة لتخصيص وتنفيذ الاعتمادات المالية، واعتماد مقارنة متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة وإطار إنفاق متوسط المدى، وإصلاح متمركز حول حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء يمنح مزيداً من حرية التصرف للمسيرين ويربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، كما سيسمح بتحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية

يمثل تجسيد مقتضيات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 تحدياً حقيقياً لجميع الفاعلين في المجال المالي العمومي، لأنّ الجميع سيواجهون ثقافة أخرى لتسيير المالية العامة تقوم على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج تأتي من رحم المقاربة المناجيرية المتشعبة بالقيم النيوليبرالية، الأمر الذي يصطدم بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد والقطاع

الخاص والمجتمع المدني، وهو التحدي الحقيقي الذي يواجهه الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج، وهو ما يجعل عملية الإصلاح والانتقال محفوفة بمخاطر الوفرة المالية أكثر من غيرها من العوامل المؤثرة في تبني مقارنة الحكامة المالية العامة من منظور المؤسسات المالية الدولية.

يستمر العمل بمقاربة تقليدية لتسيير الإنفاق العام تهتم بالإجراءات الشكلية، ورقابة المطابقة التي أبان استفحال الفساد بانتهاكها، وشكلت سنة 2019 عنواناً لفوائح فساد مست جهاز الدولة الإداري في كل مستوياته، ويعكس هذا بوضوح أنّ تسيير المال العام يرتبط بوجود النصوص الجيدة المواكبة للتطورات المجتمعية والسياقات الدولية والآليات الفعالة، ولكن يتعلق أساساً بالعنصر البشري تكوينه كفاءته ونزاهته، فخلف العلم والمعرفة يبقى سؤال الضمير وتخليق الحياة العامة جوهر القضية.

خاتمة

خاتمة:

تناولت الدراسة موضوع الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام انطلاقاً من دراسة تحليلية أخذت بعين الاعتبار الجانب النظري المتعلق بدراسة أهم المقاربات التحليلية الخاصة بدراسة الحكامة، وطرحت مختلف الآليات والعمليات المشكّلة للإطار المعياري للمفهوم، الذي يعتبر الديمقراطية وحقوق الإنسان شروطاً أولية لتحقيق التنمية، كما يطرح آليات وأساليب جديدة لتسيير القطاع العام وفق منطق مستوحى من القطاع الخاص، ونجد جذوره في المناجمنت العمومي الجديد.

تدعم المؤسسات المالية الدولية هذا التوجه كنموذج لتسيير المالية العامة تحت مسمى "الحكامة المالية الجيدة"، ويهدف أساساً للتحكم في الإنفاق العام، ويشكل إصلاحاً لتسيير المالية العامة من خلال إصلاح الإطار القانوني المسير للقانون المالي والميزاني جوهر التسيير العمومي ومدخلاً حديثاً لإصلاح الدولة.

تعتبر الحكامة المالية العامة وفق منظور المؤسسات المالية الدولية نهجاً تشاركياً لتسيير المالية العامة، وتتفاعل في مجاله الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية عبر آليات ومعايير الأداء، الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، تقوم على الانتقال من مقارنة قانونية لتسيير الشأن العام إلى مقارنة تسييريةً مناخيريةً تستهدف تحقيق النتائج وفعالية الإنفاق العام.

أشارت تجارب إصلاح تسيير المالية العامة المتبنية لمعايير الحكامة المالية العامة إلى وجود تفاوت في درجات نجاح الدول في استيعاب هذه المعايير داخل الأنظمة المالية العامة الوطنية، بالنظر لحمولته الفكرية المستمدة من النظرية النيوليبرالية التي تقف وراء محاولات تعميم المفهوم في إطار الشراكة بين الدول والمنظمات الدولية أو عبر شروط مساعدات التنمية بالنسبة لدول العالم الثالث، وهو ما يجعل التحكم في الإنفاق العام مطلباً للجميع تختلف وسائل تحقيقه وغاياته بين:

- دور المسيرين المتنامي في ظل عولمة نموذج المناجمنت العمومي الجديد، وتراجع دور السياسيين والمنتخبين في ظل أزمة الشرعية التي تعرفها الديمقراطية التمثيلية.

- دور المؤسسات المالية الدولية المهيمن من خلال المشروطة السياسية والاقتصادية، وتراجع دور الدولة في ظل تنامي دور الفواعل غير الدّولّاتية وتأثير مؤسسات العولمة على سيادة قرارها المالي.

النتائج:

- الحكامة مفهوم:

1- غامض يحمل معاني متعددة ويستخدم في حقول معرفية ومجالات مختلفة وفضاءات متنوعة كمفهوم تحليلي في إطار البحث العلمي، ومفهوم معياري لتحقيق غايات سياسية، ويجد أصوله في إدارة الأعمال والشركات، وفي التعبير عن أزمة القابلية للحكم في المجتمعات الغربية مع بداية طرح أزمة دولة الرفاهية، لتتم إعادة بعثه عبر المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية كمدخل لتحقيق التنمية، ويعبر عن رؤية لدور الدولة، السوق، المجتمع، والعلاقات بينها.

2- يشير إلى الأشكال، والإجراءات، والعمليات، والفاعلين الذين لا تحكمهم السلطة الهرمية ويتفاعلون في نطاق الشبكات وفق تنسيق أفقي للتنظيم الذاتي تتم ملاحظته في السوق والمجتمع،

وفق مستويات متعددة محليا جهويا ودوليا، ويقوم على إلغاء التمييز بين العام والخاص، أين نجد الفاعلين هم أصحاب المصلحة.

3- يقوم على منطقتين: بندرج تحت خصوصية وترشيد تسيير الشأن العمومي وفقا لآليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد الذي يركز على الفعالية التقنية والنتائج الفعلية وليس الكفاءة الديمقراطية والشرعية القانونية، وتشكل الرهانات القطاعية والتقنية أولوية ويلعب الخبراء دورا مركزيا فيها، ولا ترتبط بالخيارات السياسية الرئيسية للمجتمع.

4- يعكس تصورا بمرجعية فكرية نيوليبرالية لتسيير شؤون الدولة والاقتصاد والمجتمع في السياق الأنجلوساكسوني بعد أزمة دولة الرفاه، تتبناه المؤسسات المالية الدولية تحت مسمى "الحكامة الجيدة"، وفرضته كنموذج لإصلاح الدول النامية والفقيرة في سياق المشروطة الاقتصادية والسياسية.

المالية العامة:

- لا يمكن عزل المالية العامة وجعلها محايدة بعيدة عن التأثير والتأثر بسياقها التاريخي الاجتماعي والسياسي، فالتوجه المطالب بحيادها سابقا هو من يستعملها لاحقا بقوة كأداة لتوجيه الاقتصاد، الأمر الذي يؤكد دورها الفعال في تكريس الواقع النيوليبرالي واستخدامها من قبل وصفات المؤسسات المالية الدولية لدمج الأنظمة المالية العامة في الدول النامية والفقيرة في هذا التيار الشامل لتوحيد أنظمة تسيير المالية العامة.

الحكامة المالية العامة:

1- الحكامة المالية الجيدة هي إحدى وصفات المؤسسات المالية الدولية لتجاوز أزمات تسيير المالية العامة القائمة على التسيير بالأداء الموجه بالنتائج والمطروح كنموذج لإصلاح تسيير أنظمة المالية العامة وتوحيد معاييرها بهدف التحكم في الإنفاق العام.

2- تقوم منظومة الحكامة المالية العامة على مقارنة تشاركية لتسيير المالية العامة تتفاعل فيها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، فيتراوح دور الدولة بين التدخل والتراجع بين الحياد والتوجيه والضبط إلى المطالبة بالفعالية، بينما يتنامى دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي، وتطالب المؤسسات المالية الدولية بتقليص تدخل الدولة في الاقتصاد وتسيير الشأن العام، ونجد الواقع في الدول النامية والفقيرة يحتاج دور الدولة الفعال على عكس الدول الصناعية التي وصلت مؤسساتها لحالة من الاستقرار والتقاليد المؤسساتية.

3- أثبتت تجارب إصلاح تسيير المالية العامة وتسيير الإنفاق العام على وجه الخصوص في الدول المتقدمة أن تطبيق معايير الحكامة المالية وفق منظور المؤسسات المالية الدولية ساهم في التحكم بالإنفاق العام وتحقيق فعالية التسيير المالي العمومي، في حين أثبتت تجارب الإصلاح التي أشرفت على تنفيذها المؤسسات المالية خاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سياق فرض الحكامة المالية الجيدة على دول العالم الثالث محدودية نتائجها، لأنها فشلت في تحقيق أهدافها مثل فشل برامج الإصلاح الهيكلي قبلها، وأدت في المقابل إلى إضعاف الدولة وزيادة التشكيك في مشروعيتها بسبب فقدانها لأهم أدواتها تأثيرا وهي المالية العامة والإنفاق العام.

4- إن تطبيق معايير الحكامة المالية العامة يغير هيكل بنية وطريقة إعداد الميزانية من مقارنة قائمة على الوسائل إلى مقارنة قائمة على النتائج. من خلال اعتماد مجموعة من الآليات التقنية الصارمة والتركيز على حرية المسيرين وربطها بالمساءلة. واستعمال مؤشرات للقياس

وأدوات للتدقيق تسمح بالتقييم. وتعزز دور البرلمان والمجتمع المدني في مجال الميزاني والمالي.

5- يوجد اختلاف بين المؤسسات والباحثين في تشخيص معايير ومؤشرات الحكامة المالية وترتيبها بحسب اختلاف أولوياتهم وغاياتهم من استخدامها، ولكن نجد شبه إجماع على أهمية الشفافية، المشاركة، والمساءلة بالنظر للعلاقة الترابطية التي تجعل تحقيق واحدة منها رهين بتجسيد الأخرى.

6- تساهم معايير الحكامة المالية العامة في تحقيق حكامه الإنفاق العام، لكن هذا يرتبط بسياق كل دولة وظروفها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، فالتطبيق الفعلي لمبادئ الحكامة المالية العامة الجديدة المكيف مع السياق والواقع الاجتماعي للدول سيكون عاملا من عوامل كفاءة التسيير العمومي، فعبّر إصلاح القانون المالي تتم إعادة تشكيل وصياغة علاقة الدولة السوق والمجتمع، ولا يتعلق الإصلاح بمجرد إصلاحات تقنية للقانون المالي والميزاني إنما يتعلق الأمر بولادة عقد اجتماعي جديد، فخلف التقنيات والمؤشرات تكمن ثقافة ومرجعية فكرية وتوجه إيديولوجي.

7- تعني مقارنة الحكامة المالية العامة وفق تصور المؤسسات المالية للدول النامية في سياق المشروطة تخفيض الإنفاق العام وإعادة توجيهه، وتقليص تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وهو ما ألحق ضررا بالغا بفئات اجتماعية واسعة تعيش على دعم الدولة.

8- عكست تجربة إصلاح تسيير المالية العامة وتبني مفهوم الحكامة المالية في فرنسا من خلال تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF سنة 2001 ثورة حقيقة في مجال تسيير المالي العمومي ورافعة لإصلاح الدولة، مكن من التحكم في الإنفاق العام، لكنه في المقابل طرح إشكالية تراجع دور السياسيين والمنتخبين لصالح المسيرين وحول القانون المالي العام إلى أداة في خدمة الفعالية التسييرية.

حكامه الميزانية العامة للدولة:

- تعتبر مركزة عملية الميزانية من جهة وتفعيل دور البرلمان جدلية شغلت اهتمام رجال السياسة والاقتصاد القانونيين والمسيرين، وركزت دراسات حول الاقتصاد السياسي للمالية العامة الأبحاث حولها، وللتوفيق بين الاتجاهين ظهر مفهوم حكامه الميزانية العامة كمنظور لتسيير مالي تشاركي يقوم على دور فعال للبرلمان والمجتمع المدني مع ربطها بمؤشرات لقياس الأداء وشفافية تتيح مساءلة فعالة للقائمين على تسيير المال العام.

ترشيد الإنفاق العام:

1- إرساء مبادئ ومعايير الحكامة المالية العامة يسهم في تحقيق فعالية الإنفاق العام، لكن ضمان استدامة المالية العامة يرتبط بتحقيق مفهوم عدالة الإنفاق العام، ما يشترط إجراء إصلاحات مالية وإدارية تضمن كفاءة تسيير المال العام، كالإصلاح المحاسبي، إصلاح القطاع المالي، إصلاح التسيير العمومي، كل هذا رهين بوجود إرادة سياسية ورؤية استراتيجية لأصحاب القرار في الدولة.

2- يقوم تصور ترشيد الإنفاق العام وفق المقاربة المناجيرية على عملية تحقيق فعالية النفقة العامة عبر مؤشرات قياس محددة ومقارنتها بالأهداف المسطرة وتخضع للتقييم المستمر بهدف وضع استراتيجية أكثر فعالية، تأخذ بعدا إحصائيا رياضيا ومحاسبيا يجعل من المسيرين (المناجرة) أصحاب القرار ومن أصحاب المصلحة الفاعلين الحقيقيين في مجال تسيير الإنفاق العام، وبشكل هذا التوجه في النهاية بفعل للاستخدام المفرط للتقنيات المحاسبية خطرا حقيقيا على الخيار الديمقراطي وسلطة المنتخبين والاقتصاد ومستقبل الأجيال القادمة.

3- إن التطبيق الفعلي لمبادئ الحكامة المالية العامة الجديدة المكيف مع السياق والواقع الاجتماعي للدول سيكون عاملا من عوامل كفاءة الإنفاق العام وبالتالي الحد من الفقر.

الحكامة المالية العامة في الجزائر:

1- لقد كشفت التحولات التي عرفتها الجزائر نهايات ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية والإطار المنظم لها، والذي لم يعرف استقرارا لإطاره القانوني بسبب التعديلات المتتالية التي عرفها، أبان القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية عن اختلالات عميقة وعدم قدرة على مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة. أين تتجلى في تقادم وتعقيد آليات التسيير المالي العمومي، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي والميزاني في ظل رقابة متعددة غير فعالة، كما كشف عن ضعف منهجية التسيير المالي، وهيمنة منطق الوسائل، وتنامي ظاهرة التسيير خارج الميزانية، كل هذا حال دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام، وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة.

2- يستند تسيير المالية العامة منذ عام 1984 إلى القانون رقم 84-17 الصادر في 07 جويلية 1984 والذي جعلته التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والرهانات الدولية المرتبطة بإصلاح المالية العامة والتحكم في الإنفاق العام مُتجاوزا تقادمت أحكامه حيث يشكل أصل الميزانية القائمة على الوسائل المتميزة بضعف منهجية تسييرها، وتعد سلطات البرلمان فيها محدودة مقارنة بما خوله المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية من صلاحيات واسعة تفرغ الرخصة البرلمانية من محتواها. يعود ضعف الأداء البرلماني عموما وفي المجال المالي خصوصا لعدة اعتبارات تتعلق بشرعيته، وكذا عدم قدرته على التعامل مع الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية بالنظر لطابعه التقني المعقد، وعدم وجود علاقة بمجلس المحاسبة كهيئة مساعدة تتمتع بكفاءة في المجالين المالي والرقابي خصوصا لتتيح تجاوز هذا الاعتبار التقني.

3- يشكل التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تركز على النتائج والأداء ثورة حقيقية في الممارسات الإدارية التقليدية تتعلق بنقل مبادئ وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد إلى دواليب تسيير المالية العامة ليتم التركيز على الفعالية والنتائج، والأداء يمثل أولوية بدلا من الانتظام والمطابقة والشرعية والإجراءات. يواجه مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر كما تم تصوره والسعي لتنفيذه منذ 2001 مقاومة في ظل تجذر الممارسات السابقة. سواء فيما يتعلق بإعطاء حرية أكبر للمسيرين تمكنهم من نقل الاعتمادات أو إعادة تأطير الرقابة السابقة (رقابة الانتظام) أو الدور المفترض أن يحتله البرلمان في تقييم ورقابة السياسات العامة (رقابة التسيير، رقابة الأداء، تقييم السياسات العامة). فإن مسار إصلاح تسيير المالية العامة يسير بوتيرة لا تتوافق مع سرعة التفاعلات الدولية في المجال المالي مقارنة بعولمة القيم المراد تبنيها ونقلها من التسيير العمومي الجديد.

4- تعتبر الجزائر من الدول التي انخرطت في سياق إصلاح تسيير المالية العامة لأسباب فرضتها عوامل داخلية وأملتها معطيات دولية، شكل فيها تخفيض الإنفاق العام -مطلبا للمؤسسات المالية الدولية- وترشيده ضرورة تقتضيها الحكامة المالية العامة، وهدفت عملية تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر بداية من سنة 2011 إلى الانتقال من ميزانية قائمة على الوسائل لميزانية موجهة بالنتائج، وعرفت نجاحا جزئيا وتقدما بطيئا يترجمه ترتيبها من المتدني إلى الضعيف في سُلّم مؤشرات ومعايير الحكامة المالية الدولية، إذ بعد مضي 18 عاما من بداية مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر يتحول الإصلاح إلى مجرد تحديث للإطار القانوني للتسيير المالي والميزانياتي لتلبية الضغوطات والمطالب الدولية القوية المتزايدة من

خلال تكييف وثائق الميزانية وتصنيفها مع التوجهات الدولية الجديدة على وجه الخصوص، عبر إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان في محاولة لتعزيز شفافية تسيير المالية العامة، وبالتالي تم تقليص هذا المشروع إلى مجرد استجابة لضغط العامل الخارجي بتوفير كم من المعلومات التي تنتجها أجهزة الإعلام الآلي، ويتم التحكم فيها مركزيا وتبقي هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية في نظام تسيير المالية العامة، تعكس هذه الوضعية اختصارا لروح الإصلاح في الجانب التقني غير المتحكم فيه من باقي الفاعلين في عملية صناعة القرار المالي، وهو ما لاحظته البنك الدولي في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية.

5- تشير تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك. RONC إجمالاً لوجود عدد من النقائص القانونية والإجرائية للتشريع المالي الجزائري، ويفتقد للشفافية في تسيير المالية العامة بسبب عدم توفر المعلومات لدى الفاعلين فيه خاصة دور البرلمان المحدود في المجال المالي والميزاني، كما كشف برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA عن وجود اختلالات وقصور في مجال شفافية المالية العامة والقدرة على التنبؤ والرقابة على تنفيذ الميزانية، ووجه انتقادات بسبب عدم مطابقة قوانين مجلس المحاسبة لمعايير الإنتوساي، ولكن أيضاً لعدم نشره تقارير التدقيق (المراجعة) وتقرير النشاط السنوي الخاص به حتى وإن كان القانون ينص على ذلك.

6- تأتي معارضة التحول نحو تبني مفهوم الحكامة المالية من السلطة السياسية نفسها صاحبة المبادرة باقتراح مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي عكس بطء اعتماده ترددها؛ عُرض مشروع القانون أكثر من مرة ثم سحب لغياب الإرادة السياسية التي تسرع عملية اعتماده عند تراجع أسعار البترول، وتعيده إلى أدارج الإدارة البيروقراطية كلما ارتفعت أسعاره بداعي عدم توفر الشروط التقنية لاعتماده، وقد تمت المصادقة عليه بعد مرور 17 عاماً من بداية مسار الإصلاح المالي والميزانياتي، يعكس هذا خيار السلطة السياسية وتناقضاتها على اعتبار أن تبني نهج الأداء والنتائج سيكون له تأثير مباشر على بنية النظام السياسي (توزيع الاختصاص المالي) وشرعيته ثم على خياراته المتعلقة بالإنفاق العام وتحصيل الضرائب .

7- مشاركة البرلمان والمجتمع المدني في تجسيد الحكامة المالية العامة في الجزائر كفاعلين في المجال المالي تبقى رهينة بإرادة السلطة السياسية، بالنظر لكونها تقوم على مبدأ الاستقلالية التي تسهم طبيعة النظام السياسي وتفاعلاته في جعلها شكلية إضافة لطغيان المصالح الخاصة والزبونية على سلوكيات ممثليها.

8- يشكل تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية خطوة مهمة نحو تجسيد الحكامة المالية العامة، فهو مؤسس على مبدأ الميزنة وليس على طبيعة النفقات العامة، وموجه بمؤشرات نحو تحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة، ويهدف لإصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى الفعالية وتعزيز الشفافية الميزانية.

9- تجسد فكرة المبادرة بمشروع القانون العضوي للمالية وتقديمها من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية المهيمنة على المجال المالي عكس القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي الذي جاء نتيجة لمبادرة برلمانية ومشاركة واسعة، وحقق إجماعاً واسعاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والطبقة السياسية حكومة ومعارضة، وعليه تعكس المبادرة استمراراً لنهج لا يتوافق مع ما يصبو إليه المشرع لتجسيده من مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي.

10- يأتي القانون العضوي 15/18 ليحل إشكالية عدم التطابق مع أحكام الدستور فبعد مرور اثنين وعشرين عاماً صدر هذا القانون العضوي المنصوص عليه في دستور 1996 كإطار لتنظيم المجال المالي والميزاني، والارتقاء به لمصاف القوانين العضوية يعكس اهتمام المؤسس الدستوري بالمجال المالي لكن إدراجه في الترتيب الأخير للمادة 123 للتعديل الدستوري 2016 يوحي بأنه الاهتمام الأخير له، ومن المعلوم أنّ ترتيب الميادين يجسّد أولويات المؤسس الدستوري.

11- يهدف القانون العضوي للمالية إلى إعادة تشكيل عملية صنع القرار المالي من أجل تحسين إطار تسيير المالية العامة، وتحقيق فعاليتها والتحكم في الإنفاق العام ولمواكبة التحولات العالمية في هذا المجال، أصبحت الدول والحكومات تعمل على اتباع أساليب تسيير ميزانياتها وفقاً للقواعد المطبقة في القطاع الخاص من خلال الاعتماد على مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الإيرادات والنفقات. تم تأسيس إطار تسيير المالية العامة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم.

12- يهدف القانون العضوي 15/18 لربط النفقة العامة بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات العامة نحو منطقتي النتائج عوض منطقتي الوسائل المطبق في القانون 17/84 بهدف تقوية فعالية وأداء السياسات العامة وتحسين جودة المرافق العامة التي تقوم على تقديم الخدمات للمواطنين.

13- يقدم القانون العضوي 15/18 مقارنة جديدة مبنية على مقترح اقتصادي لتحديد السياسات العامة وتقييم فعاليتها لتعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العامة وتقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن المالي للدولة، ويقوم القانون العضوي 15/18 على محاور رئيسة هي:

- إعادة هيكلة الميزانية من خلال إعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية التي ستبنى بموجبه على أساس مفهوم البرنامج كوحدة جديدة لتخصيص وتنفيذ الاعتمادات المالية.

- اعتماد مقارنة متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة في سياق متصل باستعمال البرنامج كوحدة أساسية لتخصيص الاعتمادات المالية ويعد البعد متعدد السنوات ضروري ليس من زاوية اعتباره رؤية للمدى المتوسط ولكن من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة، واعتماده كأداة لتعزيز كفاءة الإنفاق العام وفعالته وضمان تحقيق رؤية جيدة لتسيير المالية العامة.

- إصلاح متركز حول حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء يمنح مزيدا من حرية التصرف للمسيرين ويربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، لتسمح حركة الاعتمادات وفقا لإجراءات محددة بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات بطريقة لا تتعارض مع الأهداف المعلنة على مستوى البرامج لمساس جوهري بالغاية من استحداثها.

- تحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية، وذلك من خلال الرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة إلى البرلمان من طرف الحكومة وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية ومراجعة طريقة التصويت على نفقات قانون المالية، يأتي هذا في سياق التحول المنشود لتبني التسيير المتمحور حول النتائج والانتقال من ميزانية الوسائل.

14- تجسيد مقتضيات القانون العضوي 15/18 في الواقع يمر عبر مرحلة انتقالية بدأت منذ سنة 2001 وتستمر إلى غاية 2022، ليتطلب نجاح عملية الانتقال إلى ميزانية قائمة على النتائج إصلاحات موازية في القطاع المالي، المحاسبي، الإداري، في هذا السياق تُظهر النتائج المحققة أنّ عملية الانتقال تسيير ببطء شديد يعكس توترات الإرادة السياسية.

15- يمثل تجسيد مقتضيات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 تحديا حقيقيا لصناع القرار السياسي أولا ثم للموظفين ثانيا، ولباقي الفاعلين في المجال المالي العمومي ثالثا، لأنّ الجميع سيواجهون ثقافة أخرى لتسيير المالية العامة تحمل مضامين، ومفاهيم، وقيم

جديدة، تتعلق بالتكليف مع قواعد وأحكام جديدة للتسيير المالي العمومي ستؤدي إلى تصور جديد للسلطة السياسية تقدمه المؤسسات المالية بكونه "حكمة مالية عامة جديدة" تفرض على صناع القرار السياسي - أي: الدولة ومؤسساتها - الدخول في نهج تشاركي مفتوح وسلطة معززة للمسيرين المسؤولين عن تسيير البرامج المحكوم بمؤشرات الأداء والخاضع للتقييم، فالقانون يهدف لتحقيق تسيير فعال للمال العام وتأسيس إطار للمالية العامة يقوم على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج يأتي من رحم المقاربة المناجيرية المتشعبة بالقيم النيوليبرالية القائمة على تقليص دور الدولة وتعزيز دور القطاع الخاص، لكنه يصطدم في السياق الجزائري بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد والقطاع الخاص والمجتمع المدني وهو التحدي الحقيقي الذي يواجهه الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج.

16- تفترض الحكامة المالية العامة وجود مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي غير أنّ الواقع يعكس استمرار هيمنة السلطة التنفيذية التي تستأثر بالاختصاص المالي المعزز بقاعدة دستورية تمنع الزيادة في النفقات وتخضعها لشروط صعبة التحقق والتي كرسها القانون العضوي ب 15/18 باشتراطه إحالة كل مبادرة تكتسي طابعا ماليا مهما كان تأثيرها على الوزير المكلف بالمالية وموافقة الوزير الأول، كما يشكل غياب البعد الاستراتيجي (الرؤية الاستراتيجية) في تصميمه قصورا واضحا، وهو ما جاء في تقرير البنك الدولي حول مسار إصلاح تسيير المالية العامة في تقريره "برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA" بكون العقبة الرئيسية التي تؤخر تنفيذ ميزانية البرنامج تكمن في عدم وجود رؤية متماسكة للإصلاح يتم تصميمها في إطار خطة استراتيجية للإصلاحات المالية العامة.

17- يمر تجسيد إصلاح تسيير المالية العامة وتحقيق حكمة الإنفاق العام برهان إصلاح الدولة، العمل الذي يبدأ انطلاقا من التأكيد على الشرعية في بناء عقد اجتماعي جديد يلائم بين المقننات الدستورية والقانونية النابعة من ثوابت الأمة الجزائرية والاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تسيير المالية العامة وتكييفها مع السياق، فقد كشفت التحولات عبر العالم أنّ عملية الاستتساخ تؤدي إلى ولادة أنظمة مالية عامة مشوهة، وهيكل وأنظمة معلوماتية بلا روح تجد مقاومة داخلية من الجهاز البيروقراطي الذي يرفض الإصلاح حفاظا على امتيازاته وهو ما أشار إليه تقرير البنك الدولي بشأن معارضة الولاية لسلطة المسيرين للبرنامج التي تحد من سلطتهم في مجال الإنفاق العام.

18- ترشيد الإنفاق العام في الجزائر يبقى مطلباً تملّيه حالة المالية العامة الرهينة بتقلبات سعر البترول، ليتم الحديث عنه بسبب تراجع الأسعار في السوق الدولية، ويختفي كلما عرفت الأسعار ارتفاعاً، ما يعني غياب رؤية استراتيجية حقيقية لتسيير المالية العامة بوجه عام، ويصطدم نهج التسيير المتمحور حول النتائج بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد وتأثيره على باقي الفواعل من قطاع خاص ومجتمع مدني، الأمر الذي يجعل عملية الإصلاح والانتقال محفوفة بمخاطر الوفرة المالية أكثر من غيرها من العوامل المؤثرة في تبني مقاربة الحكامة المالية العامة من منظور المؤسسات المالية الدولية.

19- يستمر العمل بمقاربة تقليدية لتسيير الإنفاق العام تهتم بالإجراءات الشكلية ورقابة المطابقة، التي أبان استفحال الفساد بانتهاكها، وشكلت سنة 2019 عنواناً لفضائح الفساد مست جهاز الدولة الإداري في كل مستوياته، ويعكس هذا بوضوح أنّ تسيير المال العام يرتبط بوجود النصوص الجيدة المواكبة للتطورات المجتمعية والسياقات الدولية والآليات الفعالة، ولكن يتعلق أساساً بالعنصر البشري تكوينه كفاءته ونزاهته، فخلف العلم والمعرفة يبقى سؤال الضمير وتخليق الحياة العامة جوهر القضية.

الاقتراحات:

1- ضرورة تفسير مفهوم الحكامة بشكل أكثر دقة لأنّ الخلافات حول المفهوم على مستوى المجتمع العلمي واللغوي، وحتى على مستوى الحقل المعرفي الواحد تسهم في زيادة غموضه عبر تبني مقاربة متعددة الأبعاد متكيفة مع السياق المحلي وخصوصياته.

2- بالنظر للترابط بين معايير الحكامة وتكاملها يجب التعامل معها على مستوى النشاط الحكومي للدولة بدلالة علاقة هذه الأبعاد، فالاعتماد على واحد منها دون الآخر لا يساهم في تحقيق أهدافه الرئيسية.

3- العمل على تطوير التشريعات القانونية بما يتلاءم والتطورات الحاصلة في المجال المعرفي التقني، ليكون هنالك تحسين مستمر يراعي التطورات المتسارعة، ويحافظ على مقتضيات الأمن القانوني، فضمن استقرار القواعد لا يتعلق بجمودها وتطبيق حرفية نصوصها بل بقدرتها على تحقيق أهداف المصلحة العامة وتجسيد روح النص وفلسفته.

4- إن إمكانية حل أزمة المالية العامة والتسيير المالي العمومي في الجزائر يتوقف على وجود رؤية شاملة للبعد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع، ويرتبط جوهر الحل وتصحيح

الاختلالات المالية الاقتصادية الداخلية بقطع روابط التبعية للريع من جهة وللمؤسسات المالية الدولية وتوجيهاته القائمة على رهن القرار المالي للدول ومصائر للشعوب من جهة ثانية.

5- تنمية ثقافة المساءلة وتطوير القضاء المالي والإداري والدستوري في مجال المالية العامة عبر الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في المجال وتكييفها مع السياق بمعنى امتلاك المعرفة وتوظيفها في خدمة الرهانات الحقيقة وليس استيراد التقنيات، فتراكمها لا يصنع إصلاحا.

6- تفعيل دور البرلمان من خلال منح صلاحيات أوسع للجنة المالية، وتعزيز مساهمة المجتمع المدني من خلال نشر وثائق الميزانية، بما يجسد دور البرلمان المقيم والمجتمع المدني الشريك الفعال في صناعة القرار المالي ورقابته، وإعطاء المكانة الحقيقة لمجلس المحاسبة كأداة للتحليل والتقييم والرقابة الفعالة لتسيير المال العام.

7- من الناحية البيداغوجية رد الاعتبار لتدريس المالية العامة وباقي المواد والتخصصات المرتبطة بها من حكمة شاملة وتسيير عمومي عبر إصلاح برامجها، اعتبارا لدورها المعرفي والإنساني في تجسيد ثقافة المساءلة المالية والشفافية والحكمة في أوساط الطلبة بصفتهم قادة التغيير في المستقبل.

- آفاق الدراسة:

• من بين المواضيع التي تشكل امتدادا للدراسة:

- الرقابة المالية بين مقتضيات الشرعية القانونية ورهانات الفعالية التسييرية.
 - القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ورهان الحكامة المالية العامة.
 - إصلاح الميزانية العامة في الجزائر.
 - إصلاح تسيير المالية العامة في دول المغرب العربي بين الظروف الداخلية والضغط الخارجية.
 - دور مجلس المحاسبة في تجسيد الحكامة المالية دراسة مقارنة الجزائر وفرنسا.
- ولله الحمد.

ملاحق

جدول انعكاس أسعار النفط على النفقات والإيرادات العامة في الجزائر خلال الفترة

2019/2009

السنة	النفقات العامة (مليار دج)	الإيرادات العامة (مليار دج)	رصيد الموازنة العامة (مليار دج)	أسعار النفط (دولار أمريكي)
2009	4246.3	3275,36	-970.9	61.48
2010	4466.9	3074,64	-1392.3	79.51
2011	5853.6	3489,81	-2363.8	111.26
2012	7058.2	3804.03	-3254.1	111.65
2013	6024.1	3895.32	-2128.8	108.64
2014	6995.8	3927.75	-3068.02	99.02
2015	4926.3	4552.54	-373.8	52.35
2016	7297.5	5011.58	-2285.9	43.54
2017	7282.6	6047.98	-1234.7	54.24
2018	7726.3	6313.96	-1412.33	71.06
2019	/	/	/	64.35

المصدر: بالاعتماد على قوانين المالية وتقارير بنك الجزائر من السنة 2009 الى غاية سنة

2019

جدول نسبة الجباية البترولية للنفقات العامة في الجزائر للفترة (2019/2009)

الوحدة مليار دج

السنة	النفقات العامة (مليار دج)	الإيرادات البترولية (مليار دج)	نسبة تغطية الجباية البترولية للنفقات العامة %
2009	4246.3	1927	45,38
2010	4466.9	1501.7	33,62
2011	5853.6	1529.4	26,13
2012	7058.2	1519.04	21,52
2013	6024.1	1615.9	26,82
2014	6995.8	1577.7	22,55
2015	4926.3	1722.9	34,97
2016	7297.5	1682.5	23,06
2017	7282.6	2126.9	29,21
2018	7726.3	2349.7	30,41
2019	/	/	/

المصدر: بالاعتماد على قوانين المالية وتقارير بنك الجزائر من السنة 2009 الى غاية سنة

2019

جدول مؤشرات أداء الاقتصاد الجزائري للفترة (2019/2009)

السنوات	معدل النمو %	معدل البطالة %	معدل التضخم %	المديونية الخارجية (مليار دولار)
2009	1.6	10.2	5,7	5,813
2010	3.6	10	3,9	5,536
2011	2.9	10	4.5	4,405
2012	3.4	11	8.9	3,376
2013	2.8	9.8	3.3	3,396
2014	3.8	10.6	2.9	3,735
2015	7.3	11.2	4.8	3,02
2016	7.3	10.5	6,4	3,849
2017	3.2	11.7	5,6	3,99
2018	1.3	11.7	4,3	4,042
2019	1.4	11.4	/	/

المصدر: بالاعتماد على التقارير السنوية لبنك الجزائر وبيانات البنك الدولي، معطيات مديرية
الاستشراف بوزارة المالية خلال الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى غاية 2019.

- المصدر بالاعتماد على تقارير منظمة الشفافية الدولية

• جدول يبين مؤشر مدركات الفساد في الجزائر

الدرجة	الترتيب	عدد الدول المحصاة	السنة
//	//	//	2001
//	//	//	2002
2.6	88	133	2003
2.7	97	149	2004
2.8	97	159	2005
3.1	84	163	2006
3.0	99	179	2007
3.8	92	180	2008
2.8	111	180	2009
2.9	105	178	2010
2.9	112	183	2011
34	105	176	2012
36	94	177	2013
36	100	175	2014
36	88	168	2015
34	108	176	2016
33	112	180	2017
35	105	180	2018
35	106	180	2019

• جدول يبين مؤشر مدركات الفساد في فرنسا

الدرجة	الترتيب	عدد الدول المحصاة	السنة
6.7	23	91	2001
6.3	25	102	2002
6.9	23	133	2003
7.1	22	149	2004
7.1	22	159	2005
7.5	18	163	2006
7.4	18	179	2007
7.3	19	180	2008
6.9	23	180	2009
6.9	24	178	2010
7.0	25	183	2011
71	22	176	2012
71	22	177	2013
69	27	175	2014
70	23	168	2015
69	23	176	2016
70	23	180	2017
72	21	180	2018
69	23	180	2019

• جدول يبين مؤشر مدركات الفساد في المغرب

الدرجة	الترتيب	عدد الدول المحصاة	السنة
//	//	//	2001
3.7	52	102	2002
3.3	70	133	2003
3.2	77	149	2004
3.2	78	159	2005
3.2	79	163	2006
3.5	72	179	2007
3.5	80	180	2008
3.3	98	180	2009
3.4	85	178	2010
3.4	80	183	2011
37	88	176	2012
37	91	177	2013
37	80	175	2014
39	88	168	2015
37	90	176	2016
40	81	180	2017
43	73	180	2018
41	80	180	2019

- المصدر بالاعتماد على تقارير التنافسية الصادر عن منتدى الاقتصاد العالمي

• مؤشر الإسراف في الإنفاق العام في الجزائر

القيمة	الترتيب	عدد الدول المحصاة	السنوات
3,7	48	134	2009/2008
3.2	80	133	2010/2009
3.3	64	139	2011/2010
3.0	79	142	2012/2011
2.8	101	148	2013/2012
3.1	74	144	2014/2013
3.1	74	144	2015/2014
3.1	76	144	2016/2015
3.1	75	140	2017/2016

يحسب القيمة من 1 الى 7، 1 تعني بلد شديد الإسراف والهدر للمال العام، 7

تعني بلد يتمتع بكفاءة عالية في توفير السلع والخدمات اللازمة

المؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر

بالمصدر بالاعتماد على بيانات البنك الدولي

2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002		2000		1998		1996		المؤشرات الفرعية للحكامة																				
تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب																					
100-0	-2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	20.67	0.98-	20.19	0.98-	22.60	0.92-	25.48	0.72-	23.56	0.80-	18.91	1.08-	18.91	1.04-	14.43	1.11-	12.44	1.24-	14.50	1.17-
14.90	1.09-	14.01	1.15-	15.46	1.13-	20.39	0.92-	10.68	1.63-	5.53	1.75-	6.88	1.63-	10.05	1.43-	4.79	1.88-	5.32	1.78-	31.07	0.63-	32.52	0.57-	38.05	0.47-	39.22	0.47-	34.48	0.57-	31.12	0.61-	31.12	0.60-	14.87	0.96-	19.96	0.83-	13.11	1.9-	
21.36	0.79	27.18	0.62-	29.41	0.57-	42.65	0.38-	30.05	0.54-	32.14	0.52	29.59	0.58-	37.95	0.71-	22.80	0.74-	20.11	0.91-	21.36	0.79	27.18	0.62-	29.41	0.57-	42.65	0.38-	30.05	0.54-	32.14	0.52	29.59	0.58-	37.95	0.71-	22.80	0.74-	20.11	0.91-	
25.84	0.74-	24.88	0.77-	27.75	0.71-	28.23	0.75-	33.49	0.62-	31.68	0.59-	33.17	0.63-	11.88	1.21-	12.50	1.16-	12.56	1.21-	25.84	0.74-	24.88	0.77-	27.75	0.71-	28.23	0.75-	33.49	0.62-	31.68	0.59-	33.17	0.63-	11.88	1.21-	12.50	1.16-	12.56	1.21-	
33.01	0.59-	34.47	0.56-	36.59	0.52-	40.00	0.48	27.80	0.68-	28.7-	0.69-	23.23	0.88-	18.78	0.94-	22.16	0.82-	33.33	0.57-	33.01	0.59-	34.47	0.56-	36.59	0.52-	40.00	0.48	27.80	0.68-	28.7-	0.69-	23.23	0.88-	18.78	0.94-	22.16	0.82-	33.33	0.57-	

2018		2017		2016		2015		2014		2013		2012		2011		2010		2009		المؤشرات الفرعية للحكامة																				
تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب																					
100-0	-2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	21.67	0.98-	23.15	0.90-	23.65	0.86-	24.63	0.85-	25.12	0.82-	23.94	0.89-	22.54	0.91-	20.19	1.00-	18.48	1.02-	17.54	1.04-
18/57	0.79-	16.19	0.92-	12.38	1.10-	11.90	1.09-	9.52	1.19-	12.80	1.20-	9.48	1.33-	10.43	1.36-	11.85	1.26-	13.27	1.20-	37.02	0.44-	30.77	0.59-	35.58	0.53-	35.58	0.50-	35.10	0.48-	35.07	0.53-	35.07	0.53-	36.02	0.56-	38.76	0.48-	35.41	0.58-	
8.17	1.26	10.58	1.20-	10.10	1.17-	10.58	1.17-	8.17	1.28-	11.85	1.17-	9.00	1.28-	9.95	1.19-	9.57	1.17-	12.92	1.07-	8.17	1.26	10.58	1.20-	10.10	1.17-	10.58	1.17-	8.17	1.28-	11.85	1.17-	9.00	1.28-	9.95	1.19-	9.57	1.17-	12.92	1.07-	
22.12	0.78-	19.23	0.86-	18.75	0.86-	19.23	0.86-	24.04	0.77-	30.99	0.69-	26.76	0.77-	24.41	0.81-	26.54	0.78-	23.22	0.79-	22.12	0.78-	19.23	0.86-	18.75	0.86-	19.23	0.86-	24.04	0.77-	30.99	0.69-	26.76	0.77-	24.41	0.81-	26.54	0.78-	23.22	0.79-	
28.37	0.60-	30.29	0.60-	27.88	0.68-	29.81	0.65	32.21	0.60	39.34	0.47-	37.44	0.50-	35.07	0.54-	36.67	0.52-	33.49	0.58-	28.37	0.60-	30.29	0.60-	27.88	0.68-	29.81	0.65	32.21	0.60	39.34	0.47-	37.44	0.50-	35.07	0.54-	36.67	0.52-	33.49	0.58-	

المؤشرات الفرعية للحكامة في المغرب

المصدر بالاعتماد على بيانات البنك الدولي

2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002		2000		1998		1996		المؤشرات الفرعية للحكامة																				
تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب																					
100-0	-2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	25.96	-0.76	27.88	-0.71	28.85	-0.71	26.44	-0.69	33.65	-0.51	26.87	-0.75	34.83	-0.47	34.33	-0.45	42.79	-0.24	36.5	-0.42
25.96	-0.57	27.54	-0.5	30.92	-0.46	29.13	-0.56	35.44	-0.31	32.16	-0.41	37.04	-0.26	41.8	-0.07	57.45	0.31	39.89	-0.21	25.96	-0.57	27.54	-0.5	30.92	-0.46	29.13	-0.56	35.44	-0.31	32.16	-0.41	37.04	-0.26	41.8	-0.07	57.45	0.31	39.89	-0.21	
48.54	-0.18	50.97	-0.17	51.22	-0.16	46.57	-0.28	53.2	-0.13	53.06	-0.14	51.02	-0.15	54.36	-0.07	58.03	0	55.19	-0.1	48.54	-0.18	50.97	-0.17	51.22	-0.16	46.57	-0.28	53.2	-0.13	53.06	-0.14	51.02	-0.15	54.36	-0.07	58.03	0	55.19	-0.1	
49.03	-0.19	49.03	-0.22	49.51	-0.18	40.2	-0.41	46.8	-0.25	45.41	-0.27	49.49	-0.14	52.31	-0.03	52.85	-0.02	51.63	-0.1	49.03	-0.19	49.03	-0.22	49.51	-0.18	40.2	-0.41	46.8	-0.25	45.41	-0.27	49.49	-0.14	52.31	-0.03	52.85	-0.02	51.63	-0.1	
46.63	-0.3	46.41	-0.3	46.41	-0.29	45.93	-0.16	51.2	-0.03	50.5	-0.08	52.97	-0.02	54.95	0.13	60.5	0.23	59.3	0.22	46.63	-0.3	46.41	-0.3	46.41	-0.29	45.93	-0.16	51.2	-0.03	50.5	-0.08	52.97	-0.02	54.95	0.13	60.5	0.23	59.3	0.22	
41.75	-0.38	44.66	-0.34	39.51	-0.41	47.32	-0.31	52.68	-0.14	47.98	-0.26	50.51	-0.19	54.31	-0.11	60.82	0.11	53.23	-0.11	41.75	-0.38	44.66	-0.34	39.51	-0.41	47.32	-0.31	52.68	-0.14	47.98	-0.26	50.51	-0.19	54.31	-0.11	60.82	0.11	53.23	-0.11	

2018		2017		2016		2015		2014		2013		2012		2011		2010		2009		المؤشرات الفرعية للحكامة																				
تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب	تقدير جودة الحكماء	الترتيب النسوي للترتيب																					
100-0	-2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	+2,5	0-100	29.56	-0.66	28.57	-0.67	29.56	-0.63	28.57	-0.63	27.59	-0.69	27.23	-0.7	29.11	-0.61	27.7	-0.71	28.91	-0.7	27.96	-0.75
33.81	-0.33	30.95	-0.37	34.29	-0.31	33.81	-0.34	29.52	-0.45	28.91	-0.49	32.7	-0.47	33.65	-0.39	32.7	-0.38	31.28	-0.4	33.81	-0.33	30.95	-0.37	34.29	-0.31	33.81	-0.34	29.52	-0.45	28.91	-0.49	32.7	-0.47	33.65	-0.39	32.7	-0.38	31.28	-0.4	
46.63	-0.21	45.19	-0.19	49.52	-0.11	50.96	-0.06	50.48	-0.07	54.03	-0.04	52.61	-0.06	48.82	-0.15	50.24	-0.1	50.72	-0.14	46.63	-0.21	45.19	-0.19	49.52	-0.11	50.96	-0.06	50.48	-0.07	54.03	-0.04	52.61	-0.06	48.82	-0.15	50.24	-0.1	50.72	-0.14	
42.79	-0.24	44.71	-0.23	45.19	-0.23	49.04	-0.17	49.52	-0.13	48.34	-0.12	50.24	-0.08	50.24	-0.12	50.72	-0.08	51.67	-0.06	42.79	-0.24	44.71	-0.23	45.19	-0.23	49.04	-0.17	49.52	-0.13	48.34	-0.12	50.24	-0.08	50.24	-0.12	50.72	-0.08	51.67	-0.06	
49.52	-0.14	48.56	-0.16	48.56	-0.16	54.81	-0.09	54.33	-0.07	46.95	-0.25	48.83	-0.21	48.83	-0.23	50.24	-0.17	48.34	-0.21	49.52	-0.14	48.56	-0.16	48.56	-0.16	54.81	-0.09	54.33	-0.07	46.95	-0.25	48.83	-0.21	48.83	-0.23	50.24	-0.17	48.34	-0.21	
47.6	-0.22	52.4	-0.14	53.85	-0.13	52.4	-0.22	50	-0.27	44.08	-0.37	39.81	-0.44	42.18	-0.4	52.86	-0.2	45.45	-0.33	47.6	-0.22	52.4	-0.14	53.85	-0.13	52.4	-0.22	50	-0.27	44.08	-0.37	39.81	-0.44	42.18	-0.4	52.86	-0.2	45.45	-0.33	

المؤشرات الفرعية للحكامة في فرنسا

المصدر بالاعتماد على بيانات البنك الدولي

2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002		2000		1998		1996		المؤشرات الفرعية للحكامة
تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	
91.35	1.3	91.35	1.26	91.83	1.3	92.79	1.48	91.83	1.46	85.07	1.12	85.57	1.15	86.07	1.18	86.07	1.17	89	1.31	مؤشر المشاركة والمساواة
64.9	0.55	64.73	0.56	64.25	0.6	57.77	0.4	56.8	0.35	50.25	0.18	79.89	0.93	74.07	0.79	69.68	0.7	76.6	0.89	مؤشر الاستقرار السياسي
91.75	1.58	89.32	1.47	92.2	1.63	92.16	1.67	92.61	1.78	91.84	1.71	89.29	1.6	90.77	1.71	89.12	1.51	85.79	1.25	مؤشر فعالية الحكومة
87.38	1.28	86.89	1.29	86.76	1.24	86.27	1.25	85.71	1.23	86.22	1.25	80.61	1.02	80.51	0.96	78.76	0.87	81.52	1.05	مؤشر جودة التشريعات وتطبيق
90.87	1.51	90.43	1.47	90.43	1.47	90.43	1.42	91.87	1.44	89.6	1.37	85.64	1.24	91.09	1.46	91	1.4	91.96	1.48	مؤشر سيادة القانون
91.26	1.41	91.75	1.46	91.71	1.46	89.76	1.37	88.29	1.33	86.36	1.35	84.85	1.23	89.34	1.37	90.21	1.39	84.95	1.25	مؤشر ضبط الفساد
2018		2017		2016		2015		2014		2013		2012		2011		2010		2009		المؤشرات الفرعية للحكامة
تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	تقدير جودة الحكماء 0-100 الترتيب الموالي -2,5	
88.18	1.18	85.71	1.15	85.22	1.14	89.66	1.21	89.66	1.22	89.67	1.22	89.67	1.24	88.73	1.17	90.05	1.2	90.52	1.24	مؤشر المشاركة والمساواة
51.9	0.11	55.71	0.28	43.33	-0.1	51.43	0.11	58.1	0.3	62.09	0.45	63.51	0.55	65.4	0.6	68.72	0.68	63.51	0.51	مؤشر الاستقرار السياسي
91.83	1.48	87.98	1.35	90.38	1.41	88.46	1.44	88.94	1.4	89.1	1.48	87.68	1.34	87.68	1.36	89	1.43	89	1.48	مؤشر فعالية الحكومة
83.65	1.17	83.65	1.16	83.17	1.07	83.65	1.13	81.73	1.08	85.31	1.16	83.41	1.13	84.83	1.16	86.6	1.31	85.65	1.22	مؤشر جودة التشريعات وتطبيق
88.94	1.44	89.42	1.44	88.94	1.41	88.46	1.41	88.46	1.47	89.2	1.43	90.14	1.45	90.14	1.45	90.52	1.52	90.05	1.45	مؤشر سيادة القانون
87.98	1.32	87.5	1.26	90.38	1.4	88.94	1.31	88.94	1.31	88.15	1.33	90.05	1.46	90.52	1.53	89.52	1.47	90.43	1.44	مؤشر ضبط الفساد

المصادر

والمراجع

القرآن الكريم

قائمة المصادر المراجع

أولاً: قائمة المصادر بالعربية

1-القرارات

- 1- الأمم المتحدة، مفوضية حقوق الانسان، لجنة حقوق الانسان، قرار رقم 64/2000، الصادر في 26 أفريل لسنة 2000، جلسة رقم 66.
 - 2- الأمم المتحدة، إعلان الأمم المتحدة بشأن الالفية، قرار رقم 02/55، الدورة الخامسة والخمسون، الصادر بتاريخ 2000/09/08، رقم الوثيقة A/RES/55/2
 - 3- الأمم المتحدة، لجنة حقوق الانسان، الدورة السادسة والخمسون، القرار 2000/64.
 - 4- الأمم المتحدة، مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، القرار رقم 1/60، الدورة الستون، الصادر في 2005/10/24، ص 05، رقم الوثيقة A/RES/60.
 - 5- الأمم المتحدة، مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، القرار رقم 1/60، الدورة الستون، الصادر في 2005/10/24، ص 05، رقم الوثيقة A/RES/60.
 - 6- الأمم المتحدة، مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، القرار رقم 1/60، الدورة الستون، الصادر في 2005/10/24، ص 05، رقم الوثيقة A/RES/60.
 - 7- الأمم المتحدة، مؤتمر القمة العالمي لسنة 2005، القرار رقم 1/60، الدورة الستون، الصادر في 2005/10/24، رقم الوثيقة A/RES/60 .
 - 8- الأمم المتحدة، اتفاقية مكافحة الفساد، قرار الجمعية العامة رقم 58-04 المؤرخ في 2003/10/31، الدورة الثامنة والخمسون، وثيقة رقم A/RES/58/4.
 - 9- الأمم المتحدة، تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة في السياسات المالية العامة، رقم 218/67 الصادر بتاريخ 2012/12/21، الدورة السابعة والستون، رقم الوثيقة A/RES/67/218.
- 2-النصوص القانونية:

❖ الجزائر:

أ - الدساتير:

- 1 دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 8ديسمبر 1963. ج ر ع 64 لسنة 1963
- 2 دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 19 نوفمبر 1976. ج ر ع 94 لسنة 1976
- 3 -دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 23 فيفري 1989، ج ر ع 09 لسنة 1989.

4 -دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل بتاريخ 10أفريل 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل بتاريخ 15نوفمبر 2008 بموجب القانون 19/08، المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 بموجب القانون 01/16. ج ر ع 14 لسنة 2016.

ب - القوانين

- 1 -القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 10/07/1984 المعدل والمتمم.
- 2 القانون 25/88 المؤرخ في 12جويلية 1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية. ج ر ع 28 الصادرة بتاريخ 13جويلية 1988
- 3 القانون 88-01 المؤرخ في 12جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر رقم 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 4 -القانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 53 المؤرخة في 05 ديسمبر 1990
- 5 - القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.
- 6 القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 16 المؤرخة في 18 أفريل 1990.
- 7 القانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 53، المؤرخة في 05 ديسمبر 1990.
- 8 القانون رقم 21/91 المؤرخ في 4ديسمبر 1991 المتعلق بالأنشطة والبحث والاستغلال مع الشريك الأجنبي، ج ر ع 63، المؤرخة في 07 ديسمبر 1991.
- 9 القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27جوان 2000المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج ر ع 37، المؤرخة في 28جوان 2000.
- 10 القانون 99-02 المؤرخ في 8 مارس سنة 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج ر ع 15 ، الصادرة بتاريخ 09مارس 1999.
- 11 القانون 22/03 المؤرخ في 28/12/2003. يتضمن قانون المالية لسنة 2004، ج ر ع 83، المؤرخة في 29ديسمبر 2003.

- 12 القانون 01/06 المؤرخ 20/02/2006، ج ر ع 14 المؤرخة في 08/03/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالأمر 10-05 المؤرخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50 المؤرخة في 01/09/2010، وكذلك المعدل والمتمم بالقانون 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر ع 44 المؤرخة في 10/08/2011.
- 13 - القانون رقم 11/11 المؤرخ في 18 جويلية المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر ع 40، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2011.
- 14 - القانون 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016.
- 15 - القانون رقم 15/18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2018.

ج - الأوامر

- 1 - الأمر رقم 68 / 654 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969، ج ر ع 106، الصادرة بتاريخ 31/12/1968.
- 2 - الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 09، المؤرخة في 22/02/1995. والمعدل والمتمم بالأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، المؤرخة في 20/07/2003.
- 3 - الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم في بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
- 4 - الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.
- 5 - الأمر 22/95 المؤرخ في 26/08/1995 يتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية، ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 03/09/1995.
- 6 - الأمر 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر ع 55، الصادرة، بتاريخ 27-09-1995
- 7 - الأمر 12/97 المؤرخ في 19/03/1997 يعدل ويتمم الأمر رقم 22/95 والمتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية، ج ر ع 15، الصادرة بتاريخ 19/03/1997.

- 8 - الأمر رقم 04-01 مؤرخ في 20-08-2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر ع 47، الصادرة بتاريخ 22-08-2001.
- 9 - الأمر 05/05 المؤرخ في /25، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج ر ع 52، الصادرة بتاريخ 26 جويلية 2005.
- 10 - الأمر رقم 04/06، المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج ر ع 47، الصادرة بتاريخ 19/07/2006.
- 11 - الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
- 12 - الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
- 13 - الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
- د- المراسيم التشريعية

- 1 - المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ج ر رقم 04 الصادرة بتاريخ 20/01/1993
- 2 - المرسوم التشريعي رقم 08/93 المؤرخ في 1993 المتضمن قانون المالية 1997، ج ر ع 88 المؤرخة في 30/12/1993.
- 3 - المرسوم التشريعي رقم 08/94 المؤرخ في 05/26/2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر ع 33، الصادرة بتاريخ 28/05/1994.
- هـ- المراسيم الرئاسية

- 1 - المرسوم الرئاسي رقم 225/93 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، ج ر ع 46، الصادرة بتاريخ 10/10/1993.
- 2 - المرسوم الرئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن على اتفاق القرض الموقع 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع 31.
- 3 - المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31/10/2003 والتي دخلت حيز التنفيذ في 04/12/2004 الصادر، ج ر ع 26، الصادرة بتاريخ 16/04/2004-

4 - المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ونقويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 المؤرخ في 20/09/2015.
و- المراسيم التنفيذية

- 1- المرسوم التنفيذي 03/80 المؤرخ في 01/03/1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج ر ع 10، الصادرة بتاريخ 4 مارس 1980.
- 2- المرسوم التنفيذي 502/83 المؤرخ 20/08/1983، يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، ج ر ع 35، الصادرة بتاريخ 24/08/1983.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 196/91 المؤرخ في 28/ماي 1991 والمتضمن تنظيم المعاملات الخاصة القيم المنقولة، ج ر ع 26 المؤرخة في 01 جويلية 1991
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 94/95 المؤرخ في 15/12/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج ر ع 15، الصادرة بتاريخ 19/03/1995
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 03/455 المؤرخ في 1 ديسمبر 2003، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 2003. المتضمن إنشاء مركز البحث في الاقتصاد المطبق من أجل التنمية
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 461/05 مؤرخ في 06/12/2005 يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية تسيير وزارة الموارد المائية انظر في هذا: ج ر ع 79 الصادرة بتاريخ 07/12/2005.
- 7- المرسوم التنفيذي 94/08 المؤرخ في 10 مارس سنة 2008 يتضمن إنشاء وكالة الاعلام الآلي للمالية العمومية، ج ر ع 14 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2008.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008.
- 9- المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 7 أبريل 2002 المتضمن إنشاء وتنظيم وعمل خلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ع 23 المؤرخة في 07/04/2002.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 461/05 مؤرخ في 06/12/2005 يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية تسيير وزارة الموارد المائية، ج ر ع 79، الصادرة بتاريخ 07/12/2005.
- 11- المرسوم التنفيذي 07-365 المؤرخ في 28/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.
- 12- المرسوم التنفيذي 94/08 المؤرخ في 10 مارس سنة 2008 يتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2008.

- 13- **المرسوم التنفيذي رقم 96/09**، المؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفية تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009
- 14- **المرسوم التنفيذي 283/10** المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 المتعلق بتنظيم الإدارة لوزارة الاستشراف والإحصائيات، ج ر ع 70. الصادرة بتاريخ 21 نوفمبر 2010-
- 15- **المرسوم التنفيذي 11/13** المؤرخ في 15 جانفي 2013 المحدد لصلاحيات كاتب الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالاستشراف ج ر ع 03، ملغى بموجب التعديل الوزاري في ماي 2014.
- 16- **المرسوم التنفيذي رقم 364-07** المؤرخ في 28/11/2017 المتضمن الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ع 75، المؤرخة في 2/12/2007
- ز- رأي المجلس الدستوري
- 1- رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج ر ع 53، الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.
- ح- المداولات:
- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162، الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1999.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، العدد 83/2، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2013، ص 06.
- 3- الجريدة الرسمية للمناقشات العامة، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان 2016-2017، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 20 جوان 2017.
- ❖ المغرب:
- 1 **ظهير شريف رقم 91.11.1** صادر بتاريخ 29 جويلية 2011 بتنفيذ نص الدستور المراجع، ج ر ع 5964 مكرر بتاريخ 30 جويلية 2011.
- 2 - **القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98**، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع عدد 646.44 بتاريخ 1998/12/3

- 3 - القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.1562 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 6370، المؤرخة في 18 جويلية 2015.
- 4 - المرسوم رقم: 2.06.388 الصادر في 5 فيفري 2007 المتعلق بتحديد أشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ج ر ع 5518 المؤرخة في 19 أفريل 2007.
- 5 - -ظهير شريف رقم 1.15.65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.
- 6 المرسوم رقم: 2.06.388 الصادر في 5 فيفري 2007 المتعلق بتحديد وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، ج ر ع 5518 المؤرخة في 19 أفريل 2007

3-التقارير

1. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، ج ر ع 76، الصادرة بتاريخ 19/11/1997.
2. إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواعمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة.
3. الأمم المتحدة، إعلان الأمم المتحدة بشأن الالفية، قرار رقم 02/55، الدورة الخامسة والخمسون، الصادر بتاريخ 2000/09/08، رقم الوثيقة [A/RES/55/2](#)
4. الأمم المتحدة، الجمعية العامة، " تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح"، الوثيقة A/51/950 الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.
5. البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم -الدولة في عالم متغير، 01/09/1997. الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.
6. الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.
7. البنك الدولي، تقرير عن التنمية 2000/1999: دخول القرن الواحد والعشرون، الفصل الخامس: تحقيق اللامركزية: إعادة التفكير في شكل الحكومة. 2000
8. الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004 .

9. الأمم المتحدة، اليونيسكو، مكتب التخطيط الاستراتيجي، البرمجة والميزنة والإدارة والرصد وإعداد التقارير وفقاً للنهج القائم على النتائج المطبق في اليونيسكو، المبادئ التوجيهية، سبتمبر 2017.
10. الأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة السادسة والخمسون، القرار 2000/64.
11. الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003.
12. الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003.
13. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002 "خلق فرص للأجيال القادمة"،
14. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
15. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
16. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
17. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
18. وثيقة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (نيباد)، أبوجا، أكتوبر 2001.
19. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003، أهداف التنمية للألفية: تعاهد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية، مطبعة كركي، بيروت، لبنان، 2003.
20. البنك الدولي، قضايا وخيارات لتحسين المشاركة بين البنك الدولي ومنظمات المجتمع المدني، وثيقة رقم 34160، مارس 2005.

21. البنك الدولي، إرشادات بشأن مكافحة الفساد، إرشادات بشأن منع ومكافحة الفساد في المشروعات التي تمويلها قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير واعتمادات ومنح المؤسسة الدولية للتنمية، 15 أكتوبر 2006.
22. صندوق النقد الدولي، النشرة المعممة رقم 106/05 المؤرخة في 2005/08/05.
23. المملكة المغربية، فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصية للبنك الدولي، دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007
24. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، القضاء في الدول العربية: رصد وتحليل (الأردن، لبنان، مصر، المغرب)، بيروت، 2007
25. صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007.
26. صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 2007.
27. صندوق النقد الدولي، مكتب التقييم المستقل، الحوكمة في صندوق النقد الدولي، تقييم، ماي 2008.
- 28.
29. مكتب التقييم المستقل، الحوكمة في صندوق النقد الدولي: تقييم، صندوق النقد الدولي، 2008.
30. مكتب العمل الدولي، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، جنيف، مارس 2008.
31. شراكة الميزانية الدولية، المشروع الدولي للميزانية: الميزانية المفتوحة 2006، نحو مزيد من المعلومات للجمهور من أجل مساءلة الحكومات، واشنطن دي سي. 2006
32. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إدماج مكافحة الفساد في التنمية، مذكرة تطبيقية، ديسمبر 2008،
33. تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، نوفمبر 2008
34. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2010: عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا (الإسكوا)، واشنطن، 2010.
35. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2010. عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا (الإسكوا)، واشنطن، 2010.

36. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2010، عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، واشنطن، 2010.
37. برنامج للأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز المساءلة الاجتماعية: من المبدأ إلى التطبيق، مذكرة توجيهية، أوت 2010.
38. البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010.
39. البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010.
40. البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010.
41. حكومة دبي، الشراكة بين القطاع العام والخاص، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، أبريل 2010.
42. شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة، دليل الشفافية في تقارير الموازنات الحكومية، كيف يمكن أن يستفيد المجتمع المدني من تقارير الموازنة لتطوير الأبحاث والترويج للأنشطة، فيفيك رام كومار وإسحق شابيرو.
43. المملكة المغربية، المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي لسنة 2010، الجزء الأول، 2010.
44. الاتحاد الدولي للمحاسبين، "إصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ج 01، ترجمة جمعية المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، مجموعة أبو طلال غزالة، عمان، 2010.
45. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، وثيقة معلومات أساسية، 2010.
46. منتدى صندوق النقد الدولي، الربيع العربي بعد مضي عام، النافذة الاقتصادية، 2011.
47. البنك الدولي، مبادرة إيصال أصوات مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المنتدى الأول: التبادل، المالية العامة في العالم العربي: المساءلة تبدأ بالشفافية، أبو ظبي، 2013.

48. وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي بمجلس النواب، 12 جويلية 2012، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة العدد 06، 2013.
49. التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، 2013.
50. المرصد التشريعي (هيئة التحرير)، مذكرة تقديمية لمشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء المالي، العدد 01، 2014.
51. صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، الصندوق والحكومة السليمة، مارس 2016.
52. صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة. 30 سبتمبر 2016.
53. صندوق النقد الدولي، البيان الصحفي رقم 90-17 المتعلق باختتام بعثات صندوق النقد الدولي إلى الجزائر في إطار مشاورات المادة الرابعة، 20 مارس 2017.
54. تقرير البنك الدولي، المعنون " الحوكمة والقانون "، الرسائل الرئيسية. 2017.
55. صندوق النقد الدولي، مكافحة الفساد مطلب أساسي لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي الكلي، نشرة الصندوق الإلكترونية.، 11 ماي 2016.
56. صندوق النقد الدولي، دراسة استقصائية للأوضاع الاقتصادية والمالية العالمية، آفاق الاقتصاد الإقليمي مستجدات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ماي 2018.
57. البنك الدولي، مبادرة إيصال أصوات مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المنتدى الأول: التبادل، المالية العامة في العالم العربي: المسألة تبدأ بالشفافية، أبو ظبي، 2013.
58. البنك الدولي، التقرير السنوي لعام 2018. ارتباطات المؤسسة الدولية للتنمية حسب القطاع المالي وقطاع الإدارة العامة للسنوات 2014/2018.
59. البنك الدولي، حلقة نقاش رفيعة المستوى حول شفافية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما الذي تفعله الحكومات العربية بالأموال العامة؟، 2018/04/17.
60. وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية. أبريل 2018.
61. المنظمة العالمية للشفافية، مؤشرات مدركات الفساد لعام 2018.

62. صندوق النقد الدولي، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي، سياسة المالية العامة الداعمة للنمو المستمر والاحتوائي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أكتوبر 2018.
63. البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي 2019، إنهاء الفقر والاستثمار في الفرص، 2019.
64. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

4- المعاجم والموسوعات:

أ- المعاجم:

- ابن منظور أبو الفضل جمال الدين مكرم الإفريقي المصري، لسان العرب، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2005.
- ب- الموسوعات:
- 1- أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2008.

- 2- حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1995.

ثانياً: قائمة المراجع

أ- الكتب باللغة العربية

1. إبراهيم العيسوي، سياسة التنمية المستقلة والثورات العربية، في السياسات التنموية وتحديات الثورة في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، 2017.
2. أبو علاء الأخضر أبو عزي، الواقعية النقدية في بلد بترولي، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2018.
3. أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، 2011.
4. أحمد عبد المنعم، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1999.
5. أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة الإدارية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

6. أسامة شهبان، إدارة الدولة: المفاهيم والتطور، دار الشروق، ط 01، الأردن. 2001.
7. أشرف منصور، الليبرالية الجديدة، جذورها الفكرية وأبعادها الاقتصادية، مصر: الهيئة المصرية للكتاب 2008.
8. أماني قنديل، مؤشرات فاعلية مؤسسات المجتمع المدني، الشبكة العربية للمنظمات الاهلية، 2010.
9. إيلين سيولا كامارك، العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في جوزيف س ناي وجون دناهيو " الحكم في عالم يتجه نحو العولمة "، ترجمة محمد شريف الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002.
10. إيهاب الدسوقي، دور القطاع الخاص في إدارة شؤون الدولة والمجتمع في: سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001.
11. بشير شاوش يلس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الجزائر، 2007.
12. بن داود إبراهيم، رقابة نفقات الدولة بين أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص التشريع، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008.
13. توفيق راوية، الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، 2005.
14. جوزيف ستيغلتز، خيبات العولمة، ترجمة ميشال كرم، دار الفارابي، 2003.
15. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999.
16. خير الدين صبري أحمد، العولمة في الفكر الاقتصادي، العراق: تنمية الرافدين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 80(28)، 2005.
17. ديفيد اوزريون وتيد غابلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، مكتبة العبيكان.
18. رشيد السعيد، كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، طوب بريس، الطبعة الأولى الرباط. 2009.
19. زهير الكايد، الحكمانية COVERNANCE: قضايا وتطبيقات، القاهرة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
20. السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 2004.

21. **سلوى شعراوي جمعة وآخرون**، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001.
22. **سليمان احمد اللوزي**، فيصل مرار، وائل العكشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، الاردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى.1997.
23. **سمير أمين**، ثورة مصر وعلاقتها بالأزمة العالمية، مصر: در العين للنشر، الطبعة الأولى، 2011.
24. **سوزي ناشد عدلي**، المالية العامة، النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى.2003.
25. **ظاهر الجنابي**، علم المالية والتشريع المالي، جامعة بغداد، كلية الحقوق
26. **عادل أحمد حشيش**، مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية. 1998.
27. **عبد الحي زلوم**، نذر العولمة، لبنان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، 1999.
28. **عبد العزيز غوردو**، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري، إصدارات أي كتب، لندن، الطبعة الأولى، 2015.
29. **عبد المجيد قدي**، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
30. **عدنان محسن ظاهر**، الموازنات العامة للدولة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004.
31. **عراقي عبد العزيز الشربيني**، نيباد واستراتيجية التنمية الإفريقية، عرض نقدي لبعض القضايا الرئيسية: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة. 2003.
32. **عطية حسين أفندي**، دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع في، سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001.
33. **علي عبد الوهاب**، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات والحكومة في بيئة الاعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007.

34. **كريم أبو حلاوة، إشكالية المجتمع المدني، دار الأهالي، دمشق، ط 01، 1998.**
35. **كيرون وولش، الخدمات العامة وآليات السوق، المنافسة وابرار العقود والإدارة العامة الجديدة، المملكة العربية السعودية: ترجمة محسن ابراهيم الدسوقي، معهد الإدارة العامة، 2003.**
36. **ليلى البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مصر: أوراق عمل مؤتمر المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطني العربي المنعقد بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، في مارس 2007**
37. **محفوظ أحمد جودة، إدارة الجودة الشاملة مفاهيم وتطبيقات، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، ط2، 2006.**
38. **محمد التهامي طواهر، مسعود صديقي، المراجعة وتدقيق الحسابات الإطار النظري والممارسة التطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2003.**
39. **محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.**
40. **محمد أوجار، الحكم الرشيد أو الحكامة الجيدة، الندوة الدولية لتنمية والديمقراطية وتطوير النظام الإقليمي العربي، القاهرة، 2013.**
41. **محمد جمال باروت، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، 2007.**
42. **محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط. 2010.**
43. **محمد خالد المهائني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012.**
44. **محمد شاكر محمد عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة لنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.**
45. **محمد عبد الفتاح الصحن وآخرون، أصول المراجعة، الدارة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.**
46. **محمد عمر أبودوح، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دراسة تحليلية مقارنة لميزانيات، الأداء، التخطيط والبرمجة الأساس الصفري في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.**

47. **محمود حسين الوادي**، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان. 2014.
48. **مدني بن شهرة**، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، الجزائر: دار هومة، الطبعة الأولى، 2008.
49. **منصور ميلاد**، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، الجماهيرية الليبية العظمى، 1994.
50. **موريس دوفرجه**، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1992.
51. **نزيه عبد المقصود محمد مبروك**، شفافية الموازنة العامة للدولة، أهميتها وآليات تعزيزها، كلية الشريعة والقانون طنطا، جامعة الأزهر، 2015.
52. **وليد عبد الحميد عايب**، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 2010.
53. **يحي دنيدي**، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014.
54. **يوسف شباط**، المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، النفقات والإيرادات طبقاً لآخر التعديلات 2009، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، كلية الحقوق، 2010/2009.
- 5- المقالات باللغة العربية
1. **أحمد عبد العزيز**، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 86، 2001.
2. **أحمد عبد العزيز**، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل، الشركات المتعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 35، 2010.
3. **أحمد عبد الله الماضي**، جاسم محمد حسين علو، مفهوم تحرير التجارة العالمية وأثره على النظام القانوني والاقتصادي وسيادة الدول، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، العدد 01، الجزء 02، 2016.
4. **أحمد فرحي**، **قليلة فاطمة الزهراء**، مستقبل السياسة المالية في ظل العولمة الاقتصادية المالية (التحديات والحلول)، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، جامعة الجزائر، العدد الخامس، 2017.

5. الأخصر عزي، غالم جلطي، الحكم الراشد وخصوصة المؤسسات (إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية)، مجلة علوم إنسانية، السنة الثانية، العدد 28، 2006.
6. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية. الأسس والآفاق، ندوة البرلمان: المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، الجزائر، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008.
7. إيمان عبد الكاظم، سحر عباس، تحليل سياسات التكيف الهيكلي في بلدان عربية مختارة مصر والمغرب، العراق: مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة الإصدار 12، المجلد الثاني، 2009.
8. باركة محمد الزين، أوجامع إبراهيم، إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أويكر بلقايد تلمسان، العدد 1، 2001.
9. بديعة لشهب، الأزمة المالية العالمية، محاولة في الفهم والتجاوز، بحوث اقتصادية عربية، العدد 52، 2010.
10. براهيم كومغار، الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المغرب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المشرف حركات محمد، العدد 41، 2015.
11. بن نعمان حمادو، تقييم برنامج خصوصية المؤسسات العمومية في الجزائر، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، 2017.
12. بوزيان عليان، القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له، دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، جوان 2013.
13. بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2012.
14. بوعلام حمو، نظرية الحكم الراشد بين إكراهات التطبيق ومراعاة حقوق الإنسان، رؤية إبستمولوجية للمفهوم، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم، العدد 1، 2006.
15. توفيق حكيمي، فاطمة الزهراء حشاني، استعصاء الديمقراطية ووفرة الموارد الطبيعية "دراسة في الأعراض السياسية لـ"لجنة الموارد"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، العدد 15، 2017.
16. تومي سلامي، مشروع عصرنة أنظمة الميزانية... نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، عدد 17 جوان، 2012.

17. جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2001.
18. جمال لعمارة، علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم والاقتصادية وعلوم التسيير، 2008.
19. جمال لعمارة، مداخل الموازنة العامة للدولة، الجزائر: مجلة العلوم الإنسانية، جامعة خيضر محمد بسكرة، العدد الثاني، 2002.
20. حسين الأسرج، المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 90، فيفري، 2010.
21. حسين بن ظاهر، سهيلة بغثة، صندوق ضبط الموارد آلية لضبط الميزانية العامة خلال الفترة 2014/200، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد 03، 2015.
22. حورية سعادية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، العدد الخامس، 2016.
23. خالد منة، انهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الريعية الجزائرية مثلا، مجلة عمران، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 15/18، 2016.
24. دلال بوعتروس، محمد دهان، مأسسة تقييم السياسات العمومية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 52 المجلد ب، 2019.
25. رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة.
26. رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، المجلة العربية للعلوم السياسية، تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 38، 2013/06.
27. رفيق صديقي، مناخ الدولة الريعية وتناقضات السياسة العامة في الجزائر، مجلة المستقبل الاقتصادي، مخبر مستقبل الاقتصاد الجزائري خارج المحروقات، العدد السابع، 2019.
28. رقية عواشيرية، الحكم الراشد كوسيلة لمكافحة الفساد في الدول المغاربية، مجلة الحقوق والحريات جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، 2016.
29. ريمي هيريرا، الأدوار السياسية للفكر الاقتصادي المهيمن، ترجمة أحمد زوبدي، مجلة المستقبل العربي، العدد 407، 2013.

30. **زهرة خضير عباس العبيدي**، سياسة التقشف تجربة مصر واليونان وسبل تطبيقها في العراق، المجلة السياسية الدولية، جامعة المستنصرية بالعراق، العدد 33-34، 2016.
31. **زياد حافظ**، الأزمة المالية العالمية: البحث عن نموذج جديد، بحوث اقتصادية عربية، العدد 55-56، 2011.
32. **سام دلة**، من دولة القانون إلى الحكم الرشيد: تكامل في الاسس والآليات، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني، 2014.
33. **سفيان ريموش**، المجتمع المدني ودوره في ترشيد أنظمة الحكم: حالة الدول النامية الجزائر، مجلة الحوار المتوسطي، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، العدد الأول، المجلد 4، 2013.
34. **سمير سهام داود**، **منعم حسين علي**، التقشف المالي في العراق أسبابه وآثاره على مؤشرات الأداء الاقتصادي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 25، الإصدار 112، 2019.
35. **سمير شوقي**، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد الرابع 4، 2019.
36. **سي محمد بقال**، المبادئ الدستورية لمالية العمومية: دراسة على ضوء اجتهادات الدستورية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 43، 2016.
37. **شريفة رفاع**، أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية، مجلة الباحث، العدد 08، 2010.
38. **شوقي يعيش تمام**، **عزيزة شبري**، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016.
39. **الشيخ الداوي**، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء: الجزائر: مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 07/2009-2010.
40. **صالح حسن ياسر**، الليبرالية - الخصوصية: برامج التكيف الهيكلي بين أوهام الخطاب الإيديولوجي وحقائق إنتاج التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 01، العدد 12، 1999.
41. **صالح زياني**، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد، وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، 2009.
42. **صائب حسن مهدي**، العولمة ودور الشركات المتعددة الجنسيات في النظام العالمي الجديد، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة القادسية، العراق، العدد السادس عشر، 2010.

43. **صوفيا شراد، رياض دنش، عولمة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الحادي عشر، 2016.**
44. **طارق عشور، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (1997-2011) دراسة في بعض المتغيرات السياسية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 34، 2012.**
45. **طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة ورقلة، العدد 01/2011-2012.**
46. **عادل الخصاصي، واقع تنافسية التشريعية بين الأنظمة القانونية الوطنية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 29، 2010.**
47. **عبد الباسط على جاسم، محمد فؤاد طالب المختار، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في الدستور العراقي لعام 2005، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، الإصدار 19، الجزء الأول، 2016.**
48. **عبد الستار إبراهيم دهام، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر، إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، العدد الثاني، سنة 2008**
49. **عبد السلام يخلف، الرشادة في زمن العولمة: بديل ممكن أم يوتوبيا، الجزائر: مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أحمد منتوري قسنطينة، العدد 33، 2010.**
50. **عبد السميع رويئة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، الجزائر: مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، العدد 23، جوان 2018.**
51. **عبد العالي عبد القادر، الفساد السياسي والحكامة: القيمة النظرية والخلفية الأيديولوجية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الثامن، 2016.**
52. **عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017.**
53. **عبد الغني باومو، التدبير العمومي المغربي بين إكراهات ارتفاع التكلفة وضعف المراقبة، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدبير، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس -المغرب، العدد 3، 2017.**
54. **عبد الغني عكة، نحو عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد، 02، سنة 2008.**

55. **عبد الكريم النوحى**، مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، المغرب، العدد 134-135، 2017.
56. **عبد اللطيف باري**، **على شتيوي**، الإصلاحات الاقتصادية الجزائرية في ظل توجهات المؤسسات المالية الدولية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثاني، 2018.
57. **عبد المجيد قدي**، **نبيلة صوفيا تاكرلي**، تسيير المالية العامة في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04 العدد 02، 2018.
58. **عدنان حسين يونس**، **توفيق عباس عبد عون**، **شيماء رشيد**، إمكانية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص لتعزيز الاستثمار في الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء، المجلد 13، العراق، العدد 2، 2015.
59. **عدنان حسين يونس**، دور الدولة الاقتصادي ومهمات إصلاح الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العراق، المجلد الثامن، العدد الرابع، 2010.
60. **على الصادق**، **نور فرحات**، تقرير عن وضع القضاء في مصر، مشروع " تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي "، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في العالم العربي، 2010.
61. **على جابر عبد الحسين المعالي**، صندوق النقد الدولي: صفات و مشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، العراق: مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 8، العدد 04، 2018..
62. **على عبد القادر علي**، العدالة الاجتماعية وسياسات الإنفاق العام في دول الثورات العربية، في: السياسات التنموية وتحديات الثورة في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، 2017.
63. **علي جابر المعالي**، صندوق النقد الدولي: صفات التنمية ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 8 العدد 4، 2018.
64. **علي شتيوي**، دور صندوق النقد الدولي والبنك الدوليين في توجيه الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر، الجزائر: مجلة المفكر، العدد الثامن عشر، 2019.
65. **عمار جفال**، قوى ومؤسسات العولمة التجليات والاستجابة العربية، مجلة شؤون الشرق الأوسط، مركز الدراسات الاستراتيجية، السنة الثانية عشر، العدد 107، 2002.
66. **عمار عوابدي**، مكانية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، جوان 2006.

67. عمر عبد الحميد عمر، سلام حسين محمد، الآليات الكفيلة بمكافحة الفساد (بحث مستل)، مجلة جامعة تكريت، العراق، العدد 26، المجلد 04، 2016.
68. عيسى بن ناصر، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التكيف والتعدي الهيكلي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 7، 2002.
69. غزوان رفيق عويد، دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدارسات، العدد التاسع، 2016، العراق.
70. الكر محمد، المجتمع المدني وإشكالية التحول الديمقراطي بالعالم العربي بين شرعنة الأداء وسلطوية السلطة، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد السابع، 2015.
71. ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013.
72. ليلى لكحل، نظرية كينز لمواجهة الأزمة الاقتصادية، مجلة معارف، جامعة البويرة، العدد 22، 2017.
73. مبروك ساحلي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحقيق التنمية، حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الرابع، 2018.
74. مبروك غضبان، نادية خلفه، المجتمع المدني ودوره في ترقية وحماية حقوق الإنسان مع التطبيق على الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد الخامس، 2015.
75. محبوب مراد، باري عبد اللطيف، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، العدد 02، 2017.
76. محد طرشي، حيرش فايزة، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، جوان 2018.
77. محمد الأنصاري، الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية، في الحكامة البرلمانية بالمغرب: أية تطبيقات في القرن الحادي والعشرين؟، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، إشراف محمد حركات، العدد 24/23، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2007.
78. محمد الطاهر قادري، بن موفق زروق، تفعيل استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، العدد الأول، المجلد الخامس، 2019.

79. **محمد بن العاربية، حسين بن العاربية**، دورة الموازنة الموجهة بالنتائج في الرفع من كفاءة الإنفاق -دراسة حالة التجربة المغربية- مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أحمد دراية -أدرار، العدد 02/ 05، جوان 2017.
80. **محمد بن عرب**، ترشيد المالية العامة كنواة صلبة لديمومة الدولة واستمرارها من منظور فكر ابن خلدون، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 1/32، 2017.
81. **محمد بن محمد، حليمي منال**، صفقات التراضي في الجزائر أسلوب خاص بضوابط قانونية غامضة، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 13، 2015.
82. **محمد حركات**، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، المجلد 06، 2005.
83. **محمود صالح عطية**، أسباب زيادة النفقات العامة بين الفكر التقليدي والفكر الحديث "مع الإشارة إلى العراق، جامعة ديالى، مجلة ديالى، العراق، العدد الخمسون، 2011.
84. **محمود محمد داغر، علي محمد علي**، الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الاقتصادي في ليبيا (منهج السببية)، مجلة بحوث اقتصادية عربية، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 51، 2010.
85. **مراد بلقالم**، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019،
86. **مراد محبوب، عبد الطيف باري**، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد 02، 2017.
87. **مصطفى الكباص**، نحو تدبير جديد للمالية العمومية، على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 43، المغرب، 2016.
88. **ملوكي سفيان**، الإنفاق المالي العربي والعدالة المجتمعية، تشخيص وتحليل، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 4، 2019.
89. **المنتصر السويني**، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016.

90. **منير الحمش**، الأزمة المالية العالمية الراهنة ومصير النظام الرأسمالي، مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، لبنان، العدد 364، 2009.
91. **مولاي لخضر عبد الرزاق**، **بونوة شعيب**، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية -دراسة حالة الجزائر - مجلة الباحث، العدد 09، 2010/2009.
92. **ميلود سفاري**، الحكم الرشيد: المفهوم المبادئ والانتقادات، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية جامعة فرحات عباس سطيف، العدد 05، جوان 2007.
93. **نادر فرجاني**، نحو قياس أفضل للتنمية الإنسانية -مؤشر التنمية الإنسانية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلف فرص للأجيال القادمة، ايقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
94. **نادية مغني شكور**، حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازنتي الجزائري: تشخيص، تحديات وآفاق، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 5 العدد 1، جوان 2018.
95. **ناريمان رقوب**، معالجة العجز الموازني في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة ألكلي محند اولحاج البويرة، العدد 22، 2017.
96. **نجيب جيري**، الحكامة وسؤال المدلول: مقارنة ابستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي: قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، مج 02، العدد 2014، 04.
97. **نجيب جيري**، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، دراسة تحليلية نقدية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، الطبعة الأولى، 2012.
98. **نجيب جيري**، تحديث الفعل الرقابي رهانات السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، مجلة العلوم القانونية -سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، العدد 1، 2013.
99. **نعمان عباس**، ندا الحياتي، منظمة التجارة العالمية والاقتصاديات النامية، العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 3، المجلد 13، 2006.
100. **نور الدين حاروش**، تطوير علاقة البرلمان بالمجمع المدني...البرلمان المدني، مجلة المفكر جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر، 2014.
101. **نورين بومدين**، بلقطة براهيم، الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري وعلاقته بظاهرة المرض الهولندي، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة حمة لخضر بالوادي، المجلد 11، العدد 01، 2018.

102. هشام طلعت عبد الحكيم، عماد عبد الحسين دلول، حوكمة الشركات ودورها في التقييم العادل للأسهم العادية (دراسة تطبيقية في سوق العرق للأوراق المالية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 77، 2009.
103. يمينة حناش، عبد الكريم كبيش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية "، الجزائر، مجلة دارسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، عدد2، 2019.
104. يوسف الزوجال، قراءة نقدية في حاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الاعداد الخاص العدد 06، 2013.
105. يوسف بن يزة، مبروك ساحلي، الحوكمة كألية لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد الثاني، جوان 2019.
106. يوسف حميطوش، إشكالية المجتمع المدني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر -بسكرة، العدد الثاني عشر، 2018.

ج - الملتقيات والندوات

- 1- إلهام محمد عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الإدارية والمالية، دراسة تطبيقية على الجمهورية اليمنية: في بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربي لمكافحة الفساد بعنوان " المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الاقطار العربية "، يومي 7 و 8 فيفري 2007 ببيروت، الطبعة الأولى، 2007.
- 2- براق محمد، موساوي ياقوت، المسؤولية الاجتماعية في إطار حوكمة الشركات، ملتقى آليات حوكمة المؤسسات ومتطلبات تحقيق التنمية المستدامة، ورقة، 25-26 نوفمبر 2013.
- 3- بوفليح نبيل، طرش محمد، حوكمة الحسابات الخاصة للخزينة العامة في الجزائر " صندوق ضبط الموارد نموذجا "، الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء الحوكمة في إدارة الميزانية جامعة البويرة ، 31-31 أكتوبر 2012.
- 4- رشيد بوكساني، نسيم أوكيل، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية حالة الجزائر، المؤتمر العربي الأول للتطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد عمان، 26-28 أكتوبر 2008.

- 5- **رشيد قاعدة**، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة يوم 15 مارس 2019، بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، 2019.
- 6- **زياد حافظ**، أوضاع الاقطار النفطية وغير النفطية، في: دولة الرفاهية الاجتماعية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006.
- 7- **شوقي بورقبة**، التمييز بين الكفاءة والفعالية والفاعلية والأداء، المملكة العربية السعودية: ورقة بحث مقدمة ضمن فعاليات حوار الأربعاء العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، 09-06-2010.
- 8- **عامر خياط**، مفهوم الفساد، ورقة مقدمة لندوة: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لمكافحة الفساد بيروت. 2006.
- 9- **عامر خياط**، مفهوم الفساد، ورقة مقدمة لندوة: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2006، بيروت.
- 10- **عبد القادر بريس، زهير غراية**، دور القطاع الخاص في الجزائر في تعميق مبادئ وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات، مداخلة في المؤتمر الدولي الثالث حول "منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية"، جامعة بشار، يومي 14/15 فيفري 2012.
- 11- **عبد الوحيد صرارمة**، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مداخلة في الملتقى الدولي العلمي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة ورقلة، 09/8 مارس 2005.
- 12- **عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير**، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات نجاعة الأداء، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، يوم 15 مارس 2019.
- 13- **علي الصاوي**، ماهية الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية، عمان، يومي 21 و22 مارس 2009.

- 14- **علي القادري**، دولة الرفاهية الاجتماعية، لبنان: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، 2005، الطبعة الأولى، 2006.
- 15- **عماد الشيخ داود**، الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية بيروت سنة 2004، الطبعة الثانية، 2006.
- 16- **غسان علي سلامة**، الحوكمة في ظل العولمة: جامعة الجنان، المؤتمر العلمي الدولي، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، لبنان، 15-17 ديسمبر. 2012.
- 17- **قوي بوحنية**، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، مداخلة في ملتقى التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسبية بن بوعلي بالشلف، 16-17 ديسمبر 2008.
- 18- **كمال بن موسى**، عبد الرحمان عية، التحويلات الاجتماعية في الإنفاق الحكومي الجزائري، آثارها على ذوي الدخل المحدودة، مداخلة في الملتقى الدولي حول تقييم سياسيات الإقلال من الفقر في الدول العربية في ظل العولمة، جامعة الجزائر 03، 8-9 ديسمبر 2014.
- 19- **ليلى البرادعي**، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، في الحكم الرشيد والتنمية، مصر: مركز دراسات بحوث الدول النامية، أعمال مؤتمر يومي 30-31 مارس، القاهرة، 2003.
- 20- **محمد حركات**، استقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم اخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها، ورقة مقدمة لندوة: الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، لبنان، 2009.
- 21- **محمد عابد الجابري**، مداخلة في ندوة "الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر" عقدتها الإيسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة) بالقاهرة ما بين 11-13 نوفمبر 2001.
- 22- **مسهل ساسية**، المراجعات الفكرية للنظريات الاقتصادية الرأسمالية في ظل الأزمات الاقتصادية، ملتقى دولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحكومة العالمية، جامعة فرحات عباس-سطيف، يومي 20-21 أكتوبر 2009.

- 23- **مصطفى بورنان، أبويكر بوسالم،** كفاءة الرقابة المالية كآلية لترشيد الإنفاق العام " مقارنة نظرية"، الجزائر: جامعة العربي التبسي -تبسة: ملتقى دولي "الإنفاق البيئي: بين حاجات التنمية ومتطلبات الحكم الراشد"، 13 و 14 مارس 2018.
- 24- **منير الحمش،** العولمة ودولة الرفاهية، في: دولة الرفاهية الاجتماعية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006.
- 25- **نبيل بوفليح، طرشي محمد،** حوكمة الحسابات الخاصة للخزينة العمومية في الجزائر، صندوق ضبط الموارد نموذجا، "مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني " إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة"، جامعة البويرة، 30-31 أكتوبر 2012.
- 26- **ندير المومني،** دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب) ورقة مقدمة لمشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، لبنان، 2007.
- الرسائل العلمية:

أ/ أطاريح دكتوراه:

1. **أحمد صادق زاوي،** الحكم الراشد، المؤسسات والنمو الاقتصادي، العوامل المؤسسية والنمو الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، -، 2016-2017.
2. **أحمد نعيمي،** دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015/2016.
3. **إسحاق خديجة،** سياسية المالية العامة المضادة للدورات النفطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبويكر بلقايد -تلمسان، 2016/2017.
4. **بوزاهر سيف الدين،** أثر عوائد المحروقات على النمو الاقتصادي والحوكمة دراسة تحليلية وقياسية لحلة الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1995-2017، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان، -، 2017/2018.
5. **بوشعيب زيات،** النظام المالي العالمي وانعكاساته على المالية العامة بالمغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق شعبة العلوم السياسية، وحدة التكوين والبحث المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 2001/2002.

6. **حبيبة نايلي**، الآليات القانونية لتنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2016/2015.
7. **حكيم بوجطو**، عصرنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، 2014/2013.
8. **خالد منة**، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 03، 2015/2014.
9. **دنان راضية**، ترشيد سياسة الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، دراسة حالة الجزائر (1990/2014)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر (3)، 2016/2015.
10. **رابحي أحسن**، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 1 بن خدة يوسف، كلية الحقوق، 2006.
11. **رحمة زيوش**، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
12. **سارة دباغي**، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2018/2017.
13. **سعداوي موسى**، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2007.
14. **سمية بلغفو**، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015/2014.
15. **سيدي محمد شكوري**، وفرة الموارد الطبيعية والنمو: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2012/2011.
16. **شعبان فرج**، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2011/2010.
17. **صالح زياني**، تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع - دراسة حالة الجزائر 19962-1992 - أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2003.

18. طارق عشور، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018/2017.
19. عادل بونحاس، دور الصناديق السيادية في ضبط الميزانية العامة وتخفيض حجم الدين ، دراسة استشرافية لصندوق ضبط الإيرادات الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك ، جامعة أحمد بوقرة -بومرداس - 2019/2018 .
20. عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر " مقارنة قطاعية " أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومين جامعة مصطفى اسطمبولي -معسكر-، 2016/2015.
21. عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص القانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012.
22. عبد العزيز عزة، قواعد الرقابة المالية وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الاسلامي -دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، تخصص شريعة وقانون، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة، 2015/2014.
23. فارس بن علوش، بن بادي السبيعي، دور الشافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2010.
24. فتيحة حيمر، ظاهرة الفساد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، جوان 2014.
25. فريزة اشهبان، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، 2010/2009.
26. فضيلة عكاش، الحوار الاجتماعي في الجزائر، دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التنموية، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسية والإداري، 2010/2009.
27. كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013/2012.

28. **ليندة لظا محرز**، المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في الأسس والأهداف، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2013/2012.
29. **محمد الصالح فنيش**، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.
30. **محمد بن عزة**، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، الجزائر: أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2015/2014.
31. **محمد سلكي**، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، 2013/2012.
32. **محمود شحماط**، قانون الخوصصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
33. **مسعود دراوسي**، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر: 1990-2004، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، أطروحة دكتوراه، 2006/2005.
34. **مقدم وهيبة**، تقييم مدى استجابة منظمات الأعمال في الجزائر للمسؤولية الاجتماعية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة وهران، 2014/2013.
35. **نادية مغني**، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال، 2017/2016.
- ب-رسائل ماجستير**
1. **بن سعيد مراد**، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2004/2003.
2. **حمزة برطال**، القانون التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.
3. **خلفة نادية**، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008.

4. رضوان بروسي، الديمقراطية والحكم الراشد في افريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات نوعية الحكم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009/2008.
5. عادل حابسة، فعالية الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2011.
6. مايغا بوبكري، إشكالية الحكم الرشيد في المسار الديمقراطي لبوركينا فاسو، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003.

ثالثا/المراجع الإلكترونية

أ- باللغة العربية:

- الأمم المتحدة، لجنة حقوق الانسان، الدورة السادسة والخمسون، القرار 2000/64. على الرابط
<https://www.ohchr.org/ar/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/COHR2000-64.htm>
- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم -الدولة في عالم متغير -1997/09/01،
<Http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta>
- صندوق النقد الدولي، البيان الصحفي رقم 90-17 المتعلق باختتام بعثات صندوق النقد الدولي إلى الجزائر في إطار مشاورات المادة الرابعة، 20 مارس 2017 على الرابط:
<Https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/03/20/pr1790-algeria-imf-staff-completes-2017-article-iv-mission>
- المملكة المغربية، فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصة والبنك الدولي، دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007. على الرابط:
Http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/IMAGES/CFAA_ARA.PDF
- صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، كيف يشجع البنك الدولي زيادة شفافية المالية العامة، 2011، على الرابط:
<https://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf>

- الموازنة المفتوحة، التقرير النهائي لعام 2008 المعنون بـ "تغير في نوعية الحياة " على الرابط:
https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2008-report_final_AR.pdf
- شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، على الرابط:
<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budgetsurvey-2017>
- صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، الصندوق والحكومة السليمة، مارس 2016. للاطلاع على صحيفة الوقائع على الرابط الرسمي لصندوق النقد الدولي
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>
- صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 2007، على الرابط:
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>
- تقارير مراعاة الامتثال للمعايير والمواثيق في مجال المالية العامة. على الرابط التالي:
<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?Sort=topic#fiscaltransparency>
- البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي 2005، على الرابط:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/248641468779702576/pdf/3240300REV0v10ARABIC0PAPER0WBAR020050.pdf>
- الميثاق الإفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم المعتمد في جويلية 2006 بجامبيا، على الموقع: https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_a.pdf
- مكتب العمل الدولي، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، جنيف، مارس 2008 على الرابط:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_090544.pdf
- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها: التحديث الإحصائي لعام 2018، مكتب تقرير التنمية البشرية، نيويورك، 2018. على الرابط:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ar.pdf

- المنهجية الجديدة لبناء مؤشر مدركات الفساد:
https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPI_Faqs_Embargo_Ar.pdf
- المنظمة العالمية للشفافية، مؤشرات مدركات الفساد لعام 2018، على الرابط:
www.transparency.org/cpi
- الأمم المتحدة، لجنة حقوق الانسان، الدورة السادسة والخمسون، القرار 2000/64. الرابط
<https://www.ohchr.org/ar/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/COHR2000-64.htm>
- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم -الدولة في عالم متغير -1997/09/01-
<http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/142321468338941655/World-development-report-1997-the-sta>
- صندوق النقد الدولي، البيان الصحفي رقم 90-17 المتعلق باختتام بعثات صندوق النقد الدولي إلى الجزائر في إطار مشاورات المادة الرابعة، 20 مارس 2017 على الرابط:
<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2017/03/20/pr1790-algeria-imf-staff-completes-2017-article-iv-mission>
- المملكة المغربية، فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصة والبنك الدولي، دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007. على الرابط:
http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/IMAGES/CFAA_ARA.PDF
- صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، كيف يشجع البنك الدولي زيادة شفافية المالية العامة، 2011، على الرابط:
<https://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf>
- الموازنة المفتوحة، التقرير النهائي لعام 2008 المعنون بـ "تغير في نوعية الحياة " على الرابط:
https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2008-report_final_AR.pdf
- شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budgetsurvey-2017>

- صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع، الصندوق والحكومة السليمة، مارس 2016.

للاطلاع على صحيفة الوقائع على الرابط الرسمي لصندوق النقد الدولي

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

- صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 2007، على الرابط:

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>

- تقارير مراعاة الامتثال للمعايير والمواثيق في مجال المالية العامة. على الرابط التالي:

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?Sort=topic#fiscaltransparency>

- البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي 2005، على الرابط:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/248641468779702576/pdf/3240300REV0v10ARABIC0PAPER0WBAR020050.pdf>

- الميثاق الإفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم المعتمد في جويلية 2006 بجامبيا، على الموقع: https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-african_charter_on_democracy_elections_and_governance_a.pdf

https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-african_charter_on_democracy_elections_and_governance_a.pdf

- موقع جمعية الشفافية الكويتية على الرابط

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/239.pdf>

- مكتب العمل الدولي، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، جنيف، مارس 2008 على الرابط:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_090544.pdf

- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها: التحديث الإحصائي لعام 2018، مكتب تقرير التنمية البشرية، نيويورك، 2018، على الرابط:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ar.pdf

- المنهجية الجديدة لبناء مؤشر مدركات الفساد:

https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPI_Faqqs_Embargo_Ar.pdf

• المنظمة العالمية للشفافية، مؤشرات مدركات الفساد لعام 2018، على الرابط:

www.transparency.org/cpi

ثالثا: قائمة المصادر والمرجع باللغة الأجنبية

1- قائمة المصادر باللغة الأجنبية:

أ- النصوص التشريعية الفرنسية:

- 1- **Loi Organique** n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001,
- 2- **Loi** n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, JORF n°0284 du 7 décembre 2013.
- 3- **L'Ordonnance** n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. JORF du 5 octobre 1958.
- 4- **L'ordonnance** No 2004-559, Du 17 Juin 2004, Sur Les Contrats De Partenariat, JORF n°141 du 19 juin 2004.
- 1- **Ordonnance** N° 2015-899 Du 23 Juillet 2015 Relative Aux Marches Publics, JORF n°0169 du 24 juillet 2015.
- 1- **Décret** N° 2012-1246 Du 7 Novembre 2012 Relatif A La Gestion Budgétaire Et Comptable Publique, JORF n°0262 du 10 novembre 2012.
- 2- **Décision** 94-351 DC du 29 décembre 1994, JORF n°302 du 30 décembre 1994.

ب - التقارير باللغة الإنجليزية:

- 1- **Anwar Shah**, public sector governance and accountability series, Participatory Budgeting, The World Bank, Washington DC .©2007 The International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank.

- 2- **IMF Country Report**, (May 2016): (No. 16/128)
- 3- **IFM, Algeria**: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005.
- 4- **ifm, Algeria**: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005.
- 5- **flizot stephanie**. Le contrôle des gestionnaires publics par les cours des comptes. In: politiques et management public, vol.25, n° 4, 2007.
- 6- **nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizieme colloque international florence, 15 et 16mars 2007**organise en collaboration avec l'universite paris x (laboratoires ceros et crdp) – tome 2.

2- قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

أ- الكتب باللغة الأجنبية

- 1- **Ali Cazancigil**, la gouvernance – pour ou contre Le Politique ?, armand colin, paris, 25 aout 2010.
- 2- **Andre Barilari**, La Mise En Œuvre De La Lolf Dans : Reformes Des Finances Publique Démocratie Et Bonne Gouvernance, A Actes De Ive Universite De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J, 2004.
- 3- **Andre Barilari**, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003.
- 4- **Augustin De Romanet**, Vers La Bonne Gouvernance Financière Dans Le Monde : Approche Comparée Des Reformes, Dans Michel Bouvier : La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Dans Le Monde, Actes De La Ive Université De Printemps De Finances Publiques, Paris : L.G.D.J,2009.

- 5- **Bernard Cubertafond**, Critique De L'administration Sous Emprise Liberale, Dans : Administration, Gouvernance Et Décision Publique, Ed. L'harmattan Gret, 2004.
- 6- **Catherine Laurent**, Les Standards Internationaux De La Bonne Gouvernance Selon La Banque Mondiale, Actes De La Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J,Lextenso, 2009.
- 7- **Charles Waline**, Pascal Desrousseaux Et Stanislas Godfroy, Le Budget De L'etat, Nouvelles Règles, Nouvelles Pratiques, La Documentation Française, Paris, 2006.
- 8- **Daniel Mockle**,La Gouvernance Le Droit Et L'etat, Les Question Du Droit Dans La Gouvernance Publique , Bruylante , Bruxelles,2007.
- 9- **Daniel Tommasi**, Gestion Des Dépenses Publiques Dans Les Pays En Developpement, Un Outil Au Service Du Financement Des Politiques Publiques Quelques Exemples Dérives Du Modele Français, Agence Française De Développement, Collection A Savoir, 2010.
- 10- **Dominique Bouley**, Les Standards Internationaux De La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Selon Le Fond Monétaire International, Actes De Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009.
- 11- **Dominique Lamiot**, La Réforme De La Comptabilité Publique, Levier De Modernisation De L'etat, Publication De L'Institute De La Gestion Et Du Développement Economique, France, Etudes N° 23, Juin 2007.
- 12- **Dominique Plihon**, Le Nouveau Capitalisme, Edition Flammarion, Paris, 2001.
- 13- **Eric Champagne Et Olivier Choiniere**, Initiative De Discipline Des Dépenses Publiques Et Reformes Administratives :

- Une Analyse Comprimee Des Trajectoires Canadienne Et Britannique, Dans : Les Reformes Des Finances Publiques : Enjeux Politiques Et Gestionnaires Bruylant Edition, Paris ,9 Avril 2014,.
- 14- **Eric Oliva**, Finances Publiques, Sirey Aide-Mémoire, 2eme Edition, 2008.
- 15- **François-Roger Cazala**, Structure Et Procédures Pour Le Renforcement De La Discipline Et De La Responsabilité Financière, Actes De La Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J ,Lextenso, 2009.
- 16- **Frank Mordacq**, la réforme de l'etat par l'audit. Paris : L.G.D.J 2009.
- 17- **Frank Mordacq**. Les Nouveaux Modes De Gestion En Régime Lolf. Innovations Créations Et Transformations En Finances Publiques. Actes De La Lie Universite De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP –Sous La Direction De Michel Bouvier. L.G.D.J,2006.
- 18- **Guy Hermet**, ali kazancigil et jean-françois prud'homme, la gouvernance. Un concept et ses applications. Paris, éditions Karthala, 2005.
- 19- **Irene Bouhadana**, Vers Un Nouveau Rôle Des Commissions Des Finances Des Assemblées Parlementaires Dans : Reformes Des Finances Publique Démocratie Et Bonne Gouvernance, A Actes De Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J,2004.
- 20- **Joël Darius Eloge Zodjihoue**, La Gestion Axée Sur La Performance Et Les Résultats Appliquée A La Gestion Des Finances Publiques : Preparation Et Mise En Place Du Budget Axée Sur La Performance Et Les Résultants.

- 21- **Lan Lienert**, Existe-t-il un modele standard de gestion publique ?, dans : Reformes Des Finances Publique Démocratie Et Bonne Gouvernance, A Actes De Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J,2004.
- 22- **Laurent Richer**, Le Contrat De Partenariat Public/Prive : Quelles Innovations?, Dans : Innovations Creations Et Transformations En Finances Publiques, Actes De La Lie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP – Sous La Direction De Michel Bouvier. L.G.D.J,2006.
- 23- **Louis Philip** ,Les Fondements Constitutionnels Des Finances Publiques, Collection, Poche-Finances Publique, Economica, Paris, 1995.
- 24- **Martial Laurent**, La Reforme Budgétaire Vue Par Les Institutions Internationale, Dans : Reforme Des Finances Publiques : La Conduite Du Changement, Actes De La liie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP – Sous La Direction De Michel Bouvier, L.G.D.J, 2007.
- 25- **Michel bouvier, Andre Barilari**, la nouvelle Gouvernance financier De L’etat, LGDJ, Paris, 2004.
- 26- **Michel Bouvier**, Innovations, Créations Et Transformations En Finances Publiques, Actes De La Lie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP – Sous La Direction De Michel Bouvier, LGDJ, Paris, 2004.
- 27- **Michel Bouvier**, La Conduite De La Reformes Budgétaire Dans Les Pays En Developpement : Reflexions Metalogiques, Dans : Reforme Des Finances Publiques : La Conduite Du Changement, Actes De La liie Universite De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP, L.G.D.J, 2007.
- 28- **Michel Bouvier**, La Transparence Des Finances Publiques : Vers Un Nouveau Modele, Actes Du La 6eme Edition Du

- Colloque International Des Finances Publique Du Rabat, LGDJ, 2013.
- 29- **Michel Bouvier**, Marie–Christine Esclassan, jean–pierre lassale, finances publiques, L.G.D.J, lextenso : 10 edition, 2010.
- 30- **Michel Bouvier**, Reforme Des Finances Publiques, Démocratie Et bonne gouvernance, Actes De Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J, Lextenso, Paris, 2009.
- 31- **Michel Bouvier**, Reformes Des Finances Publique ETransformation Des Modele Politique, Dans : Reformes Des Finances Publiques Et Modernisation De L'administration Melanges En L'honneur De Robert Herzog, Economica, Paris, 2010.
- 32- **Michel Bouvier**, Repenser Et Reconstruire Les Finances Publiques Des Demain, Dans : Reformes Des Finances Publiques E Bonn Gouvernance, Actes De La Iiie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP –, L.G.D.J, 2004.
- 33- **Mohamed Djouldem**, Genevieve Tellier, Christian De Visscher, Les Reformes Des Finances Publiques Enjeux Politique Et Gestionnaires, Edition Brylant, Paris, 2014.
- 34- **Philippe Bezes**, Alexandre Sine, Gouverner (Par) Les Finances Publiques, Presses De Sciences Po / Gouvernances, Paris,2011.
- 35- **Stephane Thebault**, La Responsabilité Des Gestionnaire : Responsabilité Managériale Et Responsabilité Juridictionnelle, Approche Dans : Reformes Des Finances Publique Démocratie Et Bonne Gouvernance, A Actes De Ive Université De Printemps Des Finances Publiques, L.G.D.J, 2004.
- 36- **Vignon, Jerome**, Leçons Des Reformes De L'action Publique En Europe, Dans : Etat Et Gestion Publique, Actes Du

- Colloque Du 16decembre 1999, Réalise En Pao Au Conseil D'analyses Economiques, La Documentation Française, Paris, 2000.
- 37- **Yahia Denideni**, « La Pratique Du Système Budgétaire De L'Etat En Algérie », Office Des Publications Universités, Alger, 2002.
- 38- **Thibault Le Texier**, le maniement des hommes. Essai sur la rationalite manageriale, la découverte, paris, 2016.
- 39- **Rachid Tlemcani**, Etat, bazar et globalisation l'aventure de l'infatih en Algérie, les éditions el hikma, 1999
- 40- **Mohammed Hachemaoui**, Clientélisme et patronage dans l'Algérie contemporaine, Paris, Aix-en-Provence, Karthala, Iremam, coll. « Les terrains du siècle », 2013.
- 41- **Adam Smith**, The Wealth of Nations, USA: a Penn State Electronic classic Series Publication, 2005

أ-المقالات باللغة الأجنبية

- 1- **Alexandre Guigue**, l'enseignement et la recherche en finance publique dans les pays anglo-saxons, RFFP, n°133, 2016.
- 2- **Allen Schick** , Vingt-cinq années de réforme budgétaire revue de l'ocde sur ka gestion budgétaire-volume 4 – N° 1,2004.
- 3- **Allen Schlick**, L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits, revus de l'OCDE sur ka gestion budgétaire-volume 3, N° 2.
- 4- **Allen Schlick**, les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire, Réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'ocde, organisée par la Commission des finances du Sénat français et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ,Sénat, Paris 6è 24-25 janvier 2001

- 5- **Allen Schlick**, les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire, Réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'OCDE, organisée par la Commission des finances du Sénat français et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ,Sénat, Paris 6è 24-25 janvier 2001
- 6- **André Barilari**, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In ARKWRIGHT E et al., L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007.
- 7- **Antoine Bézard**, budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique, Fondation Jean-Jaurès – 2 octobre 2018, p1-13 <http://michelgiraud.fr/files/2018/10/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique.pdf>
- 8- **Benoit Chevauchez**, la dépense publique au cœur de nos systèmes de finances publiques, RFFP, N o77, 2002.
- 9- **Bernard Cassen**, "Le piège de la gouvernance". "Le Monde diplomatique", juin 2001.
- 10- **Bernard Perret**, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF), Revue française d'administration publique N°117, 2006/1.
- 11- **Bonnie Campbell** " gouvernance : un concept apolitique
- 12- **Bonnie Campbell**, " gouvernance : un concept apolitique Communication pour la table ronde " Quel modèle politique sous-jacent au concept apolitique de gouvernance ?", séminaire d'été de haut conseil de la coopération internationale : " le développement : pour un débat politique", Dourdan (France), Mardi 29 Août 2000.
- 13- **Bonnie Campbell, Djifa Ahada** " la gouvernance : entre l'Etat et le marché, qui gouverne l'ordre social ? ", les cahiers de la chaire C – A poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au

développementN°1, UQAM, 2006.

[1http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Cahier_2006-](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Cahier_2006-)

- 14- **Bonnie campbell, djifa ahada**, " la gouvernance : entre l'etat et le marche, qui gouverne l'ordre social ? ", les caliers de la chaire c – a poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au developpementn°1 , uqam, 2006.
[1http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/img/pdf/cahier_2006-](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/img/pdf/cahier_2006-)
- 15- **Cabannes, Yves**, Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites, no 47-48, 2006.
- 16- **Cabannes, Yves**, Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites, no 47-48, 2006
- 17- **Carlos Santiso**, « pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », Revue française d'administration publique, N 117, 2006,
- 18- **Carlos Santiso**, combattre la corruption et améliorer la gouvernance financier : l'institution financiers internationales le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développements, « Revue française d'administration publique », no 119, 2006/3.
- 19- **Carmen Apaza**, la pertinence des « indicateurs mondiaux de la gouvernance » : un débat scientifique en cours, revue française d'administration publique », n° 127, 2008/3.
- 20- **Charles Moumouni, Carlos Nkoa**, "le double langage du NEPAD des flux de capitaux étrangers pour un développement endogène", Perspective Afrique, Vol 1, N2, 2005.
- 21- **Charles Tournier**, le concept de gouvernance en science politique papel politico, vol. 12, n. 1.2007.

- 22- **Christophe Ehrhart**, Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté : l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale, L'Actualité économique, Volume 82, numéro 4, décembre 2006, p618.
- 23- **Chrysostomos Mantzavinos, Douglass C. North et Syed Shariq**, apprentissage institutions et performance économique, Presses Universitaires de France | « L'Année sociologique », 2009/2 Vol. 59
- 24- **Cindy Duc, Emmanuelle LAVALÉE**, "les bases de données sur la gouvernance" Communication pour la table ronde " quel modele politique sous-jacent au concept apolitique de gouvernance ?", seminaire d'ete de haut conseil de la cooperation internationale : " le developpement : pour un debat politique", dourdan (france), mardi 29 aout 2000.
- 25- **Daniel Kaufman**, "Repenser la bonne gouvernance: dialogue sur la gouvernance et développement au Moyen-Orient et en Afrique du nord"(paris ,beyrouth, rabat et washington :ac.21novembre2003).
- 26- **Daniel Kaufmann**, The World Bank, Rethinking Governance Empirical Lessons Challenge Orthodoxy Discussion Draft, 2003. <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/mac/papers/0308/0308007.pdf>
- 27- **Daniel Tommasi**, Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, Un outil au service du financement des politiques publiques Quelques exemples dérivés du modèle français, agence française de développement, collection à savoir, 2010.
- 28- **David Heald**, Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre?, Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol 78, 2012/1.

- 29- **Didier Migaud**, allocation d'ouverture, dossier spéciale : la dépense publique locale, RFFP, 2017 n° 137.
- 30- **Emmanuel Breen**, "la bonne gouvernance et ses indicateurs : Trois approches", séminaire de droit administratif européen et global, chaire madp, 11 avril 2008.
- 31- **Fatima yatim**, L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF, politiques et management public, Vol 31/3, 2014. URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7165>
- 32- **François Alain**. Le concept de développement : la fin d'un mythe, In : L'information géographique, volume 67,n°4, 2003,<https://www.persee.fr/docAsPDF/ingeo0020-00932003num6742910.pdf>
- 33- **François Castaing**, " la gouvernance : Défis d'une approche non normative", Revue idara (numéro spécial), actes du colloque international sur la gouvernance, Alger 20 – 21 Novembre 2005, Vol 15, N° 2, 2005.
- 34- –Frank Mordacq, La nomenclature du budget de l'état en 2006, RFFP, n°91,2005,
- 35- **Frédéric Marty**, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa, Les partenariats public-privé, © Éditions La Découverte, Paris, 2006.
- 36- **Gabriel Noupoyo**, les conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude de nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes, RFFP, n°98, 2007
- 37- **Gaoussou Diarra et Patrick Planem**, la banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance, de boeck supérieur : mondes en développement, n°158, 2012/2.
- 38- **George Rederickson**, "public administration? Governance, governance everywhere.

- 39- **Gérard Charreaux**, «Vers une théorie du gouvernement des entreprises», séminaires doctoraux des iae de dijon et de lyon iii .1996. <http://gerard.charreaux.pagesperso-orange.fr/perso/articles/theoge>
- 40- **Gerry Stoker**, Governance as Theory: Five Propositions, International Social Science Journal, Vol. 50, No. 1.2008.
- 41- **Gilbert Orsoni**, les finances publiques à la recherche de leur identité, RFFP, n°133, 2016.
- 42- **Guillaume Tinlot**, le budget participatif, outil d'une citoyenneté financier locale rénovée, RFFP, n 135, 2016,
- 43- **Hachemaoui Mohammed**. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997–2002). In : Revue française de science politique, 53^e année, n°1, 2003
- 44- **Hertzog Robert**, Portal Éric. V., Les innovations dans la gestion financière locale : imposées proposées et décidées. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 28, 2008. Où en est la gestion locale ?
- 45- **Ian Lienert**, Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3,2003.
- 46- **Jacques Chevallier**, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », Revue Française d'administration publique, (no105–16), 2003/1.
- 47- **Jacques Chevallier**, Management public et Droit, revue politiques et management public, France, Vol.26/3, 2008.
- 48- **Jean-François Calmette**, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, revue française d'administration publique, N°117), 2006.
- 49- **Jean-François Joye**, La Sincerite, Premier Principe Financier, Rffp, 2010 N° 111

- 50- **Jean-Pierre Dupart**, la dynamique des réformes budgétaires globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solution, RFFP, n°98, 2007.
- 51- **Jean-Pierre Gaudin**, Pourquoi la gouvernance ? Paris : Presses de Sciences Po, « La bibliothèque du citoyen », 2002.
- 52- **Jeffrey Carmichael ,Dani Kaufmann**, “Public Sector Governance And The Finance Sector” Paper prepared for the World Bank/International Monetary Fund/Federal Reserve Board conference on: Policy Challenges for the Financial Sector in the Context of Globalization, Washington DC, June 2001.
- 53- **Jennifer M. Brinkerhof**, « Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework », Public Administration and Development, vol. 22, n°1, 2002.
- 54- **Jeremy Clift**, au-delà du Consensus de Washington, finances &développement, septembre 2003.
- 55- **Joël Ficet**, L ambiguïtés de la gouvernance judiciaire : autorégulation et qualité dans le Ministère public belge, Revue Gouvernance, 5 (1, Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, 2008.
- 56- **Jonas Zadi**. La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire. Droit. Université Paris-Est, 2001.
- 57- **Kaufmann, Daniel** “Public and Private Misgovernance In Finance: Perverse Links, Capture and Their Empiric” in “Financial Sector Governance: The Role of The Public and Private Sectors” Brookings Institution Press, Washington U.S 2002.
- 58- **Laurent Pech**, droit &gouvernance : ver une privatisation du droit, chaire de recherche de la canada en modalisation, citoyenneté et démocratie.

- 59- **Le Gales Patrick**. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In : Revue française de science politique, 45^e année, n°1, 1995. pp. 57-95. https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502
- 60- **Loïc Philip**, panorama du contrôle des finances publiques dans le monde, RFFP, N° 101, Mars 2008.
- 61- **Lorrain Dominique**. Administrer, gouverner, réguler. In : Les Annales de la recherche urbaine, N°80-81, 1998. Gouvernances. P 85
- 62- **Luc Roubaud**, La réforme de l'état et son contexte : réformer l'Etat pour quoi et pour quoi?, Cahiers français, n° 346, https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf
- 63- **Luc Saïd**, enjeux autour d'un principe controversé, RFFP, 2010 n° 111.
- 64- **Marc Hufty**, La gouvernance est-elle un concept opérationnel ?, Fédéralisme Régionalisme [En ligne], Numéro 2 – Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?, Volume 7 : 2007.
- 65- **Marc Leroy**, les finances publiques vues par un sociologue, RFFP, n°133, 2016.
- 66- **Marc Raffinot** et Boris Samuel, Les cadres de dépenses à moyen terme, un instrument utile pour les pays à faible revenu, revus statico, n° 100,2006.
- 67- **Marc Simmony**, la démarche de performance dans le cadre des finances publique, RFFP, n°98, 2007.
- 68- **Marc Simmony**, Le contrôle financier public dans le cadre de l'union européenne et de son élargissement, RFFP, N° 77, Mars 2002.

- 69- **Marie Christine Esclassan**, un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, RFFP, N° 101, Mars 2008.
- 70- **Marie-Christine Esclassan**, sincérité et gouvernance publique : y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ?, RFFP, 2010 n° 111.
- 71- **Michel Bouvier**, Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent», Colloque internationale la nouvelle gouvernance financier publique : une réponse à la crise économique?, Tribunal de Contas Lisboa, 2009.
- 72- **Michel Bouvier**, la nouvelle gouvernance financière publiques au cœur de la réformer de l'état démocratique, l'école nationale de l'administration, Vigie – volume 10, 2007.
- 73- **Michel Bouvier**, le citoyen, la gouvernance financière publiques et les mutations du politique, RFFP, n 135, 2016.
- 74- **Michel bouvier**, Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ?, Sommaire, RFFP, n° 119 – 2012.
- 75- **Michel Bouvier**, sciences des finances publiques : le quiproquo, RFFP, n°133, 2016
- 76- **Michèle André**, réflexions sur le volet performance des lois de finances et des lois de règlement, RFFP, 2017 n° 137.
- 77- **Mohamed Harakat**, La gouvernance parlementaire et les impératifs du développement humain durable, La gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle ? Revue Marocaine d'Audit et de Développement, N23/24,2007.
- 78- **Mohamed Moindze**, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011,
- 79- **Nicaise Mede**, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace Uemoa, revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, 2012, p3. <http://afrilex.u->

bordeaux4.fr/sites/afrilex/img/pdf/article_reflexion_sur_le_cadre_harmonise_des_finances_publicques_uemoa_bordeaux.pdf

- 80- Oliver Kask** (Membre, Estonie), Bilan–Sur Les Notions De " Bonne Gouvernanceet De Bonne Administration", Commission Europeenne Pour La Democratie Par Le Droit (Commission De Venise), Etude N 470 / 2008, Strasbourg, 9 Mars 2011, Voir Le Site :<Http: Www.Venice. Coe.Int.
- 81- Pierre Cliche**, gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presses de l’Universite du Québec 2009.
- 82- Rémy Herrera**, The neoliberal "Rebirth" of development economics, Centre d’conomie de la Sorbonne UMR 8174, 2006. P 5https://halshs.archives–ouvertes.fr/halshs–00113514/document.
- 83- Robert Miller**. The Ecology of governance and parliamentary accountability". In parliamentary center World Bank institute, parliamentary accountability and good governance, p10
- 84- Ronald Paul Hill** et al., Corporate Social Responsibility and Socially Responsible Investing: A Global Perspective, Journal of Business Ethics, 2007.
- 85- Santini Jean–Jacques**. La politique budgétaire britannique. In: Économie & prévision, n°73, 1986–2.
- 86- Santiso Carlos**, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », Revue française d'administration publique, 2006/3 no 119.
- 87- Sébastien Damart**, le manager en mode LOLF ou le nécessité du retour du manger intégratif, RFFP, 2017 n° 137.

- 88- **Stefan Leiderer, Peter Wolff**, gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, Annuaire Suisse de politique de développement, Vol 26, N 2, 2007.
- 89- **Thibault le texier** , d'un principe de justice a un standard a un standard d'efficacite la rationalite regalienne a l'epreuve de la logique gestionnaire ,revue de philosophie politique de l'ulg , belgique , n°4 , 2011.
- 90- **Thomas, g. Wiss** Governance, good governance and global governance: conceptual an Conceptual challenger” Third world quarterly vol. 21 N°05, 2000 .
- 91- **Tim Plumpter & Jhon Graham**, Governance and good governance: international and aboriginal Perspectives, (institute on governance: December1993).
- 92- **Tournier, Charles** le concept de gouvernance en science politique papel politico, vol. 12, num. 1, enero–junio, 2007.
- 93- **Un–Ohriss Et Undep**, La Gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancées, p 3
<http://www.undp–aciac.org/publications/other/undp/guides/policy–ldcreport–06f.pdf>
- 94- **Yannis Rapadopoulos**, " Démocratie, gouvernance et management de l'inderdépendance : des rapports complexes ". In : Javier SANTISO, Javier Santiso, À la recherche de la démocratie, Editions Karthala ,« Recherches internationales »,2009.
- 95- **Yvan Pesqueux**, Le nouveau management public, ou New Public Management, LE 15/10/2017 à 15 :25, consulté au site :
<https://hal.archives–ouvertes.fr/hal–00510878> 2006,
- 96- **Yves Sintomer**, Carsten Herzberg, Giovanni Allgretti, Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale. Dialog Global, N° 25, 2014.

- 97- **Fatiha TALAHIT**, La rente et l'Etat rentier recouvrent-ils la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ? Tiers Monde 210, 2012 /2,
- 98- **Ambert A, Migaud D.**, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme de la LOLF, Rapport au Gouvernement, octobre 2006.
- 1- **Ahmed Shahana S**, Globalization: Towards a Liberalized or a Re-colonized world?, African Political and Economic Monthly, Vol.13, No.1, 2000
- 2- **Fubbs Joan**, The Budget Process and Good Governance, African European Institute, 1999.
- 3- **George Kopits**, and Jon Craig, Transparency in Government Operations, Occasional Paper 24 , N158, International Monetary Fund, N.W., Washington, D.C, 1998
- 4- **Iulia Monica Oehler-Sincai** Strengths And Weaknesses Of The New Public Management (NPM)-Cross-Sectional And Longitudinal Analysis Institute of World Economy November 2008.
- 5- **John Whalley**, Rationality , Irrationality and economic cognition ,cecifo working paper n. 1445 category 10 empirical and theoretical methods, Ontario, N6A 5C2 Canada, 2005,Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11767/>
- 6- **Sharp, Rhonda** “Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting” UNIFEM (United Nation Development Fund For Women) Publisher, New York U.S. 2003.
- 7- **Ulrike Mandl**, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, The effectiveness and efficiency of public spending, Economic Papers, N 301, European commission, 2008,

- 8– **Vito Tanzi**, Ludger Schuknecht, Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective, Cambridge university press, Cambridge, United Kingdom, 2000.
- 9– **Yuhiro Hayamis**. From the Washington consensus to the post– Washington consensus: Retrospect and prospect, Asian development review, vol.20, n°2, 2003.
- 10– **Bradford L.Dillman**,The Private Sector in Algeria:The Politics of Rent Seeking and Failed,Boulder,Co:Westview Press,2000.

ب- أطروحات دكتوراه:

- 1- **Abdelhak Cerurfa**, la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016.
- 2- **Binod Atreya**, the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal ,thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002.
- 3- **Damien Catteau**, la loif et la modernisation de la gestion publique, La performance, fondement d'un droit public financier rénové, thèse doctorat en droit public Discipline: Droit public financier, Universite de Lille 2, 2005.
- 4- **Gemma Jamieson Malik**, "From Brazil to Britain: the vicissitudes of participatory budgeting: the importance of context", Doctoral Thesis: University of Westminster. April 2016.
- 5- **Gordon Crawford** and **Simonida Kacarska**, Aid sanctions and political conditionality: continuity and change, [Journal of International Relations and Development](#), Volume 22, 2017.

- 6- https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/Crawford_Kacarska_JIRDFinal_SentforProofs_March2017_1_.pdf
- 7- **M.t. Bouara** , La Loi De Finances En Algerie These Pour L'obtention Du Doctorat D'etat En Droit Public, Universite D'alger- Benyoucef Benkhedda, Faculte De Droit, 2005/2006.
- 8- **Saturninus Kasozi- Mulindwa**, "The Process and Outcomes of Participatory Budgeting in a Decentralised Local Government Framework: A **Case InUGANDA**", Doctoral Thesis: Department of Finance and Accounting, College of Social Sciences, University of Birmingham, October 2013.
- 9- **Thomas ROCA**, la gouvernance a l'heure du consensus post-washington : les limites theoriques et methodologiques d'un concept proteiforme, universite montesquieu- bordeaux iv these, doctorat en sciences economiques, 2011.
- 10- **Zagainova Anastassiya**. La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent. Thèse de doctorat, préparée au sein de l'école doctorale "sciences économiques", : université de Grenoble. France 2012.
- 11- **Mourad Ouchichi**, L'obstacle politique aux réformes économiques en Algérie, Thèse de Doctorat en Sciences politique, Université Lumière Lyon 2. France ,2011.

Séminaires

- 1- Alta Fölsche, Bonne Gouvernance Dans La Préparation Et L'exécution Du Budget, 6 E Séminaire Annuel De Cabri, Bonn Gouvernance Financière Vers Une Budgétisation Moderne, A Maurice, 18-19 Mai 2012.

رابعاً- المراجع الإلكترونية باللغة الأجنبية

- Bonnie Campbell, Djifa abada, " la gouvernance : entre l'etat et le marché, qui gouverne l'ordre social ? ", les cahiers de la chaire c – a poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au developpementn°1, uqam, 2006.Sur le site suivant
Http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Cahier_2006
- Daniel Kaufman, Repenser la bonne gouvernance: dialogue sur la gouvernance et développement au Moyen-Orient et en Afrique du nord, Paris ,Beyrouth, Rabat et Washington : 2003
Sur le site suivant :<http://www.worldbank.org/wbi/gouvernance>
- Charles Moumouni, Carlos Nkoa, "le double langage du nepad des flux de capitaux etrangers pour un developpement endogene", perspective afrique, vol 1, n2, 2005, p174. Sur le site suivant:
www.perspaf.org/fileadmin/Articles/Volume1/Numero2/PA_Vol1_No2_pp.171-186.pdf
- Lorrain Dominique. Administrer, gouverner, réguler. In : les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998. Gouvernances. . Sur le site suivant
Https://www.persee.fr/docaspdf/aru_0180-930x_1998_num_80_1_2200.pd
- Marc Hufty, La gouvernance est-elle un concept opérationnel ?, Fédéralisme Régionalisme [En ligne], Numéro 2 – Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?, Volume 7 : 2007. Sur le site suivant
<Https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=635>.

- Tournier, Charles le concept de gouvernance en science politique papel politico, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2007, . Sur le site suivant :

[Www.redalyc.org/pdf/777/77716564004.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/777/77716564004.pdf)

- Gérard Charreaux, Vers une théorie du gouvernement des entreprises, séminaires doctoraux des IAE de Dijon et de Lyon III .1996, Sur le site suivant :

. [Http://gerard.charreaux.pagesperso-orange.fr/perso/articles/THEOGE](http://gerard.charreaux.pagesperso-orange.fr/perso/articles/THEOGE)

- Jacques Chevallier, la gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, revue française d'administration publique 2003/1 (no105-106), Sur le site suivant :

[Https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration)

- Yvan Pesqueux, Le nouveau management public, ou New Public Management, Sur le site suivant : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878> 2006

- Gaoussou Diarra et Patrick Planem, la banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance, de boeck supérieur : mondes en développement, n°158, 2012/2.

[Https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2012-2-page-51.ht](https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2012-2-page-51.ht)

- Cindy DUC, Emmanuelle Lavalée, "les bases de données sur la gouvernance", Sur le site suivant <http://www.igf.finances.gouv.ci/igfadmin/bonnegouvernance/doc/BD%20sur%20gouvernance.pdf>
- Ross Herbert, mise en œuvre du Nepad : une évaluations critique". In: rapport sur l'Afrique : une évaluation du nouveau partenariat.

[Http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch5_herbert_f.pdf](http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch5_herbert_f.pdf)

- Laurent Pech, droit &gouvernance : ver une privatisation du droit, chaire de recherche du canada en modalisation, citoyenneté et démocratie, sur le site suivant :
[Http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf](http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf)
- Nicaise Mède, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA, revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, 2012. Sur le site suivant : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ARTICLE_REFLEXION_SUR_LE_CADRE_HARMONISE_DES_FINANCES_PUBLIQUES_UEMOA_BORDEAUX.pdf
- Hertzog Robert, Portal Éric. V., Les innovations dans la gestion financière locale : imposées proposées et décidées. In : Annuaire des collectivités locales. Tome 28, 2008. Où en est la gestion locale. Sur le site suivant:
[Https://www.persee.fr/docaspdf/coloc_0291-4700_2008_num_28_1_1942.pdf](https://www.persee.fr/docaspdf/coloc_0291-4700_2008_num_28_1_1942.pdf)
- Luc Roubau, La réforme de l'état et son contexte : réformer l'Etat pour quoi et pour quoi?, Cahiers français, n° 346, . Sur le site suivant:
https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf
- Fatima yatim, l'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF, politiques et management public, Vol 31/3, 2014,. Sur le site suivant: . URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7165>

- Gordon Crawford and Simonida Kacarska, aid sanctions and political conditionality: continuity and change, [journal of international relations and development](#), volume 22, 2017
site: https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/crawford_kacarska_jirdfinal_sentforproofs_march2017_1_.pdf
- Daniel Kaufmann, the World Bank, rethinking governance empirical lessons challenge orthodoxy discussion draft, 2003. on site:
<https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/mac/papers/0308/0308007.pdf>
https://iog.ca/docs/1999_december_govgoodgov.pdf
- Iulia Monica Oehler-Sincai strengths and weaknesses of the new public management (NPM)–cross–sectional and longitudinal analysis institute of world economy November 2008.
On site <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11767/>
- Remy Herrera, the neoliberal "rebirth" of development economics, centre d'économie de la Sorbonne umr 8174, 2006. Sur le site suivant : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113514/document>
- Tim Plumptre & John Graham, governance and good governance : international and aboriginal perspectives, institute on governance: december 1993. on site : .
- Robert Miller, the ecology of governance and parliamentary accountability", in parliamentary center World Bank institute, parliamentary accountability and good governance, . On site: <http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>
- Banque mondiale Communiqués de presse, La dernière évaluation des politiques et institutions nationales en Afrique révèle des résultats mitigés sur fond de conflits et d'instabilité, le 26 juin 2014. Sur le site suivant :

<https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2014/06/26/latest-assessment-african-policies-institutions-mixed-performance-conflict-instability-blunt-progress>

- Ministère des finances, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires (Titre de service de consultant: assistance technique au pilotage général du Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires), [on line], Alger, , Sur le site suivant ::

<Http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf>

- OCDE, synthèse, La modernisation du secteur public, 2003. Sur le site suivant <https://www.oecd.org/fr/gov/29889783.pdf>
- OCDE, synthèse, La modernisation du secteur public, 2003. Sur le site suivant <https://www.oecd.org/fr/gov/29889783.pdf>
- Partenariat budgétaire international, Notre argent, notre responsabilité : Guide de surveillance des dépenses publiques, Mai 2009, on site:

<Https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-French.pdf>

- UNDP, " governance for sustainable human development: A UNDP policy document (1997)". On Site: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#c>
- ifm, Algeria: report on the observance of standards and codes – fiscal transparency module, report n°05/68, february 2005. On site: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>.
- ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency Module, report n°05/68 ,february 2005,. On site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>

- Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Abuja, Octobre 2001, Sur le site suivant:<http://www.afrimap.org/english/images/treaty/file4239af7fc0477.pdf>
- Freedom House, freedom in the world 2019, democracy in retreat,. Sur le site suivant www.freedomhouse.org
- International Budget Partnership, guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important, and what should they include?, edited by vivek ramkumar and isaac shapiro, on site :

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

- The World Bank, strengthening world bank group engagement on governance anticorruption, 2007.on site :
<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/gacmaster.p>
- United Nations, world public sector report, responsive and accountable public governance, department of economic and social affairs, New York, 2015. On site:

<https://publicadministration.un.org/publications/content/pdfs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>.

- World Bank, Linn Hammergren, diagnosing judicial performance: toward a tool to help guide judicial reform programs, 1999.on site
[.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenjudicialperf.pdf](http://www.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenjudicialperf.pdf).

الفطرس

الفهرس

شكر وعرافان

قائمة المختصرات

✓ مقدمة

- 14..... ✓ الفصل التمهيدي: المقاربة المفاهيمية للحكمة
- 17..... ■ المبحث الأول: الحكمة بين المقاربة المؤسساتية والمقاربة الأكاديمية
- 18..... ● المطلب الأول: الحكمة من منظور المؤسسات الدولية والجهوية والإقليمية
- المقاربة المؤسساتية -
- 19..... - الفرع الأول: الحكمة في أدبيات المؤسسات الدولية
- 25..... - الفرع الثاني: الحكمة في أدبيات المنظمات القارية والإقليمية
- 28..... ● المطلب الثاني: الحكمة في منظور مراكز البحث وإسهامات الأكاديميين
- المقاربة الأكاديمية -
- 28..... - الفرع الأول: الحكمة من منظور مراكز البحث
- 30..... - الفرع الثاني: الحكمة في منظور إسهامات الباحثين
- 38..... ■ المبحث الثاني: فواعل الحكمة ومعايير ومؤشرات قياسها
- 39..... ● المطلب الأول: فواعل الحكمة
- 40..... - الفرع الأول: الدولة والمؤسسات الرسمية
- 53..... - الفرع الثاني: المجتمع المدني
- 58..... - الفرع الثالث: القطاع الخاص
- 66..... ● المطلب الثاني: معايير ومؤشرات الحكمة
- 67..... - الفرع الأول: معايير ومؤشرات الحكمة في أدبيات المنظمات الحكومية
- 73..... - الفرع الثاني: معايير ومؤشرات الحكمة في بعض أدبيات المنظمات غير الحكومية
- 77..... ● المطلب الثالث: الحكمة في الجزائر
- 78..... - الفرع الأول: الحكمة في النصوص القانونية
- 81..... - الفرع الثاني: مسار تطور مفهوم الحكمة في الجزائر

84..... - الفرع الثالث: اسهامات بعض الباحثين الجزائريين في تعريف الحكامة.

❖ الباب الأول: الحكامة المالية كمدخل حديث لتجسيد فعالية الإنفاق العام

91..... ✓ الفصل الأول: تطور مفهوم المالية العامة وتحولات سياسة الإنفاق العام.

91..... ■ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لتحولات المالية العامة وسياسية الإنفاق العام.

92..... ● المطلب الأول عموميات عن المالية العامة.

92..... - الفرع الأول: تعريف المالية العامة.

93..... - الفرع الثاني: تعريف الميزانية العامة للدولة.

96..... - الفرع الثالث: تعريف الإنفاق العام.

99..... - الفرع الرابع: ارتباط تطور مفهوم المالية العامة بدور الدولة.

100..... ● المطلب الثاني: المالية العامة في ظل تحولات دور الدولة.

100..... - الفرع الأول: من المالية العامة المحايدة إلى المالية العامة التدخلية.

102..... - الفرع الثاني: من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة.

105..... - الفرع الثالث: من الميزانية المحايدة إلى الميزانية التدخلية.

107..... - الفرع الرابع: توجهات سياسية الإنفاق العام من الاهتمام بالحجم إلى المحتوى.

110..... ■ المبحث الثالث: المالية العامة في ظل التوجه نحو الحكامة المالية.

111..... ● المطلب الأول: المالية العامة في ظل الدولة الليبرالية الجديدة.

111..... - الفرع الأول: دور الدولة بين التراجع وعودة التدخل في ظل أزمة المالية العامة.

116..... ● الفرع الثاني: أزمة المالية العامة بين مطالب الحياد وضرورات التدخل.

125..... ● المطلب الثاني: إصلاح تسيير المالية العامة كمدخل لترشيد إنفاق العام.

126..... - الفرع الأول: الإصلاح الميزانياتي.

131..... - الفرع الثاني: الإنفاق العام في بين سياسات النقشف ومقتضيات الترشيح.

144..... ✓ الفصل الثاني الإطار النظري للحكامة المالية العامة.

142..... ■ المبحث الأول: المقاربة المفاهيمية للحكامة المالية.

143..... ● المطلب الأول: المقاربات التحليلية لمفهوم المالية العامة وتأثيرات المفهوم المناجيريالي.

143..... - الفرع الأول: المقاربة القانونية التقنية للمالية العامة.

- 144..... - الفرع الثاني: المقاربة الاقتصادية للمالية العامة
- 146..... - الفرع الثالث: المقاربة السيسولوجية للمالية العامة
- 147..... - الفرع الرابع: المقاربة المناجيرية للمالية العامة
- 153..... • المطلب الثاني: مبررات وأسباب ظهور مفهوم الحكامة المالية.
- 154..... - الفرع الأول: العولمة.
- 157..... - الفرع الثاني: تراجع دور الدولة وأزمة الأشكال التقليدية للفعل العمومي
- 161..... - الفرع الثالث: أزمة مفاهيم المالية العامة
- 162..... • المطلب الثالث: تعريف الحكامة المالية العامة.
- 163..... - الفرع الأول: التعريف المؤسستي للحكامة المالية العامة
- 166..... - الفرع الثاني: التعريفات الأكاديمية للحكامة المالية العامة
- 168..... ■ **المبحث الثاني: مبادئ ومعايير الحكامة المالية**
- 168..... • المطلب الأول: مبادئ ومعايير الحكامة المالية من منظور المؤسسات المالية الدولية.
- 169..... - الفرع الأول: مبادئ ومعايير الحكامة المالية العامة وفق صندوق النقد الدولي.
- 173..... - الفرع الثاني: معايير الحكامة المالية العامة وفق صندوق البنك الدولي.
- 180..... • المطلب الثاني: معايير الحكامة المالية العامة من منظور المؤسسات الدولية والجهوية.
- 181..... - الفرع الأول: معايير الحكامة المالية العامة من منظور هيئة الامم المتحدة:
- الفرع الثاني: معايير الحكامة المالية العامة من منظور منظمة التعاون والتنمية
- 184..... الاقتصادية.
- الفرع الثالث: معايير الحكامة المالية العامة من منظور المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة.
- 192.....
- 198..... ■ **المبحث الثالث: فواعل الحكامة المالية العامة**
- 199..... • المطلب الأول: الدولة ومؤسساتها كفاعل في صناعة القرار المالي
- 200..... - الفرع الأول: الأجهزة الحكومية كفاعل في صناعة القرار المالي العام.
- 205..... - الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل جديد من منظور الحكامة.
- 213..... • المطلب الثاني: الأجهزة الخارجية المؤثرة في القرار المالي العام

- 213..... - الفرع الأول: المؤسسات المالية الدولية وتوجيه القرار المالي
- 221..... - الفرع الثاني: مؤسسات العولمة كفاعل خارجي في القرار المالي العام
- ✓ **الفصل الثالث: حكمة الإنفاق العام بين رهانات الفعالية وتحقيق العدالة الاجتماعية**
- 227..... ■ **المبحث الأول: حكمة الإنفاق العام والفاعلين في مجالها**
- 228..... ● **المطلب الأول: ماهية حكمة الإنفاق العام**
- 228..... - الفرع الأول: تعريف حكمة الإنفاق العام
- 229..... - الفرع الثاني: المفاهيم المشابهة لحكمة الإنفاق العام
- 234..... - الفرع الثالث: عوامل نجاح حكمة الإنفاق العام
- 236..... ● **المطلب الثاني: فواعل حكمة الإنفاق لعام**
- 237..... - الفرع الأول: الأجهزة الحكومية الفاعلة
- 244..... - الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل في تجسيد رشادة الإنفاق العام
- 247..... - الفرع الثالث: مساهمة القطاع الخاص في تجسيد فعالية الإنفاق العام
- 250..... ■ **المبحث الثاني: آليات الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام**
- 250..... ● **المطلب الأول: الشفافية كآلية لتحقيق ترشيد الإنفاق العام**
- 251..... - الفرع الأول: مفهوم شفافية المالية العامة
- 252..... - الفرع الثاني: أهمية شفافية المالية العامة
- 252..... - الفرع الثالث: عوائق شفافية الإنفاق العام
- 255..... ● **المطلب الثاني: المشاركة والمساءلة ودورها في تحقيق حكمة الإنفاق العام**
- 256..... - الفرع الأول: تفعيل مشاركة البرلمان والمجتمع المدني
- 259..... - الفرع الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان حكمة الإنفاق العام
- 263..... ■ **المبحث الثالث: الرقابة ومحاربة الفساد لتجسيد حكمة الإنفاق العام**
- 264..... ● **المطلب الأول: الرقابة كآلية لحكمة الإنفاق العام**
- 264..... - الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية
- 265..... - الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية وأنواعها
- 271..... - الفرع الثالث: رهانات ترشيد الإنفاق العام في ظل الأساليب الحديثة للرقابة

- المطلب الثالث: مكافحة الفساد كألية لحماية المال العام وتجسيد الحكامة المالية..... 274
- الفرع الأول: علاقة الفساد بالحكامة..... 276
- الفرع الثاني: أهمية الحكامة المالية في مكافحة الفساد..... 277
- المبحث الرابع: مقارنة المؤسسات المالية الدولية لحكامة الإنفاق العام..... 279
- المطلب الأول: إصلاح تسيير المالية العامة..... 280
- الفرع الأول: التسيير المبني على النتائج..... 281
- الفرع الثاني: إطار تسيير المالية العامة المتوسط الأجل..... 285
- المطلب الثاني: مرتكزات المقاربة المناجيريةالية للتسيير المالي والميزانياتي..... 287
- الفرع الأول: من منطق الوسائل إلى منطق النتائج..... 288
- الفرع الثاني: التخطيط الاستراتيجي..... 287
- الفرع الثالث: إقرار شمولية الاعتمادات وأسلوب التعاقد والشراكة..... 289
- الفرع الرابع: حرية للمسيرين ومساءلة أكبر..... 290
- الفرع الخامس: التركيز على النوع الاجتماعي..... 290
- المطلب الثالث: ضرورة اصلاح سياسية تسيير الإنفاق العام..... 291
- الفرع الأول: تخفيض الإنفاق العام..... 300
- الفرع الثاني: إعادة توجيه الإنفاق العام..... 292
- الفرع الثالث: ترشيد الإنفاق الاجتماعي وسياسات الدعم..... 293
- الفرع الرابع: تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بكفاءة وفعالية الإنفاق العام..... 294
- 295..... خلاصة الباب الأول
- ❖ الباب الثاني: سياسة الإنفاق العام بين توجهات الإصلاح المالي والميزانياتي وآفاق الحكامة المالية في الجزائر..... 299
- ✓ الفصل الأول: تجارب ترشيد الإنفاق العام في القانون المقارن..... 305
- المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
- 305..... LOLF
- المطلب الأول: مكونات الإصلاح وأهدافه..... 306

- 306..... - الفرع الأول: مكونات الإصلاح.
- 311..... - الفرع الثاني: نحو تجديد الديمقراطية السياسية وتقوية دور البرلمان في المجال المالي...
- 316 • المطلب الثاني: ابتكارات LOLF ومدى تجسيدها لحكمة الإنفاق العام.
- 317..... - الفرع الأول: اعتماد نظام جديد للمسؤولية وتعزيز شفافية وصدقية القرار المالي.
- 323..... - الفرع الثاني: مدى نجاح التجربة الفرنسية في ترشيد الإنفاق العام.
- 328 ▪ المبحث الثاني: الإصلاح الميزانياتي في المغرب ورهانات تجسيد حكمة الإنفاق العام ...
- 330 • المطلب الأول: السياق العام للإصلاح المالي أسبابه وفلسفته.
- 331 - الفرع الأول: أسباب إصلاح التسيير الميزانياتي بالمغرب.
- 335 - الفرع الثاني: فلسفة الإصلاح الميزانياتي.
- 338..... • المطلب الثاني: محاور الإصلاح الميزانياتي ورهانات ترشيد الإنفاق العام في المغرب.
- 342 ... 130.13 - الفرع الأول: محاور الإصلاح الميزانياتي في ظل تبني القانون التنظيمي 130.13 ...
- 346..... - الفرع الثاني: المبادئ الأساسية لترشيد الإنفاق العمومي في ظل المقاربة الميزانياتية الجديدة
- 346....130.13 - الفرع الثالث: صعوبات تطبيق مقتضيات الحكامة المالية في ظل القانون 130.13....
- ✓ الفصل الثاني: تشخيص وضعية تسيير المالية العامة في الجزائر وتطور مسار الإصلاح
- 353..... المالي والميزانياتي
- 354..... ▪ المبحث الأول: تشخيص وضعية تسيير المالية العمومية في الجزائر
- 354 • المطلب الأول: تقادم آليات تسيير المالية العامة واحتكار السلطة التنفيذية للمجال
- 354 المالي وضعف الرقابة البرلمانية.
- 358 - الفرع الأول: تقادم آليات تسيير المالية العامة.
- 358..... - الفرع الثاني: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي وضعف الرقابة البرلمانية.
- 362..... - الفرع الثالث: تعدد أشكال الرقابة وعدم فعاليتها.
- 377..... • المطلب الثاني: ضعف منهجية التسيير المالي.
- 377..... - الفرع الأول: إشكالية التسيير المالي العمومي وهيمنة منطق الوسائل.
- 380..... - الفرع الثاني: طغيان هاجس التوازنات المالية.
- 383..... - الفرع الثالث: التضخم المستمر للأحكام غير المالية وظاهرة التسيير خارج الميزانية.

- 387..... - الفرع الرابع: ضعف تسيير الاعتمادات المالية
- المبحث الثاني: تأثيرات العوامل الدولية على تسيير المالية العامة في الجزائر وواقع الإصلاح
- 392..... في منظور المعايير الدولية للحكامة المالية
- المطلب الأول: تأثيرات العوامل الدولية على تسيير المالية العامة في الجزائر..... 393
- الفرع الأول: التأثير من المشروطة الاقتصادية إلى المشروطة السياسية..... 394
- الفرع الثاني: آثار المشروطة على سياسة الإنفاق العام في الجزائر..... 410
- المطلب الثاني: الإصلاح المالي في الجزائر من منظور المعايير الدولية للحكامة المالية..... 414
- الفرع الأول: مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر..... 415
- الفرع الثاني: الإطار الميزانياتي الجزائري من منظور المعايير الدولية للحكامة المالية... 425
- ✓ الفصل الثالث: القانون العضوي الجديد للمالية في الجزائر كمدخل لتجسيد الحكامة المالية
- العامة وتحقيق فعالية الإنفاق العام..... 436
- المبحث الأول: دواعي تبني القانون العضوي 15/18 ومحاورة الرئيسية..... 436
- المطلب الأول: الأسباب الداخلية..... 437
- الفرع الأول: ضرورة التطابق مع أحكام الدستور والحكامة الجيدة..... 438
- الفرع الثاني: تجاوز تقادم الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العامة..... 439
- الفرع الثالث: زيادة حجم الإنفاق العام وغياب الرشادة في تسييره..... 439
- المطلب الثاني: الأسباب الخارجية..... 442
- الفرع الأول: أزمة التسيير العمومي ومحاولة الانتقال للتسيير العمومي الجديد..... 442
- الفرع الثاني: مواكبة تحديات العولمة وضغوط المؤسسات المالية الدولية..... 443
- المطلب الثالث: أهداف القانون العضوي 15/18 ومحاورة الرئيسية..... 444
- الفرع الأول: أهداف القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية..... 444
- الفرع الثاني: المحاور الرئيسية للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية..... 446

▪ **المبحث الثاني: ابتكارات القانون العضوي للمالية 15/18 ورهان تجسيد حكامه الإنفاق العام**

- **المطلب الأول: نحو تبني مبادئ الشفافية والمشاركة والصدق في عملية تحضير واعتماد قانون المالية** 454
- الفرع الأول: طرق عرض وتقديم مشاريع قوانين المالية نحو مزيد من الشفافية..... 454
- الفرع الثاني: تحضير مشاريع قوانين المالية نحو تبني منظور استراتيجي.....457
- الفرع الثالث: اعتماد قانون المالية ورهان تجسيد الرخصة البرلمانية.....461
- **المطلب الثاني: نحو تجسيد مبادئ الأداء والرقابة الفعالة في عملية تنفيذ ورقابة قانون المالية..** 463
- الفرع الأول: إصلاح تنفيذ ورقابة قانون المالية ورهان البحث عن الأداء والرقابة الفعالة. 470
- الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد رقابة الأداء وفعالية الإنفاق العام
- المبحث الثالث: القانون العضوي الجديد للمالية في ميزان الحكامة المالية بين المنطق المناجيريالي والطابع الريعي** 488
- **المطلب الأول: مدى مساهمة القانون العضوي 15/18 في تجسيد معايير الحكامة المالية.....** 489
- الفرع الأول: مدى تجسيد القانون العضوي 15/18 لمبدأ الشفافية..... 490
- الفرع الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18..... 494
- الفرع الثالث: القانون العضوي 15/18 ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة 497
- **المطلب الثاني: حدود مساهمة فواعل الحكامة المالية في تجسيد ترشيد الإنفاق العام في ظل الطابع الريعي.....** 501
- الفرع الأول: الإنفاق العام رهين بالطابع الريعي في ظل غياب الحكامة المالية..... 502
- الفرع الثاني: فواعل الحكامة المالية وآفاق تجسيد حكامه الإنفاق العام..... 507
- خلاصة الباب الثاني: 520
- ✓ خاتمة 524
- ✓ الملاحق 537
- ✓ المصادر والمراجع 546
- ✓ الفهرس 608

ملخص:

عرف النصف الثاني من القرن الماضي تحولات عميقة أثرت على مفاهيم المالية العامة، وشكلت مسألة إصلاح تسييرها محور اهتمام جميع التخصصات وملتقى تقاطعها، في هذا السياق تطرح المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية الحكامة المالية كمدخل حديث لإصلاح الدولة والتسيير المالي العمومي، الأمر الذي جعلها محور اهتمام السياسيين والمسيرين، وعلى نحو أكثر تفصيل القانون والمناجمت، حيث البحث عن تحقيق ترشيد الإنفاق العام بين مقتضيات الشرعية وحتميات الفعالية يعكس التفاعلات المستمرة بين الدولة والسوق والمجتمع، ومواكبة لذلك شرعت الجزائر في ظل ما يفرضه هذا الوضع في عملية إصلاح تسيير المالية العامة بداية من سنة 2001 متأثرة بعوامل داخلية وأخرى خارجية، ويشكل التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تركز على النتائج والأداء ثورة حقيقية في الممارسات الإدارية التقليدية، جعلت مسار الإصلاح المالي والميزانياتي يواجه مقاومة في ظل تجذر الممارسات السابقة، فحملت نصوص القانون العضوي 15/18 طموح التحول نحو تبني مفهوم الحكامة المالية وتجسيد حكامه الإنفاق العام، لكنها تصطدم بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد، وهو التحدي الحقيقي الذي يواجه الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج.

الكلمات المفتاحية: المالية العامة، الحكامة، الحكامة المالية، الإنفاق العام، إصلاح، الترشيد، الفعالية، الأداء، الشفافية، المقاربة المناجيرية، التسيير المتمحور حول النتائج.

Résumé:

La moitié du dernier siècle a connu de profondes mutations affectant les concepts de finances publiques, depuis la question des réformes de sa gestion a été au centre de l'intérêt de toutes les disciplines et un point de croisement. Dans ce contexte, les institutions financières internationales et les agences du développement proposent : la gouvernance financière comme une approche moderne pour la réforme de l'état et la gestion des finances publiques ce qui en a fait un centre d'intérêt pour les politiques et les gestionnaires et plus précisément : la loi et le management où la recherche vise la rationalisation des dépenses publiques entre les exigences de la légitimité et l'impératif d'efficacité, reflètent les interactions continues entre l'état, le marché et la société conformément à cela, l'Algérie a entamé à la lumière de cette situation, impose un processus de réformes de la gestion financière publique de l'année 2001, affectée par des facteurs internes et d'autres externes, le passage du budget des moyens au budget des programmes, qui s'appuie sur les résultats et les performances, constitue une vraie résolution dans les pratiques administratives traditionnelles a mis le parcours de réformes financières et budgétaire face à une résistance sous les pratiques enracinées antérieures, les textes de loi organique ont porté l'amélioration de transition vers l'adoption du concept de la gouvernance financière et la concrétisation de la gouvernance des dépenses publique, cependant ont été confronté à l'aspect de la rente de l'état et l'économie, c'est un vrai défi pour la transition vers une gestion axée sur les résultats.

Les Mots clés : finances publiques, gouvernance, gouvernance financière, dépenses publiques, réforme, rationalisation, efficacité, performance, transparence, approche managériale, gestion axe sur les résultats.