

الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18

Legal Framework of Financial laws:

An analysis study of organic law 18-15

تاريخ النشر: 2021/11/05	تاريخ القبول: 2021/09/24	تاريخ الارسال: 2020/11/09
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*د. حاج جاب الله أمال

المركز الجامعي مرسلي عبد الله - تيبازة

hadjaballah@gmail.com

ملخص :

يعد القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، الإطار القانوني الجديد الذي كرس جملة الإصلاحات الميزانية و المحاسبية التي تبنتها السلطات العمومية في الجزائر بعدما اثبت القانون 17-84 محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي و الوطني. حيث أدرج القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية، إلى جانب تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن كل ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها.

الكلمات المفتاحية: القانون العضوي 15-18؛ قانون المالية؛ القانون 17-84؛ الميزانية العامة للدولة؛ الإصلاح الميزانياتي.

Abstract:

Organic Law 18.15 on Financial laws, the new legal framework that enshrines the budget and accounting reforms adopted by the public authorities in Algeria after Act 84-17 established its limits to keeping pace with developments at the international and national levels. The new law introduced the principle of the administration of objectives as well as the multi-year budgetary framework for rationalizing public expenditures, as well as the principle of accountability of the self-determination, which allows for an integrated view of all state property.

*المؤلف المرسل: حاج جاب الله أمال.

Keywords: *Organic Law 18-15; Finance Law; Law 84-17; budget reform.*

مقدمة:

لقد شرعت السلطات العمومية في الجزائر منذ مطلع التسعينات في عملية إصلاح تسيير المالية العمومية تحت شعار ترشيد النفقات العمومية، وذلك كنتيجة للأزمات المالية التي انجرت عن انهيار أسعار البترول. وقد تبلور هذا التوجه في محاولة إصلاح النظام الميزانياتي والمحاسبي للدولة من خلال ما يعرف بمشروع "عصرنة الأنظمة الميزانياتية"¹. هذا الإصلاح الذي تطلب دخوله حيز التطبيق إعادة النظر في الإطار القانوني الحالي الذي يحكم النظام الميزانياتي والمتمثل في القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية.

وعليه فقد جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، ليلغي القانون 17-84 الساري المفعول والذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات الذي تفرضها المتغيرات والتطورات التي عرفتها بلادنا في المجال المالي والاقتصادي. حيث ادرج هذا القانون العضوي آليات جديدة لتسيير المالية العمومية تتمحور على مبدأ التسيير المتعدد السنوات للميزانية وكذا على تقييم النتائج بدلا من تقييم تسيير الوسائل المعمول به حاليا.

إن هذا الانتقال الجوهرى في تسيير المالية العمومية يطرح العديد من التساؤلات حول القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، و التي يمكن بلورتها في الإشكالية التالية: ما هي الآليات الجديدة التي أدرجها القانون العضوي 15-18 من أجل تصحيح النقائص المسجلة في النظام الميزانياتي الحالي و عصرنة تسيير المالية العمومية في الجزائر؟

ستتم دراسة هذه الإشكالية انطلاقا من تحليل واقع النظام الميزانياتي الحالي المتمثل في القانون 17-84 لمعرفة الأحكام الجديدة المدرجة في القانون العضوي 15-18 وذلك وفق محاور الخطة الموالية :

المبحث الأول : الإطار القانوني للنظام الميزانياتي الحالي : بين الواقع ومتطلبات الإصلاح
المطلب الأول : مضمون القانون المتعلق بقوانين المالية ونقائمه
المطلب الثاني: القانون العضوي 15-18 إصلاح الإطار القانوني للنظام الميزانياتي

المبحث الثاني: الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية

المطلب الأول : الأحكام المتعلقة بمفهوم و هيكل الميزانية العامة للدولة

المطلب الثاني : الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية

المبحث الأول : الإطار القانوني للنظام الميزانياتي الحالي:

بين الواقع ومتطلبات الإصلاح

استندت السياسة المالية في الجزائر منذ مطلع الثمانينات على القانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية، الذي يتمحور خاصة حول تسيير الموارد بدل التسيير بالأهداف، الأمر الذي كلف الدولة ارتفاعا مستمرا في النفقات العمومية ليثبت هذا القانون قصوره وعجزه على أرض الواقع (المطلب الأول). وعليه لجأت السلطات العمومية الى وضع نظام ميزانياتي جديد يسمح بتدارك النقائص المسجلة وتبني أساليب جديدة لتسيير الميزانية من خلال القانون العضوي 15-18 (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مضمون القانون المتعلق بقوانين المالية ونقائمه

يعد القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية الاطار المرجعي الأول لتسيير الأموال العمومية بعد الاستقلال (الفرع الأول) والذي بقي ساري المفعول ليومنا هذا بالرغم من كل النقائص التي سجلت على أرض الواقع (الفرع الثاني)، والتي أدت بالسلطات العمومية الى تعديله نتيجة التطورات الحاصلة في المجال المالي و المحاسبي والاقتصادي في الجزائر.

الفرع الأول : القانون 17-84 : الإطار القانوني للنظام الميزانياتي الحالي

لقد عرف الإطار القانوني للميزانية العامة للدولة شبه فراغ قانوني خلال أكثر من عشرين سنة منذ الاستقلال حيث تم تمديد العمل بالتشريع الفرنسي بموجب القانون 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 . لكن مع تبني السلطات العمومية لنموذج الاقتصاد الاشتراكي الذي يعتمد على مبدأ التخطيط، برزت حتمية إيجاد إطار قانوني جديد لمالية الدولة يتماشى مع النهج المعتمد . ليصدر أول قانون ميزانياتي في الجزائر ممثلا في القانون رقم 17 - 84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية².

فقد جاء القانون 17-84 من أجل ملأ الفراغ القانوني في مجال الميزانياتي حيث شملت أحكامه مجمل الجوانب المتعلقة بقوانين المالية لاسيما الأحكام المتعلقة بـ:

- ◀ تعريف قوانين المالية، قوانين المالية التكميلية و قانون ضبط الميزانية.
- ◀ الميزانية العامة للدولة، تخص الإيرادات العامة و النفقات العامة.
- ◀ الم
- ◀ يزيات الأخرى، كالميزانية الملحقه و ميزانية الجماعات و الهيئات العمومية.
- ◀ عمليات الخزينة و هي الحسابات الخاصة بالخزينة و عمليات الخزينة.
- ◀ إعداد، مصادقة و تنفيذ قوانين المالية.

كما حدد القانون 17-84 محتوى قانون المالية سواء ما تعلق بالأحكام التشريعية وكذا الوثائق الملحقه و المرفقات المقدمة على مستوى البرلمان:

1- هيكله قانون المالية : الذي يشمل على قسمين

- الجزء الأول "طرق التوازن المالي و وسائله": و الذي يحدد المقترحات المتعلقة بالموارد وكذا الطرق و الوسائل التي تضمن التوازن المالي الداخلي والخارجي.
- الجزء الثاني "الميزانية والعمليات المالية للدولة": و الذي يشمل المبالغ الاجمالية المتعلقة بإعتمادات التسيير والتجهيز وكذا التدابير المطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة

2- الوثائق الملحقه لقانون المالية : تشمل وثائق المالية التي تفصل المبالغ

الإجمالية الواردة في أحكام قانون المالية وتشمل:

الجدول أ: « الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة.....»

الجدول ب: « توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة..... حسب كل دائرة وزارية»

الجدول ج: « توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة..... حسب القطاعات»

هذه الوثائق قد تضاف اليها، عند الحاجة، مراسيم توزيع الاعتمادات.

3- الوثائق المرفقة بقانون المالية: التي أدرجتها المادة 2 من القانون 89/24

والمعدلة للمادة 68 من القانون 84/17 ، حيث تشمل:

❖ تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليه،

❖ ملحقات تفسيرية تبين خاصة:

- ✓ التقييمات حسب كل صنف م أصناف الضرائب لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة،
- ✓ توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل والتي تكون عادة من خلال مراسيم توزيع الاعتمادات : بحكم أن تطبيق القوانين هو عمل الحكومة ، فإن الأمر يتعلق بتوزيع مبلغ الاعتمادات المفتوحة للتسيير في الملحق " ب " المتضمنة في قانون المالية وذلك طبقا لقاعدة التخصص ، على الأقسام، الأقسام الفرعية ، العناوي ، الأجزاء والفصول. قد تكون هذه المراسيم حسب الحالة، إما تنفيذية أو رئاسية.
- ✓ توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع،
- ✓ قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات المقررة لها،
- ✓ القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

الفرع الثاني: نقائص الإطار الميزانياتي الحالي

- لقد سجل الإطار الميزانياتي الحالي ممثلا في القانون 84-17 وكذا النصوص التطبيقية له العديد من النقائص على مستوى الواقع ، خاصة مع التطورات المالية والمحاسبية على المستوى الدولي. ولعل أهم النقائص المسجلة على هذا الإطار، نذكر³:
1. عدم دمج ميزانيتي التسيير التجهيزي: يظهر النظام الحالي نوع من اللاتجانس في التصنيف إذ أن ، من جهة، عناوين نفقات التسيير مهيكلة حسب الدوائر الوزارية، الفص، المادة و الفقرة ، بينما عناوين نفقات الاستثمار مهيكلة حسب القطاع ، القطاع الفرع ، الفصل المادة. ما قد يؤدي الى سوء تخصيص نفقات التسيير و نفقات الاستثمار.
 2. غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج: يركز التسيير الحالي للمال العام على تعبئة الوسائل أكثر منه على البحث عن النتائج. إذ أن " الاعتمادات تمنح لجل التكفل بالحاجيات المعبر عنها من طرف الأمر بالصرف خلال السنة المعنية و ليس بدلالة أهداف الأداء التي يجب تحقيقها أو النتيجة التي يجب بلوغها."
 3. نقص الشفافية في تقديم وثائق الميزانية مع صعوبة الوصول إليها: فهذه الصعوبات تتم مواجهتها أثناء النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة، تعود إلى أن الوثائق المقدمة من طرف وزارة المالية غير كافية بالشكل الذي يسمح بتقديم كل المعلومات المطلوبة من جهة، و من جهة أخرى تقديم عرض محتشم للوثائق المقدمة للبرلمان."

4. غياب نظام معلوماتي فعال: يعود ذلك إلى استعمال عتاد إعلام آلي غير ناجع ومتجاوز كما أن أنظمة وأدوات تسيير المعلومة غير الملائمة، حيث لا تسمح بإعداد تقديرات اقتصادية كلية ذات مصداقية ولا إعداد تصورات حسب كتل النفقات الموافقة لرخص الاعتمادات و بالمتابعة في الأجال الملائمة.

5. غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط CDMT : من شأن غياب إطار استراتيجي يمكن من تسجيل النفقات حسب منطق أولويتها، عدم السماح للحكومة بترتيب نفقاتها حسب متطلبات السياسة العامة و ضرورات الوضع الاقتصادي للبلاد.

6. عدم تحميل المسؤولية المسيرين : إن ضعف مسؤولية المسيرين يعد واحدا من العراقيل القائمة أمام مهام تكملة و متابعة الأهداف المسطرة لكل سياسة مالية معدة مسبقا ، و على خلاف ذلك فإن قوة و متانة المسؤولية لدى المسيرين يسمح بتحقيق أهداف النجاعة في الأداء، الفاعلية و الشفافية في مجمل نظام المالية العمومية.

المطلب الثاني: القانون العضوي 15-18: إصلاح الإطار القانوني للنظام الميزانياتي الحالي نظرا للنقائص المسجلة على القانون 17-84 . تم اصدار اطار قانوني جديد للمالية العمومية تجسد من خلال القانون العضوي 15-18 التي عرفت مرحلة اعداده سياقاً عاماً مختلفاً (الفرع الأول) أثر على دخوله حيز التنفيذ الذي تأجل لمدة خمس سنوات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي 15-18

المتعلق بقوانين المالية

لقد جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في والمتعلق بقوانين المالية⁴ كنتيجة للمسار الإصلاحية الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وكذا كحتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور⁵ 2020، حيث تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المتعلقة بقوانين المالية . وهو الشرط الذي نصت عليه لأول مرة المادة من دستور 1996. وهو ما كان يتعارض مع القانون 84-17 الذي يعد مجرد قانون لا يتماشى من القيمة معيارية التي فرضتها المواد الدستورية السالفة الذكر.

الى جانب ذلك فقد عرف القانون العضوي 15-18 مخاض عسير استمر أكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعدادة منذ سنة 2006 أين تم إيداعه على مستوى الأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء ، لكن تم سحبه في آخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان ، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005.

فقد تم البدء في مشروع عصرنه أنظمة الميزانية في سنة 2005 أين أبرمت وزارة المالية (ممثلة في المديرية العامة للميزانية) عقدا مع مكتب استشارات كندي CRC SOGEMA من أجل وضع تصور شامل و متكامل لإصلاح المالية العمومية وذلك في إطار القرض المقدم من طرف البنك العالمي (crédit N° 7047-AL). لتنتهي الأشغال بإعداد مجموعة من التقارير مكنت من صياغة أهم محاور هذا المشروع والتي برزت في محورين أساسين هما⁶ :

الجوانب المتعلقة بالميزانية Budgetisation يهدف هذا المحور إلى وضع نظام جديد لتسيير النفقات يشمل كل من إعداد الميزانية، المحاسبة، والرقابة على النفقات العمومية، وقد تمت صياغة كل ذلك في 04 مقومات:

✓ إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات

✓ تحسين عرض ونشر الميزانية العامة للدولة

✓ تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية

✓ إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية

الجوانب المتعلقة بالإعلام الآلي ونظام المعلومات «Informatique et système d'information» يشمل هذا المحور على :

✓ إعداد مخطط توجيهي للإعلام الآلي الخاص بوزارة المالية

✓ إعداد وتطوير نظام مدمج لعملية التسيير الميزاني.

✓ تحسين الهياكل التكنولوجية من خلال إنشاء مديرية مركزية للإعلام الآلي.

يعد المحور الأول المتعلق بالجوانب الميزانية أكبر الورشات التي تعمل عليها هياكل وزارة المالية حيث تم تكليف مكتب الاستشارات الكندي CRC SOGEMA بانجاز كل الجانب الأول والثاني من المشروع ، فبالنسبة للجانب المتعلق بـ "تحسين عرض ونشر الميزانية العامة

للدولة" فقد أعد هذا المكتب في ماي 2006 تطبيق للإعلام الآلي "حول التسيير الحكومي المدمج للميزانية " «système intégré gouvernemental de budgétisation» SIGBUD أما الجانب المتعلق بإعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات فقد تم الشروع فيه منذ سنة 2004 إلى غاية 2007 أين تمت تجربته على مستوى المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع خمسة وزارات ليقرر بعد ذلك إعداد أو ميزانية برنامج سنة 2010 . لكن ونظرا لعدة معوقات فان هذه الميزانية لم تر النور إلى يومنا هذا . وفي هذا السياق فقد صرح زير المالية في حوار له مع الصحافة المكتوبة⁷ أنه سيتم إعداد أو ميزانية وفق مشروع MSB في 2015 .

أما فيما يتعلق بالجانب الرابع المتمثل في «إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية» فقد تم تكليف مكتب استشارات فرنسي GIP-ADTETEF 8 حيث تم إبرام العقد سنة 2006 . ليتم الشروع بعد ذلك في إعداد مخطط محاسبي جديد يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي.

الفرع الثاني: نفاذ القانون 15-18: الأجل و شروط دخوله حيز التطبيق

إن الميزة البارزة في القانون 15-18 هو تأجيل دخوله حيز التطبيق ، حيث اعتمدت وزارة المالية على فكرة التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون نظرا للتغيرات الكبيرة التي ستطرأ على هيكلة الميزانية العامة للدولة ، وهو الأمر الذي يتطلب وقتا للتأقلم مع أحكامه الجديدة وعليه سيتم إدراج في كل سنة مالية كتلة عملياتية ووظيفية ليبلغ استيعاب آليات الميزانية بالبرنامج والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023⁹ .

في حين أن قانون تسوية الميزانية فسيتم مراجعة السنة المرجعية الخاصة به لتنتقل من السنة التي تسبق عرض القانون بثلاث سنوات (س-3) إلى سنتين (س-2) بالنسبة لسنوات 2023 و2024 و2025 لتصل إلى سنة واحدة (س-1) وذلك ابتداء من 2026

تجدر الإشارة هنا أن المشروع أولي للقانون العضوي 15-18 قد أورد في أحد مواده إمكانية تعديل تاريخ دخول هذا القانون العضوي حيز التطبيق عن طريق قوانين المالية السنوية إذا تطلب الأمر ذلك ، لكن المجلس الدستوري قد رفض هذا الحكم عند دراسته لدستورية هذا القانون من خلال الرأي رقم 02 / ر.ق.ع.م.د/18 المؤرخ في 2 أوت سنة 2018¹⁰ ، حيث أوجب تغيير هذا التاريخ عن طريق قانون عضوي اخر لأن المادة 140 من

التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أدرجت تنظيم قوانين المتعلقة بقانون المالية ضمن مجال القوانين العضوية الى جانب ضرورة احترام قاعدة توازي الأشكال.

وفي نفس السياق فقد تم تعديل القانون العضوي 15-18 ، من خلال القانون العضوي 09-19 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019¹¹ ، لاسيما المادة 18 منه التي أعيدت صياغتها كمايلي : تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، وكذا في مجال الإعفاء الجبائي. غير أنه يمكن النظام الجبائي المطبق على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات أن ينص على الأحكام المذكورة أعلاه، عن طريق قانون خاص. فالتعديل الجديد للمادة 18 سمح بتعديل الأحكام الجبائية من خلال قانون المحروقات بعدما كانت امكانية التعديل هذه محصورة فقط ضمن قوانين المالية. وهي الإمكانية التي كانت موجودة سابقا ضمن القانون 84-17 الذي أتاح إمكانية التشريع في المجال الجبائي عن طريق نصوص أخرى غير قوانين المالية، لاسيما القانون المتعلق بالمحروقات. وقد جاء هذا التعديل من أجل تجنب التعارض بين النصوص القانونية و كذا تمكين مشروع القانون المتعلق بالمحروقات من التنصيص على أحكام جبائية تهدف إلى إدخال بعض المرونة للتعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يحتاجه الاقتصاد الوطني فيما يخص نشاط قطاع الطاقة¹².

المبحث الثاني: الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية

لقد أصبح القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية يشكل الإطار الموازناتي الجديد للمالية العامة في القانون الجزائري، حيث تميز بإدراجه للعديد من الأحكام والإجراءات الجديدة سواء تلك المتعلقة بمفهوم ميزانية الدولة وهيكلتها خاصة من جانب النفقات العمومية (المطلب الأول) وكذا تلك المتعلقة بقانون المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأحكام المتعلقة بمفهوم وهيكلية الميزانية العامة للدولة

من أهم الأحكام الجديدة المدرجة في القانون العضوي 15-18 تلك المتعلقة بالنفقات العمومية سواء من حيث طريقة تسييرها التي أصبحت تعتمد على النتائج المحققة من خلال ما يعرف بميزانية النتائج (الفرع الأول) وكذا من خلال طريقة تقيدها المحاسبي بعد اعتماد مبدأ محاسبة الذمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التقسيم الجديد للنفقات العمومية

" الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج "

ويرمي القانون العضوي إلى إصلاح تسيير المالية العمومية من خلال تكريس مبدأ فعالية التسيير وكذا تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية أفضل وتعزيز شفافية معلومات الميزانية تقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي .

فالهدف البارز الذي أدرجه القانون العضوي 15-18 هو تفعيل إدارة قائمة على النتائج بدلا من إدارة وسائل وعليه سيتم منح حرية أكبر للمسيرين مع إلزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه وعليه تم تكريس مبدأ جديد في تسيير المال مبني على اعتماد إصلاح قائم على مساءلة (مسؤولية) المسيرين و مراقبة الأداء (تقييم الأداء) . وهو ما ترجم في الهدف الجديد المرسوم لقانون المالية و من خلال المادة 06 من التي تنص على : يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير و برمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفق غايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم.

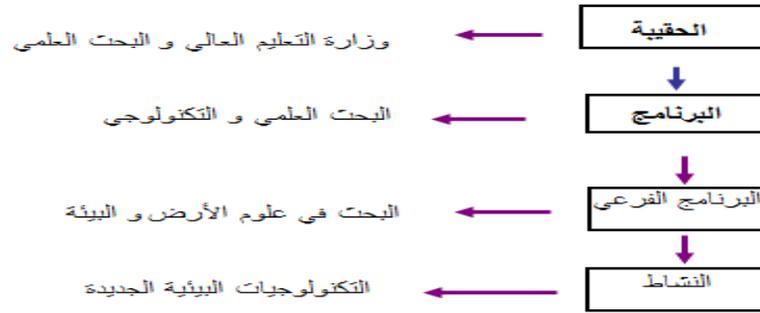
إن تبني هذه المقاربة الجديدة في تسيير المال العام، فرض مراجعة هيكلية الميزانية العامة للدولة من أجل:

✓ إدراج نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية و المستندة على ميزانية حسب البرامج لا حسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالية.

✓ تحسين مضمون ميزانية الدولة و تطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازناتي و لمضمون الرخصة البرلمانية.

و على هذا الأساس تم وضع ميزانية تعتمد على " محافظ برامج " لفائدة الوزارات والمؤسسات العمومية والتي تتفرع بدورها إلى برامج فرعية ونشاطات من خلال دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار تحت حساب واحد. فالبرنامج يشمل مجموع الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف و تطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة و المعتمدة من طرف الحكومة .

الشكل 01: مخطط توضيحي للهيكل الجديدة للميزانية وفق مفهوم البرنامج- النشاط



159

المصدر: علي بساعد، دروس في المالية العمومية، معهد الاقتصاد الجمركي و الجبائي، القليعة 2004، ص 89.

و عليه ستصبح الميزانية للدولة مبنية على تبويب مفصل للنفقات، حيث تظهر على شكل جدول يتضمن محورين:

- ✓ محور وفقا لتوجيه النفقات : حقيقية، برنامج، برنامج فرعي، نشاط
- ✓ محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات : يكون ضمن تصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية – تسيير، استثمار، تحويل.

الجدول 01 : مثال توضيحي على الشكل الجديد للميزانية الوزارة

Recherche scientifique et technologie	Dépenses prévues 2007 par catégorie						Total
	Rémunération de personnel	Fonctionnement	Investissement	Transferts	Dotation à un fonds spécial	Autres dépenses	
1. Recherche en science de la vie							
2. Recherche en science de la terre et de l'environnement							
3. Recherche en science de l'Homme et de la société							
Total							

المصدر: علي بساعد، دروس في المالية العمومية، معهد الاقتصاد الجمركي و الجبائي، القليعة 2004، ص 89.

هذه الأحكام الجديدة يمكن إبراز مضمونها من خلال مقارنة الهيكل الحالية مع الهيكل الجديدة المدرجة في القانون 15-18 كما هو موضح في الجدول الموالي :

الجدول 02: جدول مقارنة بين هيكله الميزانية في قانوني الميزانية لسنة 1984 و 2018

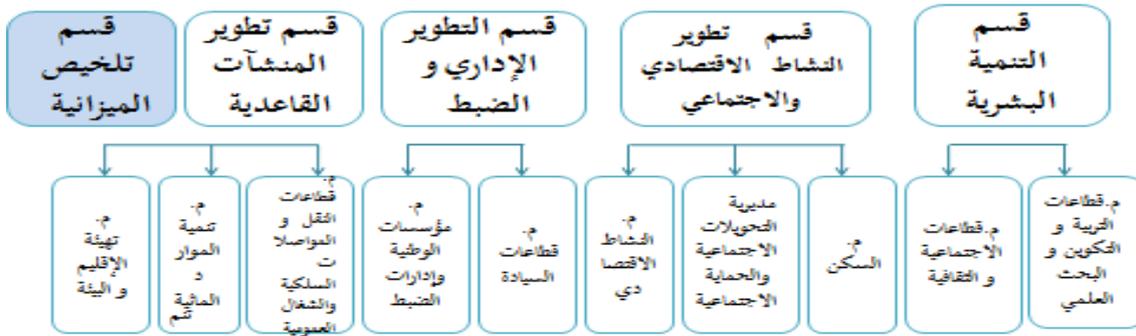
القانون العضوي 15-18	القانون 17-84	
دمج ميزانتي التسيير و التجهيز ضمن ميزانية واحدة مخصصة لكل حقيبة وزارية من خلال البرنامج	الفصل بين ميزانية: التسيير: الجدول (ب) من قانون المالية التجهيز: الجدول (ج) من قانون المالية	هيكله الميزانية
تم اعتماد ميزانية واحدة سمية بالبرنامج ، تقسم النفقات فيها حسب: النشاط : البرنامج وتقسيماته الوظائف الكبرى للدولة : تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة. الهيئات الادارية المكلفة باعداد الميزانية و تنفيذها : توزيع الاعتمادات على الوزارات و المؤسسات العمومية الطبيعة الاقتصادية للنفقات ، أبواب النفقات و تقسيماتها كمايلي: 1- نفقات المستخدمين 2- نفقات تسيير المصالح 3- نفقات الاستثمار 4- نفقات التحويل 5- أعباء الدين العمومي 6- نفقات العمليات المالية 7- النفقات غير المتوقعة	نفقات التسيير : مقسمة 04 أبواب 1- أعباء الدين العام و النفقات المحسومة من الإيرادات 2- تخصيصات السلطات العمومية 3- النفقات الخاصة بالوسائل 4- التدخلات العمومية : مقسمة نفقات التجهيز : مقسمة 03 أبواب 1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة 2- إعانات الاستثمار الممنوحة من الدولة 3- النفقات الاخرى بالرأسمال	تقسيمات النفقات

هذه الهيكله الجديدة ترجمت مسبقا من خلال الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية التي شرف على عملية تحضير مشروع قانون المالية في شقه المتعلق بالنفقات حيث تم التخلي على التنظيم المبني على فصل المديرية الشرفه على علي ميزانتي التسيير و التجهيز و إعادة هيكلتها من خلال دمج مكاتب هذه المديرية و إعادة تصنيفها وفقا

للقطاعات التي تتماشى مع فكرة البرامج المتبنية في الإصلاح المالي الجديد و الذي ترجم في القانون العضوي 15-18 ، ليصبح التنظيم الجديد وفق حسب المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية كما هو مبين في المخطط الموالي:

الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية بعد 2007

المدير العام للميزانية



58

المصدر: المرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية

الفرع الثاني: الإنتقال من محاسبة الصندوق الى محاسبة الذمة

عرف القانون 84-17 الميزانية العامة للدولة من خلال نص المادة 06 منه كمايلي:
 "تشكل الميزانية عامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ". بالمقابل فقد عرفها القانون العضوي 15-18 في المادة 14 منه : " تقدر موارد ميزانية الدولة و أعباءها و تبين في الميزانية على شكل إيرادات و نفقات "

بمقارنة التعريفين السابقين الذكر، فإن الملاحظة البارزة هي التخلي عن مصطلحي

الإيرادات و النفقات النهائية و التي يقصد بها :

✓ الإيرادات النهائية : هي الإيرادات المحصلة فعلا و ذلك دون احتساب أوامر التحصيل التي لم يتم تحصيلها فعلا ،

✓ النفقات النهائية : هي النفقات التي دفعت فعلا إلى مستحقيها (موظفين، موردين ، مستثمرينالخ) أي دون احتساب أوامر الدفع التي لم تدفع فعلا لسبب أو لآخر

و يرحه ذلك إلى الانتقال من المحاسبة الصندوق أو نظام التسيير الذي يعتمد على إعداد حساب السنة المالية الختامي على أساس النفقات التي صرفت بالفعل و الإيرادات التي حصلت بالفعل خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشأة حقها في التحصيل ، فطبقا لهذه الطريقة ينظر الى الميزانية باعتبارها حساب للخزينة، حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة¹³ . إلى محاسبة الذمة التي تدرج كل الديون التي تملكها الدولة على الغير (أي أوامر التحصيل التي تحصل بعد) وكذا الديون التي تقع على عاتقها (أي النفقات التي لم يتم تسديدها بعد) وهو الأمر الذي يسمح بإعطاء نظرة فعلية و شاملة عن ذمة الدولة بما يسمح بتسيير فعال للأموال العمومية.

المطلب الثاني : الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية و مضمونه

الى جانب الأحكام الجديدة المتعلقة بالميزانية العام للدولة، استحدث القانون العضوي 15-18 مبادئ أخرى جديدة تتعلق بقانون المالية برزت أساسا في مبدأ الميزانية المتعددة السنوات مع الإبقاء على مبدأ السنوية في الميزانية (الفرع الأول) ، الى جانب أحكام جديدة جاءت للحد من نقائص القانون السابق لا سيما ما تعلق منها بالحد من الاستعمال المفرط لحسابات التخصيص الخاص و كذا منع الأحكام الدخيلة على قوانين المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المفهوم الجديد لقانون المالية

"ادراج مبدأ الميزانية المتعددة السنوات"

يعد مبدأ السنوية أحد أهم مبادئ الميزانية التي تركز فكرة رقابة السلطة التشريعية على استعمال المال العام من خلال الرخصة البرلمانية، التي تمثل موافقة البرلمان على عملية الإنفاق لمدة سنة واحدة تجدد بصفة سنوية . لكن ومع تطور واتساع تدخل الدولة خاصة في المجال الاقتصادي، أصبحت البرامج الحكومية تتعدى الإطار السنوي.

الأمر الذي فرض إيجاد طريقة للتوفيق بين الاحتفاظ بمبدأ السنوية الذي يظل "حتميا" في المجال المالية العمومية وكذا التخطيط المتعدد السنوات خاصة في مجال نفقات الاستثمار و ذلك من خلال عدة وسائل أهمها ميزانية البرامج . هذه الميزانية التي تقدم في شكل قانون خاص مستقل عن ميزانية السنة الأولى لدراسته و المصادقة عليه

فيما يعرف برخصة البرنامج. ويجب أن يترجم هذا القانون ببرنامج تنفيذ المشروع بحيث يحدد المبلغ الإجمالي والإعتمادات المتوقعة و اللازمة لتنفيذه بالإضافة الى تفاصيل أخرى مثل مدة إنجاز المشروع والمبلغ المتوقع صرفه كل سنة، و بذلك تحمل كل سن بمبالغ الأجزاء المبرمجة ، ومنه تكون هذه الطريقة قد حافظت على مبدأ سنوية الميزانية¹⁴.

وقد تم اعتماد هذه الطريقة عن طريق رخص البرامج التي عرفتها المادة 06 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹⁵ كمايلي : "تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمار والنفقات برأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع، تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة . وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها .

وقد تم تعزيز هذا المبدأ من خلال تبني مبدأ الميزانية المتعددة السنوات ضمن القانون العضوي 15-18 من خلال التأطير الميزانياتي المتوسط المدى الوارد في المادة 05 من هذا القانون حيث نصت: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية . ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات وصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء.

يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى. حيث تحدد كفاءات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، عن طريق التنظيم.

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بمضمون قانون المالية

أولا : منع الأحكام الدخيلة عن قانون المالية

منع القانون العضوي 15-18 الأحكام "الدخيلة"¹⁶ ذات الطابع غير المالي وغير الجبائي في قانون المالية، حيث نصت المادة 09 من القانون على : " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين " .

وقد عرفت الأحكام الدخيلة توسعا كبيرا في الممارسة القانونية في الجزائر حيث عدلت العديد من القوانين ذات الأهمية بموجب أحكام واردة ضمن قوانين المالية ، في حين أن مضمونها لا يمت بأي صلة مع موضوع هذا الأخير ، ولعل تفسير ذلك يرجع إلى محاولة ربح الوقت و تسريع إجراءات التعديل كون أن قانون المالية يصادق عليه وجوبا كل سنة أو محاولة تهرب السلطة التنفيذية من طرح تعديل هذه القوانين ضمن مشاريع قوانين مستقلة كانت قد تطرح جدلا في غرفتي البرلمان.

ثانيا : ترشيد اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص

تعد حسابات الخاصة للخزينة وبالأخص حسابات التخصيص الخاص أحد النقاط السوداء التي تميز التسيير الميزاني في الجزائر حي تضخم عددها ليصل إلى أكثر من مئة حساب تخصيص خاص سنة 2014 . وهو عدد ضخم إذا ما قورن بعدد هذه الحسابات في النظام المحاسبي الفرنسي حيث يصل عددها إلى ستة حسابات فقط.

تتميز حسابات التخصيص الخاص بعدم خضوعها لمبدأ السنوية حيث يتم نقل أرصدها المتبقية من إتمادات الدفع إلى السنة الموالية الأمر الذي يسهل على الأمر بالصرف متابعة تنفيذ صرف النفقات لاسيما تلك التي تتعلق بنفقات الاستثمار والتي تتطلب مدة زمنية طويلة من أجل تنفيذها . لكن ما يعاب على هذه الحسابات هو عدم خضوعها للرقابة البرلمانية ، لأنها عمليات تتابع خارج إطار الميزانية العامة للدولة من خلال حسابات الخزينة ، وهو ما جعل خبراء المالية يصفونها بكونها ثقبوا في الخزينة العمومية .

وقد تم اللجوء إلى هذه الحسابات في تنفيذ معظم المشاريع الضخمة التي تم تسجيلها في مخططات الإنعاش الاقتصادي مثل مشروع الطريق السيار شرق غرب ومشاريع السكنات بمختلف صيغها، مشاريع تطوير مناطق الهضاب العليا و الصحراء . وغيرها من المشاريع الاستثمارية الأمر الذي أدى إلى تضخم عددها وصعوبة مراقبتها.

وعليه فقد كانت أول خطوة لترشيد النفقات العمومية هو تقليص عدد هذه الحسابات وتطهيرها، وعليه فقد كرس الإطار الميزانياتي الجديد من خلال القانون العضوي 15-18 مبدأ تأطير عملية فتح هذه الحسابات إلى جانب ضرورة إيجاد صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات الأمر الذي سيؤدي إلى حذف العديد منها.

كما نص القانون العضوي على إمكانية فتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص من شأنه احتواء القيم الزائدة عن تقديرات الموارد الجبائية للمحروقات غير أن استعمال موارد هذا الحساب (صندوق ضبط الإيرادات) سيقصر على حدود نسبة معينة من الناتج المحلي الخام سيتم تحديدها بموجب قانون المالية.

الخاتمة:

يعتبر القانون العضوي 15-18 قفزة نوعية في مجال عصرنه المنظومة المالية العمومية ومواصلة الإصلاحات السياسية والاقتصادية الرامية لترسيخ أسس الحكم الراشد. وكذا تكريس الأحكام الدستورية التي تدرج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات القانون العضوي.

بالرغم من تأخر صدور هذا القانون لأكثر من عشرين سنة مقارنة بيزهذا الإلزام الدستوري سنة 1996. إلا أن هذا الوضع رجع أساسا لغياب الأرضية المهيأة لتبني نظام ميزانياتي ومحاسبي جديد للدولة خاصة وأن السلطات العمومية في الجزائر لم تبد رغبة حقيقية في تجسيد إصلاح متكامل لهذا النظام تجلت خصوصا في تأخير توفير الدعائم التقنية والمحاسبية، وكذا عدم المتابعة الجدية لمشاريع الإصلاح التي شرع فيها سنة 1995 و سنة 2004.

وعليه فإن إنجاز عملية دخول القانون العضوي 15-18 حيز التنفيذ بصفة سلسلة وفعالة، تتطلب تهيئة جملة من العوامل المساعدة والتي يمكن بلورة أهمها في النقاط التالية :

- ضرورة التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات العمومية بصفتها إدارات منفقة وكذا وزارة المالية بمختلف مديرياتها العامة.
- إعداد النصوص التطبيقية للقانون العضوي سواء ما تعلق بالمراسيم التنفيذية وكذا المذكرات التوجيهية خاصة في المجال المحاسبي وكذا الميزانية المتعددة السنوات .
- توفير أرضية للإعلام الآلي (plateforme) والتي تسمح بمتابعة عمليات إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة بشقيها الإيرادات والنفقات، سواء على مستوى

هياكل وزارة المالية أو الوزارات المنفقة، مع تحقيق الانسجام و التوافق بين مختلف مكونات هذه الأراضية.

- تأهيل و تكوين كافة الموظفين و الإطارات المتدخلين في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء على مستوى وزارة المالية وكذا الوزارات المنفقة، من أجل التحكم في التقنيات الجديدة المدرجة ضمن القانون العضوي 15-18.

الهوامش:

- ¹ و الذي يعرف باللغة الفرنسية بـ (MSB) *Projet de modernisation des systèmes budgétaires*
- ² قانون رقم 17 - 84 مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 10 جويلية سنة 1984)
- ³ أ. حوري عمر، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: واقع وأفاق، مجلة" الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد العاشر، ص 60-59.
- ⁴ قانون العضوي رقم 18- 15 مؤرخ في 20 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية رقم 53 الصادرة في 2 سبتمبر سنة 2018)
- ⁵ دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-422 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصدق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 (الجريدة الرسمية 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020)
- ⁶ د. ضريفي نادية و أ. حاج جاب الله أمال، إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS، مجلة الدراسات القانونية و السياسية، مجلة دولية دورية علمية محكمة متخصصة في مجال العلوم القانونية و السياسية تصدر عن جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، العدد 07، جانفي 2018، ص 232.

⁷ Voir journal ELWATAN

⁸ *GIP-ADETEF : Groupement d'Intérêt public d'Assistance au Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières.*

⁹ نصت المادة 89 على مايلي : " يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر و ينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي و يحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي .

¹⁰ رأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د/18 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق لـ 2 أوت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور (الجريدة الرسمية رقم 53 الصادرة في 2 سبتمبر سنة 2018).

¹¹ القانون العضوي 19-09 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 18- 15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في 18 ديسمبر سنة 2019).

¹² وكالة الأنباء الجزائرية، مقال بعنوان تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يهدف إلى جلب الاستثمار الأجنبي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.aps.dz/ar/economie/80323-2019-11-27-19-06-53> الذي تم الاطلاع عليه بتاريخ 12 جانفي 2020

- ¹³ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 327.
- ¹⁴ محمد عبد المومن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد الاقتصادية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1998-1999، ص 27
- ¹⁵ قانون 21-90 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 15 أوت سنة 1990)
- ¹⁶ و التي تدعى باللغة الفرنسية بـ les cavaliers budgétaires حيث تتم ترجمتها في بعض المراجع الأخرى بـ فرسان الميزانية.