

أهمية الإصلاح المالي في الاقتصاد الجزائري على مالية الدولة

"قراءة مالية للقانون رقم 15-18"

The impact of financial reformatons in the Algerian economy on the state finances

"A Financial reading of Law No. 18-15"

أ. بن زيدي عبد اللطيف*

استاذ مساعد قسم "أ" بجامعة أحمد دراية أدرار

مخبر التكامل الاقتصادي الجزائري الافريقي

a.latifbenzidi@gmail.com

د. حدادي عبد الغني

أستاذ محاضر قسم "ب" بجامعة أحمد دراية أدرار

مخبر التكامل الاقتصادي الجزائري الافريقي

haddadi_ghano@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2019/06/01

تاريخ القبول للنشر: 2019/04/21

تاريخ الاستقبال: 2019/04/06

الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية الى إبراز دور الإصلاح المالي وانعكاسه على مالية الدولة، وذلك من خلال البحث على أفضل آليات التسيير التي اعتمدتها الجزائر بدءا من صدور القانون رقم 84-17 الذي يعد أساس بناء الميزانية ومشروع عصنة الموازنة وإجراء تعديلات على هيكل الإدارة المركزية لوزارة المالية، وصولا الى القانون رقم 15-18 الذي تهدف من وراءه الجزائر الى تجاوز نقائص القانون السابق وذلك بالانتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج التي يهدف الى الرفع من أداء الموازنة، وبالتالي تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد وتحقيق الكفاءة في الانفاق العام.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح المالي، مالية الدولة، القانون 17/84، موازنة البرامج، القانون 15/18.

التصنيف JEL: E26، C97..

Abstract :

This paper aims to highlight the role of financial reform and its impact on public finance through finding the best management mechanism that Algeria relied on it since the issuance of law No. 84-17. This law is considered as the basis of forming the government budget and a project of budget modernization by making adjustments to the structure of the central administration of the Finance Ministry in Algeria. To law No. 18-15, which aims to overcome the shortcomings of the previous law by moving from the budget of items to the basis of budget programs which seeksto raise performance, thus mobilizing as much resources as possible and achieving efficiency in public spending..

Keywords: Financial performance, Public finance, Law No 84-17, Law No 84-17, Budget programs

التصنيف JEL: E26، C97..

* - مرسل المقال: أ. بن زيدي عبد اللطيف.

مقدمة:

تعتبر العائدات النفطية في معظم الدول المنتجة والمصدرة للنفط على غرار الجزائر مصدر لتجمع الإيرادات المالية وسبباً في ارتفاع حجم الاحتياطات الرسمية، وكذلك لها تأثير مباشر على الموازنة العامة للدولة، لأن هذه الإيرادات المالية لها تأثير كبير ومباشر في إعدادها فهي تساهم بنسبة عالية في تغطية الإيرادات الإجمالية للميزانية وذلك بعد بتحديد سعر مرجعي لبرميل النفط للسنة المقبلة.

في هذا الصدد يعتبر موضوع إدارة الموازنة العامة في الدول النفطية ومنها الاقتصاد الجزائري من المواضيع الهامة التي نالت اهتمام الباحثين، إذ يمكن أن تكون هذه الإيرادات النفطية جسر للتنمية تستطيع هذه الدول العبور عليه إلى تحقيق معدلات نمو جيدة، بالتسيير الكفاء والفعال، كما قد تكون سبب في انتشار الفساد المالي أو إلى تأخير نمو البلد المستفيد أو خلق حالة انحلال التصنيع في الدول الصناعية وذلك بالإصابة بظاهرة تعرف في الأدبيات الاقتصادية بظاهرة العلة الهولندية، فهذه الأموال الطائلة يمكن أن تكون سبب في تعطيل الإصلاحات الاقتصادية والمالية، كبح عملية التحويل المنظم والسليم، وتوفر للسلطات هوامش حركة واسعة ما يسبب عدم تحقيق إصلاحات حقيقية، وعدم بلورة نظام اقتصادي سليم، ما يفقد البلد لأفق استراتيجي بعيد المدى.

فعلى غرار باقي الدول النفطية تعتبر الموازنة العامة في الجزائر أداة في يد السلطات العمومية لأجل تجسيد البرامج التنموية خاصة لما تراكمت لديها أموال ضخمة نتيجة ارتفاع أسعار النفط مطلع الألفية الثالثة ما دفع بالسلطات الجزائرية بإنشاء صندوق ضبط الموارد سنة 2000 في قانون المالية التكميلي وتبنت السلطات حينها سياسية كثرية إنفاقية لأجل تنشيط الطلب الفعال، ببرامج تنمية طموحة، كان أولها برنامج لدعم الإنعاش الاقتصادي "2001-2004" ثم تلتها بالبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي "2005-2009" وثالث هذه البرامج هو برنامج الإنعاش الوطني "2010-2014" ورابع البرامج هو برنامج "2015-2019"

ويعتبر القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، هو المرجع في إعداد الموازنة العامة والإطار العام لها، لكنه لم يعد الآن يتماشى مع الوضع الحالي، نظرا للإصلاحات السياسية والاقتصادية الحاصلة من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن لهذا القانون بسبب الحدود التي يواجهاها، المواصلة في تنظيم المالية العمومية لذلك تم إصدار القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية قصد إصلاح النظام الميزانياتي وتحديثه ليكون على أساس البرامج وليس على أساس البنود وذلك تماشياً مع التوجهات الحديثة للموازنة العامة.

وعليه سنحاول في هذه الورقة البحثية الإجابة عن السؤال الحوري التالي: ما أهمية الإصلاح المالي في الاقتصاد الجزائري على مالية الدولة بعد صدور القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟

وستنطلق في هذه الورقة البحثية الى ثلاث محاور:

المحور الأول: الموازنة العامة في الجزائر والنفط.

المحور الثاني: واقع القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 ودوافع إصلاحه.

المحور الثالث: قراءة استشرافية للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

أولاً: الموازنة العامة في الجزائر والنفط

تحتل الموازنة العامة للدولة أهمية بالغة في كيان الدولة ونشاطها في مختلف الجوانب، فهي صورة الفلسفة والأفكار السائدة، فمن خلال بنود الإنفاق نتعرف على الجوانب التي توليها السلطة أهمية، وللموازنة العامة جانبين يجب التفرقة بينهما، فأولهما أنها أداة من أدوات المالية العامة إذ تعد وتنفذ لبلوغ أهداف متعددة، كتحقيق الاستقرار الاقتصادي والنمو ومنها ما هو اجتماعي كالحد من التفاوت

الاجتماعي وإعادة توزيع الدخل، ومن الجانب الثاني فهي أداة من أدوات الإدارة ويظهر ذلك في مرحلة إعدادها، فموازنة النفقات عمل إداري وكذلك جانب تحصيل بعض الإيرادات كريع الدومين.

1- الموازنة العامة ونشأتها:

تعددت التعريفات الخاصة بالموازنة العامة واختلفت نظراً لاختلاف التشريعات التي تطرقت لها ولاختلاف تلك التعريفات التي أقرتها المؤتمرات والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية في شأنها، وحتى المفهوم يختلف فقها عند المؤرخين لعلم المالية، وفي الدساتير والقوانين لمختلف الدول.

وأطلق لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا على حقبة النقود أو المحفظة العامة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان في بادئ الأمر، ثم أشار اللفظ بعد ذلك إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية الحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية (Burkhead, 1963)، ومع ذلك يصعب إيجاد المعنى التشريعي البريطاني لكلمة الموازنة، فلا توجد وثيقة رسمية في بريطانيا تحمل عنوان الموازنة العامة أو حتى تعطي تعريفا لها فتوجد قوانين منفصلة يمكن أن تشكل مجموعها قانون للموازنة العامة، وبرز هذه القوانين قانون الإيرادات العامة وقانون النفقات العامة وقانون ثالث يدعى قانون الصندوق الموحد (الداوي، 2013).

وتعرف ميزانية الدولة على أنها: برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع الدولة من خلاله القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (القيسي، 2000)، وهي "حساب تقديري ومنفصل لمجمل الإيرادات والنفقات المتعلقة بفترة سنة، تحتاج لترخيص أو الموافقة من السلطة التشريعية" (رحمة، 2011).

أما فكرة الموازنة العامة الحالية والتي تعتبر إنجلترا هي أول دولة استنبطت القواعد والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة الحديثة، إلا أنها لم تأت مرة واحدة وإنما على ثلاث مراحل متتالية وهي (قطب، 2009):

- تقرر حق ممثلي الشعب بالإذن للملك شارل الأول سنة 1628 في جباية الضرائب من الشعب.
- عند الموافقة على فرض الضرائب، فكان النواب يتناقشون الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب.
- أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة بالإضافة دورياً، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للموازنة العامة المطبقة رغم أنها في إنجلترا مازالت في ثلاث قوانين مستقلة.

أما عن الاقتصاد الجزائري فالقانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 المعدل والمتمم عرف ميزانية الدولة على أنها "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية و الموزعة وفقاً الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" (القانون المتعلق بقوانين المالية، 1984).

وكون القطاع النفطي العمود الفقري في الاقتصاد الجزائري الذي يتركز عليه، وللدور الأساسي الذي يقوم به في الاقتصاد الكلي وصف بالريعية، لوتيرة نمو هذا القطاع مقارنة مع باقي القطاعات الأخرى والعوائد المالية الكبيرة التي يدرها من العملة الأجنبية نتيجة عملية التصدير إلى الخارج.

ويتوقف نجاح السياسة المالية عموماً على توفير الموارد للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدامها، إلا أن الدول النفطية عموماً والجزائر خصوصاً تفتقر لسياسة مالية حقيقية، إذ أن الحكومة ممثلة في وزارة المالية أصبحت كأمين الصندوق تقيد الإيرادات النفطية وتعيد توزيعها

حسب القطاعات (سالم، 2013)، وفي مطلع هذه الألفية، سعت الجزائر في تفعيل سياستها المالية، بالتوسع في النفقات العامة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية.

2- تصنيفات الإيرادات العامة في الجزائر:

كون الإيرادات العامة أداة مالية تتمثل في مجموع الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي (Abdelhamid, 1998)، ومع تطور دور الدولة تطورت النفقات والالتزامات عليها فكان لابد أن تتوفر لها الموارد اللازمة لذلك، والإيرادات العامة تكون إما اقتصادية أو سيادية أو ائتمانية (الله، 2000)، ولذلك فأنواع الإيرادات هي:

- أملاك الدولة أو الدومين وتسمى الإيرادات الاقتصادية.
 - الضرائب والرسوم وهي الإيرادات السيادية.
 - القروض العامة وهي الإيرادات الائتمانية.
- أما القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 1984/07/07 فصنفها كالتالي (القانون المتعلق بقوانين المالية، 1984):
- الإيرادات ذات الطابع الجبايي، حاصل الغرامات، ومداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
 - التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛
 - الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
 - التسديد بالرأسمال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة والفوائد المترتبة
 - مختلف حواصل الميزانية العامة التي ينص القانون على تحصيله؛
 - مداخيل المساهمات للدولة المرخص بها قانونيا؛
 - الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي والمحصلة وفق الشروط المحددة؛
- ## 3- مساهمة الجباية النفطية في إيرادات الميزانية العامة:
- يعتمد إعداد الميزانية العامة في الجزائر على وضع سعر مرجعي لأسعار النفط كون أن إيرادات الميزانية العامة للدولة تتكون أساسا من الجباية العادية والجباية النفطية، وتتهم الدولة اهتمام كبيرا بالقطاع النفطي، بسبب مساهمته الكبيرة في تنمية الاقتصاد الوطني فبعد أن كانت مساهمتها في ميزانية الدولة غداة الاستقلال تمثل سوى نسبة ضئيلة من مجموع الإيرادات (مولود، 2009-2010)، بدأت مساهمتها في الميزانية العامة للدولة في تزايد مستمر خاصة بعد الارتفاع الكبير في أسعار النفط مطلع الألفية، وسنحاول توضيح مساهمة الجباية النفطية في الإيرادات الكلية للميزانية العامة للدولة، خلال الفترة 2000-2015.

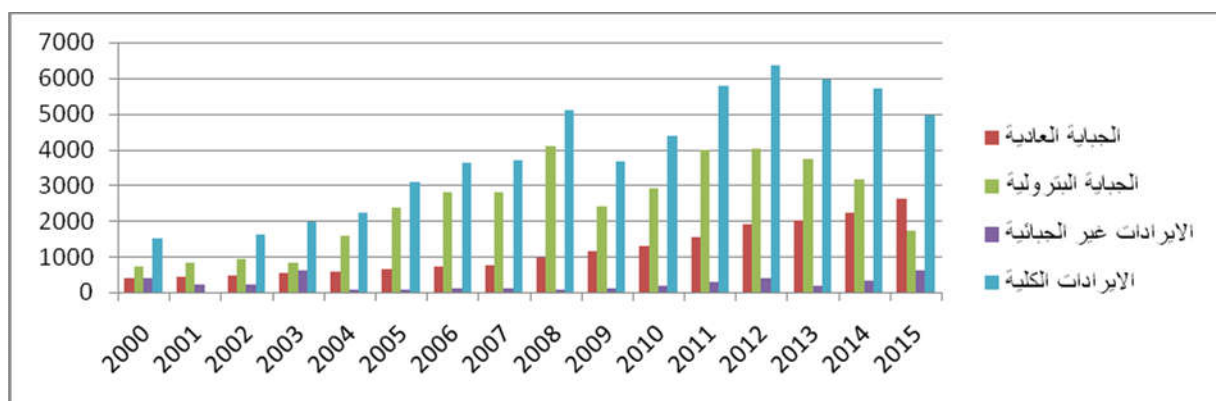
الجدول رقم 01: تطور الإيرادات العامة في الجزائر خلال 2000-2015

الوحدة: مليار دج

السنوات	الجبائية العادية	الجبائية البترولية	الإيرادات غير الجبائية	الإيرادات العامة	نسبة مساهمة الجبائية البترولية للإيرادات العامة
2000	398,8	720,00	386,7	1505,5	74,34
2001	436,4	1 001,4	228,6	1505,5	66,5
2002	482,9	1 007,9	203,9	1603,2	62,9
2003	524,9	1 350,0	613,45	1974,4	68,4
2004	580,4	1570,7	78,6	2229,7	70,4
2005	640,4	2352,6	89,6	3082,6	76,3
2006	720,8	2799	120	3639,8	76,9
2007	766,7	2796,7	124,4	3687,8	75,8
2008	965,2	4088,5	57,3	5111,0	78,8
2009	1146,6	2412,7	116,7	3676,0	65,6
2010	1298,0	2905,1	189,8	4392,9	66,3
2011	1527,1	3979,7	283,3	5790,1	68,7
2012	1908,6	4020,5	410,2	6339,3	66,0
2013	2018,1	3747,3	192,1	5957,5	61,9
2014	2232,7	3156,2	330,1	5719,0	55,1
2015	2616,4	1722,9	613,4	4952,7	34,8
متوسط نسبة مساهمة الجبائية البترولية في الإيرادات العامة خلال الفترة 2000-2015					66,8

المصدر: من إعداد الباحثين اعتماداً لقوانين المالية للفترة 2000-2014 وتقرير بنك الجزائر والديوان الوطني للإحصائيات

الشكل رقم 01: تطور حجم الإيرادات العامة في الجزائر خلال 2000-2015



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على الجدول السابق

من خلال الجدول والشكل أعلاه نرى أن الإيرادات الكلية للموازنة شهدت تزايد مستمر ويرجع السبب في ذلك إلى ارتفاع أسعار النفط وبلغها الذروة سنة 2008 سعر 150 دولارا لتتناقص بسبب الأزمة العالمية، وترتفع في 2011 وتبلغ ذروتها سنة 2012، وبعدها تبدأ في التناقص من سنة لأخرى.

أما بالنسبة لتغطية الجباية البترولية للإيرادات العامة الكلية لموازنة الدولة حيث بلغ متوسط مساهمة الجباية البترولية في الإيرادات العامة خلال الفترة 2000-2015 معدل 66.8 وهو معدل كبير جداً.

4- تطور النفقات العامة في الموازنة العامة:

لقد عرفت سياسة الإنفاق في الجزائر عدة تطورات اتسمت بالتوسعية سواءً من ناحية نفقات التسيير أو التجهيز التي تصنف بها النفقات في الجزائر حسب القانون المؤطر لقوانين المالية وهذا ما سنتعرف عليه من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 02: تطور تصنيف النفقات العامة خلال الفترة: 2000-2015

الوحدة:مليار دج

السنوات	النفقات العامة			السنوات	النفقات العامة		
	التسيير	التجهيز	المجموع		التسيير	التجهيز	المجموع
2000	856.2	321.9	1178.1	2008	2217.7	1973.3	4191.0
2001	798.6	522.4	1321.0	2009	2300.0	1946.3	4246.3
2002	975.6	575.0	1550.6	2010	2659.0	1974.4	4466.9
2003	1138.0	628.2	1766.2	2011	3879.2	1807.9	5853.6
2004	1251.1	640.7	1891.8	2012	4782.6	2275.5	7058.1
2005	1245.1	806.9	2052.0	2013	4204.3	1887.8	6092.1
2006	1437.9	1015.1	2453.0	2014	4486.3	2493.9	6980.2
2007	1673.9	1434.6	3108.5	2015	4972.2	3781.4	8753.6

المصدر: من إعداد الباحثين اعتماداً على قوانين المالية للفترة 2000-2014.

من خلال الجدول نلاحظ تزايد مستمر في حجم النفقات العمومية، ما عدا سنة 2013 التي سجلت انخفاض مقارنة بسنة 2012 التي شهدت زيادة كبيرة في نفقات التسيير نتيجة المراجعة في نظام الأجور بإعادة تصنيف سلم الأجور حسب المستوى التعليمي، والتي كانت بأثر رجعي لسنة 2008، لتتخفّض سنة 2013 ويرجع هذا الانخفاض لأن نفقات الأجور كانت تحوي الأثر الرجعي. كما أن نفقات التجهيز هي أيضاً عرفت ارتفاعاً مستمراً، بسبب سياسة الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها السلطات من أجل تنشيط الطلب بصفة مستمرة متماشية مع برامج الإنعاش الاقتصادي عدى سنة 2010 انخفضت النفقات بسبب آثار الأزمة العالمية وتقلص الموارد بسبب انخفاض أسعار النفط

5- تطور رصيد الموازنة العامة للدولة خلال الفترة 200-2015

أما تطور رصيد الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (2000-2015) فهو يكون حسب القيمة خارج فائض الجباية البترولية، أي أن هذا الرصيد يكون وفق الأسعار المرجعية للنفط وليس على أساس الأسعار السوقية الحقيقية.

الجدول رقم 03: تطور رصيد الموازنة العامة للدولة خلال الفترة 200-2015

الوحدة:مليار دج

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
-------	------	------	------	------	------	------	------	------

رصيد الموازنة	-53,2	68,7	26,0	-164,6	-285,4	-338,0	-611,1	-1 159,5
السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
رصيد الموازنة	-1 288,6	-971,0	-1 392,3	-2 363,8	-3 254,1	-2 128,8	-3 068,0	-3 103,8

المصدر: معطيات من وثائق بمديرية التخطيط ومتابعة الميزانية لولاية أدرار.

سجل رصيد الموازنة العامة عجز خلال كل سنوات الدراسة باستثناء سنتي 2001-2002 حيث بلغ العجز 53.2 سنة 2000، وابتداء من 2003 بدأ العجز في التزايد إلى أن وصل إلى قيمة 1288.6 مليار دينار في سنة 2008، والذي تزامن مع الأزمة المالية العالمية، وعرف هذا العجز انخفاض سنة 2009، لكن انطلاقاً من سنة 2010 بدأ في الارتفاع مرة ثانية ليصل إلى الذروة في 2012 ببلوغ العجز قيمة 3254.1 مليار دج، لينخفض بعدها ويبلغ 3103.8 سنة 2015.

أن هذا العجز ناتج عن ارتفاع حجم الإنفاق الحكومي بنسبة فاقت الزيادة المسجلة في إيرادات العامة للدولة من دون فائض قيمة الإيرادات البترولية وهو ما يفسر بتنفيذ الحكومة لسياسة الإنعاش الاقتصادي المعتمد على رفع الإنفاق الحكومي وتحقيق النمو الاقتصادي.

ثانياً: واقع القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 ودوافع إصلاحه

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم أول قانون ينظم كيفية إعداد قوانين المالية، غير أن التطورات التي عرفت الجزائر والمتغيرات الدولية جعلت هذا القانون يحتاج إلى تعديل، لذلك سنحاول توضيح أهمية القانون وآفاق عصنة نظام الموازنة العامة

1- أهمية القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية:

يعتبر قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 1984/07/07 بمثابة النص الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية (القانون المتعلق بقوانين المالية، 1984)، لذلك وصف بأنه قانون مرجعي أو قانون إطار، فهو النص الشامل الذي وضع حد للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة كونه حدد الكيفية الإدارية والتشريعية لتحضير مشروع قانون المالية، ويعتبر هذا القانون قانون إطار وليس قانون عضوي لأنه في سنة 1984 لم يكن هناك مجلس دستوري ولا مجلس الأمة، حيث يشترط لتكيف أي نص قانوني بأنه قانون عضوي شرط مصادقة المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية ومصادقة مجلس الأمة بـ 3/4 وإبداء رأي المجلس الدستوري فيه، فلم تتوفر شروط التكيف.

ولقد أعطى رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك رابح بطاط لما سئل عن طبيعة هذا القانون بأنه «بمقتضى قانون إطار» فهو قانون إطار لقوانين المالية، يتضمن القواعد والأحكام التي تضبط شكل ومحتوى قوانين المالية ولقد عرف تعديلات عديدة كانت سنة 1988، 1989، 1993.

2- مراحل صدور قانون المالية حسب القانون 84-17:

يمر قانون المالية لصدوره بأربعة مراحل أساسية وهي مرحلة التحضير (الإعداد) ومرحلة الترخيص ومرحلة التنفيذ ومرحلة الرقابة.

فبالنسبة لتحضير قانون المالية فهو إجراء يدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لأنه عمل إداري يتعلق بتحصيل الإيرادات من مصادرها المختلفة كيفية صرف النفقات ، بالإضافة الى آلية تقدير وإتباع الحاجات العامة نظرا للوسائل المادية والبشرية التي تملكها، وعملية تحضير مشروع قانون المالية من اختصاص الحكومة ممثلة بوزير المالية، رغم أن القانون 48-17 المتعلق بقوانين المالية لم يُشر ولم يحدد الجهة المختصة بتحضير الميزانية، ولا المراحل ولا الإجراءات التي تمر بها.

فتحضير الميزانية مسألة فنية وتقنية تتطلب معرفة جيدة بأولوية الإنفاق وتقدير محكم الإيرادات، وهذا يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية (الحكومة) المسؤولة عن التنفيذ إضافة إلى ضرورة تناسق العناصر المختلفة، وتتم الميزانية العامة بأربعة مراحل تمثل دورة الموازنة وتتمثل في المراحل التالية:

1.2 مرحلة الإعداد: هي عملية إدارية بحثية، تقوم بها السلطة التنفيذية (الحكومية) فهي التي تضع السياسات البرامج لتحقيق أهداف المجتمع، وهي أول المراحل في دورة الموازنة لأن مدى دقة الإعداد وفعاليتها هي التي تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة.

1.1.2. خطوات مرحلة الإعداد: تتم مرحلة الإعداد بخطوات معينة وهي:

أ. إعداد إطار مشروع الموازنة العامة: ويكون بإشراف وزير المالية والذي يتضمن اتجاهات سياسية المالية وإمكانيات الدولة المالية ويتم تقديمه إلى مجلس الوزراء لوضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة.

ب. إصدار بلاغ الموازنة: يتضمن الأسس والتعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية عند إعدادها مشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة، فهو عبارة عن خطوط عامة لإعداد مشروع الموازنة تصدره وزارة المالية إلى جميع الوزارات والهيئات قبل الفاتح ماي لأجل وضع مسودة الموازنة العامة بعد الأخذ بتوصيات مجلس الوزراء لتقديمه كمشروع قانون للدراسة والاعتماد.

ج. إعداد مشروعات موازنات: المشروع يكون للوزارات والهيئات العامة، حيث تقوم كل وزارة أو هيئة بإعداد مشروع الموازنة الخاصة بها في ضوء التوجيهات والبيانات التي يتضمنها منشور الموازنة العامة والتي يجب احترامها والتقيد التام بها وبمواعيدها، حيث تبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية لما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة القادمة.

د. مناقشة مشاريع موازنات الوزارات: تقوم وزارة المالية بعد أن توافيها جميع الوزارات والهيئات بمشاريع موازنتها بمراجعة هذه المشاريع من الناحية الفنية والمحاسبية وفي تفاصيلها.

هـ. تجميع المشاريع وإعداد مشروع قانون الموازنة: بعد مراجعة مشاريع الوزارات وإضافة متطلبات وزارة المالية ودراسة كل الاحتياجات والتأكد من عدم الازدواج يتم تجميع جميع المشاريع التي يجب أن تنسجم مع التعليمات الرئاسية والحكومية وأهداف الخطة التنموية وتجميع جميع مصادر التمويل لوضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة الأولي، وبعد ذلك يقوم وزير المالية بعرضه على مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء وبعد المناقشة يضبط هذا الأخير المشروع النهائي الذي سيقدم للمجلس الشعبي الوطني.

فرغم تولي الجهاز التنفيذي (الحكومة) تحضير مشروع الميزانية إلا أن وزير المالية هو الذي يتكلف بالإعداد التقني لها. وهذا ما يعطيه هيمنة واسعة على بقية الوزارات (عمارة، 2004)، ولقد وضع ذلك المشرع وذلك وفق المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 1995/02/15 المحدد لصلاحيات وزير المالية.

2.2 مرحلة اعتماد الموازنة: فإذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها المختصة في ذلك، فإن مرحلة الاعتماد تنفرد بها السلطة التشريعية فهي من الحقوق الرئيسية التي اكتسبتها السلطة التشريعية ولا بد أن يسبق الاعتماد التنفيذ، وفي الجزائر تتمثل في غرفتي البرلمان السفلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهو الغرفة العليا.

يخضع اعتماد الموازنة لإجراءات دستورية فهناك لجان مختصة لمناقشة مشروع الميزانية، وهي من أهم لجان البرلمان، ويكون التركيز الكبير على جانب النفقات، وفي حالة رفض مشروع الموازنة قد يؤدي إلى تغيير سياسي مثل استقالة الحكومة أو حل البرلمان وبعد اعتماد مشروع الموازنة وإصداره يطلق عليه قانون الموازنة.

3.2 مرحلة تنفيذ الموازنة: التنفيذ هو جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتمادات، ويقع التنفيذ على عاتق السلطة التنفيذية خلال سنة مالية فهي المسؤولة وحدها على التنفيذ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، فعملية صرف النفقة تكون بأربعة مراحل متتالية ثلاثة منها إدارية والرابعة محاسبية يمكن تلخيصها فيما يلي:

المرحلة الإدارية: والتي يقوم بها الأمر بالصرف وتشمل ثلاث مراحل هي

1. **الارتباط بالنفقة:** أي دين في ذمة الدولة يجب سداده؛

2. **التصفية:** وتعني تحديد النفقة بمعنى المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات

3. **الإذن بالصرف:** وهو الأمر بدفع المبلغ للدائن.

المرحلة المحاسبية صرف النفقة: هي المرحلة الرابعة التي يقوم بها المحاسب العمومي أي لدفع المبلغ.

أما تحصيل الإيرادات العامة يكون حسب قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة أي جميع الإيرادات يتم تحصيلها لحساب الدولة وتمول كافة النفقات العامة دون تمييز وتخصيص، وجود التزام يستوجب التحصيل ثم التصفية أي تحديد المبلغ الذي على عاتق المدين والتحصيل وهي إصدار أمر بالدفع.

4.2 مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة: وهو مراقبة الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والإيرادات. وعملية مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعد انتهاء السنة المالية وذلك من خلال دراسة الحسابات الختامية ومقارنتها بالتقديرات الواردة في الموازنة.

3- تطور أساليب إعداد للموازنة العامة: بعد أن كانت الموازنة التقليدية التي تتبناها الجزائر هي الوحيدة في إعداد الموازنة العامة ظهرت اتجاهات حديثة للموازنة العامة، وتاريخياً فقد مرت الموازنة العامة في تطورها بأربع مراحل أقرت على مضمونها وشكلها وهي على النحو التالي:

3-1 المرحلة الأولى الموازنة التقليدية: هي أول أسلوب لأعداد الموازنة تاريخياً وهي الأكثر شيوعاً واستعمالاً في إعداد الموازنة العامة، كونها بسيطة وسهلة في الإعداد والتنفيذ والمراقبة ما يجعلها سهلة الفهم حتى لغير المختصين، وتسمى كذلك بموازنة البنود، كما يطلق عليها كذلك موازنة الرقابة لأنها تركز على الرقابة المالية على النفقات العامة ومن مسمياتها كذلك الموازنة الجزئية والمتدرجة والمتزايدة جزئياً، لأن نفقاتها تتزايد باستمرار من 5 إلى 10%، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب تتبناه السلطات الجزائرية منذ صدور القانون رقم 84-17.

3-2 المرحلة الثانية موازنة البرامج: وتعد أول مراحل التوجهات الحديثة للموازنة وتعرف بموازنة البرامج والأداء حيث تحول الاهتمام إلى خدمة الإدارة الحكومية والتركيز على المقابل الذي يعود من الإنفاق وأصبحت الموازنة أداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس الأعمال المنجزة،

3-3 المرحلة الثالثة موازنة التخطيط والبرمجة: وهي تهتم بالأساس بالتخطيط الشامل، وتكاليف المهام والأنشطة تصاغ في شكل برامج وتستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة، حيث تحول الاهتمام من غرض الرقابة وخدمة الإدارة الحكومية إلى

خدمة عملية التخطيط وذلك من خلال تنفيذ مجموعة من البرامج والأنشطة، ولقد بدأ تطبيقها عام 1961 في وزارة الدفاع الأمريكية وفي عام 1965 طبقت بشكل كامل في الولايات المتحدة.

3-4 المرحلة الرابعة الموازنة الصفريّة: بعد المشاكل والعقبات التطبيقية التي صادفت النظم السابقة للموازنة أعطى خبراء هيئة الأمم المتحدة سنة 1967 توصيات بضرورة إيجاد طرق جديدة لتحليل المشاكل المالية والموازنة العامة، فجاءت الموازنة الصفريّة لتخدم أهداف الحكومة في مجال تحقيق كفاءة وفعالية أكبر في أداء الأنشطة الحكومية وذلك بتحديد الأولويات بين البرامج الحكومية، وجدوى تلك البرامج ومحاولة إعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل، وكانت شركة تكساس الأمريكية للحاسبات الالكترونية أول من استخدم الموازنة الصفريّة سنة 1969.

ثالثاً: قراءة استشرافية للقانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية

كغيرها من الدول شرعت السلطات العمومية في الجزائر بعد الانتقال إلى اقتصاد السوق وتعديل الدستور في 1996، إلى عصنة نظامها الموازي وذلك بتبني أسلوب جديد في إعداد الموازنة قائم على أسلوب البرامج، وذلك بعد توجيهات البنك العالمي واستشارات دولية، فلم يعد القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي ينظم قوانين المالية والذي يتركز على القواعد التي تأخذ بأسلوب موازنة البنود يتمشى ومتطلبات العصر فكانت هناك مساعي لأجل تحديثه.

1- النقص الواردة على النظام الميزاني الجزائري الحالي:

هناك إختلالات ونقصات عديدة يعاني منها النظام الميزاني الحالي فهو يحتاج إصلاح حيث أن إصلاح نظام الميزانية يعكس طابع العصر الذي يتم فيه الإصلاح والتي تتمثل فيما يلي:

1-1 مبدأ السنوية: يعتبر هذا المبدأ جامداً وغير مناسب في الكثير من القضايا الحساسة، فالنظرة غير متعددة السنوات، تجعل التخطيط منحصر في سنة واحدة فقط، وهذا ما قد يؤثر بالإلزام بكل العوامل التي تؤثر على الأمد المتوسط والبعيد، ويبعد الاهتمام بالاستثمارات الإستراتيجية والطويلة المدى، ما يضعف الانسجام وقد يتعذر معه ربط الموازنة بأهداف الحكومة.

2-1 عدم وجود معايير موضوعية في التقدير: يتم تقدير الاعتمادات المالية بناء على معلومات تاريخية، مما يجعل الموازنة تهتم بالمداخلات فقط مثل عدد العاملين والموارد والمرافق المتاحة لهيئة أو وزارة دون الإشارة إلى العلاقة بين الإنفاق والنتائج، أي تهتم بكمية الأموال التي ستنفق ولا تهتم بنتائج الأداء.

3-1 تطور مفهوم حسابات التخصيص الخاص: لا تزال حسابات التخصيص الخاص تمثل برنامج عمل معد من طرف الآمرين بالصرف المعنيين، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة والمنتظرة وكذا آجال الإنجاز وهذا بعد التعديل في مفهوم حسابات التخصيص الخاص الذي كان في المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000، والذي جعل هذه الحسابات تعبر عن برنامج محدد، ولها أهداف معينة وآجال إنجاز وتشتترط المراقبة والمتابعة لتنفيذ البرامج من طرف المسيرين.

4-1 ضعف آلية تسيير حسابات التخصيص الخاص: ما يعاب على حساب التخصيص الخاص غياب حدود وشروط فتحها، كما أن ليس لها برامج واضحة، وهناك نقص أو غياب في النصوص التنظيمية التي توضح تسييرها، ما يجعل الكثير من الوزراء يفضلونها كونها تعطيهم أكثر حرية، إلى جانب ذلك يعاب عليها غياب الدراسات الشاملة والدقيقة قبل فتح الحسابات الخاصة خاصة أنها لا تهتم بالنتائج بل بما تم تحصيله وإنفاقه فقط.

- 5-1 **عدم التنسيق بين مدونة نفقات التسيير ونفقات التجهيز:** تقسم مدونة نفقات التسيير حسب الوزارات، في حين مدونة نفقات التجهيز تقسم في شكل قطاعات "تسعة قطاعات"، حيث هناك نفقات تسجل في ميزانية التجهيز ومن المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير.
- 6-1 **محدودية نظام المعلومات:** يعاني النظام المالي الحالي من عدم كفاية المعلومات، إذ يجب إعادة النظر في المدونة تبعاً لتناسق التصنيفات الإدارية والاقتصادية وضرورة المعالجة الآلية للمعلومات.
- 7-1 **عدم فعالية قانون ضبط الميزانية من الناحية الفعلية والعملية:** بالرغم من أن قانون ضبط الميزانية يعتبر أداة رقابية تمكن أعضاء البرلمان من تقييم نتائج تنفيذ الميزانية إلا أن النواب لا يعطون أهمية كبيرة لقانون ضبط الميزانية مثل الاهتمام بقانون المالية، فأصبحت مناقشته شكلية خاصة وأنه بعد ثلاث سنوات مدة يتغير فيها الطاقم الحكومي بأكمله، وقد يتجاوز السنة $N+3$ ، وهذا ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم 04: الفارق الزمني لقوانين ضبط الميزانية

السنة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية "العدد السنة"	الفارق الزمني
1978	رقم 02-80 في 1980/02/09	العدد 07 سنة 1980	سنتان
1979	رقم 04-84 في 1984/02/07	العدد 02 السنة 1984	05 سنوات
1980	رقم 10-85 في 1985/12/26	العدد 57 سنة 1985	05 سنوات
1981	رقم 02-87 في 1987/02/05	العدد 04 سنة 1987	07 سنوات

المصدر: دروس مقدمة في المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر العاصمة

- 2- **عدم وجود أهداف إستراتيجية:** إن عدم وجود أهداف محددة مسبقاً يسعى الأمرين تحقيقها، يؤدي إلى عدم فعالية تسيير المصالح العمومية التي تحت سلطتهم، خاصة مع غياب مساءلتهم، كما أن وثائق الميزانية يصعب الوصول إليها فهي فقط في متناول البرلمان والحكومة فقط، وهي غير واضحة للمستخدمين ولا تتسم بالشفافية.
- ط. **عدم فعالية الأجهزة الرقابية المختلفة:** خاصة وأنها رقابة حسابات تراعي فقط صرف النفقة في مجالها وبقيمنتها المحددة دون مراعاة مشكلة فعالية هذه النفقة ومدى ملاءمتها لتحقيق الهدف منها.
2. **عصرنة النظام الموازي الجزائري:** بعد النقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي، بين سنتي 1998 و 2000 تم بداية هيكلة مشروع عصرنة الموازنة حيث أن النظام الموازي يتكون من نظام قانوني عبارة عن قوانين وقرارات ولوائح، ونظام إداري يتكون من تعليمات ومذكرات وإجراءات إلى جانب نظام معلوماتي عبارة عن تطبيقات وقواعد البيانات وشبكات الاتصال.
- وعصرنة هذا النظام تعني مواكبة التحديث والتجديد للتطوير والارتقاء، للمستويات الإستراتيجية العامة للتنمية لأن إصلاح نظام الموازنة يعكس طابع العصر الذي يتم فيه ذلك الإصلاح، حيث تتم عصرنة الموازنة من خلال القيام بإصلاحات في سيرورة عمليات الموازنة بمختلف مراحلها وهي التحضير ثم الاعتماد والتنفيذ وفي الأخير الرقابة، بالإضافة إلى تكيف جوانب الإدارة لتواكب مختلف مميزات الموازنة العصرية القائمة على أساس النتائج، والتي هي بتوجيه من طرف الهيئات الدولية

ولقد استعانت الجزائر بالتقرير الذي أعده وقدمه الخبير الاستشاري الكندي صاحب مكتب الدراسات CRC Segima لوزارة المالية سنة 2005 في دراسة حول عصرنة أنظمة الموازنة في مختلف دول العالم، وحسب التوصيات التي حددها هذا الخبير فإن مراحل دورة الموازنة المقترحة من هذا الخبير الكندي لوزارة المالية تتوافق مع البيئة النظامية للجزائر المتمثلة في ما يلي (كمال، 2012):

المرحلة الأولى بين 2004-2007: وهي مرحلة نظرية تحضيرية لعرض الخطوات الرئيسية ولقد ارتكزت على تنظيم ملتقيات ومحاضرات على المستوى الوطني لأجل إقناع المسؤولين والمسيرين وعرض خبرات الدول الأجنبية ولقد تم التركيز على التجربتين الكندية والفرنسية.

المرحلة الثانية 2008-2012: وهي المرحلة التطبيقية والتي تبدأ بالتكوين وهذا بالتنسيق مع مكتب الدراسات الكندي CRC Segima بعقد دورات تكوينية في كل الوزارات والهيئات الحكومية، لأجل تكوين الإطارات وتدريبهم على التقنيات والوسائل الحديثة، من خلال مكونين دوليين في مجال الاقتصاد المالي، إضافة إلى تكوين مسؤولين ومسيرين جزائريين كمؤطرين في التكوين مستقبلاً، ولقد حدد مكان التكوين بالمعهد العالي للإحصاء والتخطيط والتسيير بالجزائر العاصمة.

وفي نهاية هذه المرحلة الثانية يبدأ تحضير الموازنة بالاعتماد على التقنيات الجديدة وتنظيم الهيكل التنظيمي لكل الوزارات والهيئات الحكومية، وتصنيف المشاريع الكبرى، وموازنة البرامج لكل وزارة وهيئة حكومية، وتعيين المسؤولين والمسيرين لكل برنامج وتحديد مسؤولياتهم، وإقامة موازنة متعددة السنوات.

3- متطلبات الإصلاح الميزانتي في الجزائر: لنجاح الإصلاحات التي باشرتها الجزائر بغية تحديث أسلوب إعداد الميزانية العامة والانتقال إلى موازنة البرامج يجب توفر ضوابط أهمها:

3-1 إصلاح الإدارة العمومية: فلا يمكن أن نتحدث عن نظام جديد وإصلاح موازني في ظل إدارة غير قادرة على التكيف مع الأوضاع الجديدة ونقص في الإمكانيات المادية والمعرفية

3-2 إصلاح الإدارة المكلفة بالميزانية العمومية: وذلك بتكليف وتحديث وظائف ومهام وزارة المالية وذلك في مختلف مراحل وإجراءات إعداد الميزانية، ولقد باشرت السلطات في إصلاح هيكل وزارة المالية ووظائفها ومهامها لتتماشى والمتطلبات الجديدة، وذلك بإصدار مرسوم تنفيذي جديد رقم 07-364 المؤرخ في 2007/11/28، والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 95-55 الصادر في 1995/02/15.

3-3 ضرورة تخصيص خلايا ولجان تهتم بمتابعة أعمال الإصلاح تكون على مستوى وزارة المالية وحتى في الوزارات الأخرى والهيئات العمومية.

3-4 تحسين العلاقة بين البرلمان والحكومة ووضع علاقة واضحة المعالم ومحددة المهام تستجيب لمتطلبات الشعب وتجسد الشفافية والعدالة بين الأفراد والمناطق.

3-5 تكوين العمال والمسيرين وتأهيلهم للتكيف مع العناصر الجديدة للميزانية، وتوفير وسائل العمل.

3-6 التطبيق التدريجي للاصطلاح لإرسائه، والتمكن من التأقلم مع الوضع الجديد.

3-7 استعمال التكنولوجيا والوسائل الحديثة لتقليل التكاليف وتسهيل نقل المعلومة، بتوفير وسائل الإعلام الآلي ووسائل الاتصال بين أجهزة الدولة.

3-8 الاستفادة من التجارب الدولية السابقة بالاطلاع عليها واختيار أنجعها.

4- الأسباب والأهداف من تبني قانون عضوي جديد متعلق بقوانين المالية:

لقد أشار المشرع الجزائري عند إعداد مشروع القانون الجديد المتعلق بقوانين المالية الأسباب الكاملة والغايات المستهدفة من وراء تبني هذا القانون الجديد وهي (18-15، 2018):

- 1-4 **عدم توافقه مع الوضع الراهن:** أن القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، مجرد قانون عادي، لم يعد يتماشى اليوم مع الوضع الحالي، نظرا للإصلاحات السياسية و الاقتصادية الحاصلة منذ حوالي عشرينين، ومن جهة أخرى لا يمكن لهذا القانون بسبب الحدود التي يواجهها، المواصلة في تنظيم المالية العمومية التي تعرف اليوم عدة تغيرات هامة من خلال الإصلاح الميزاني الساري والرامي إلى تحديث الأنظمة الميزانية ولهذا لا يمكن للقانون رقم 84-17 المعدل والمتمم مسابقة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة.
- 2-4 **رفع القانون المتعلق بقوانين المالية في مصاف القوانين العضوية:** وفقا لأحكام المادة 141 من الدستور 1996 المعدل في 2008 يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، لان الدستور من بين قوانينه العضوية القانون العضوي الخاص بقوانين المالية والذي يحتاج إضافة إلى مصادقة البرلمان رأي مجلس الدولة ورأي المجلس الدستوري، وبذلك لهذا القانون العضوي من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها.
- 3-4 **المضمون والأهداف:** ولقد تضمن مشروع نص هذا القانون الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها، مشروع هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مؤسس على مبدأ والبرامج وليس على البنود كما هو حاليا، حيث يوجه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة و يؤول إلى هدفين أساسيين وهما إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى البحث عن الفعالية وتعزيز شفافية المعلومات الميزانية.
- 4-4 **تغيير في العناصر الرئيسية لمشروع هذا القانون:**
- يحدد مشروع هذا القانون وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية، مما يربط المضمون وكذا السياسات العمومية مع تنظيم آليات المعلومات والمراقبة لا سيما الانتقال من محاسبة الدولة إلى محاسبة الشركات، كما يقترح مشروع هذا القانون تعديل مفهوم المقرر بتغييره إلى ما يستوجب الامتثال للقواعد والإجراءات نحو مقرر اقتصادي (تحديد السياسات العمومية وفق البرامج ما يضع مشروع هذا القانون مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين في صميم القانون.
- 5-4 **تعديل المحاور الكبرى للإصلاح الميزاني:** تتضمن أحكام مشروع هذا القانون العضوي الجديد للمحاور الرئيسية لإصلاح نظم الميزانية من خلال ما يلي :
- دعم التوازن الهيكلي للميزانية؛
 - مقارنة متعددة السنوات لإيرادات ونفقات الدولة؛
 - إصلاح متمركز حول أكثر مرونة وليونة للمسرين والتوجيه نحو مراقبة الأداء؛
 - وضع مدونات الميزانية؛
 - تحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية؛
 - الترتيبات التقنية والقانونية التي أدرجت لهذا الغرض:
- 6-4 **المقاربة المتعددة السنوات:** ترتبط هذه المقارنة الميزانية حسب البرنامج والبعد المتعدد السنوات ضرورة ليس فقط من زاوية الرؤية على المدى المتوسط ولكن أيضا من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة وهذا لا يشكك في مبدأ الميزانية السنوية بل على العكس من ذلك فهو مزيج من مبدئين يستجيبان على النحو الملائم للحاجة إلى المرافقة مع مرور الوقت للسياسات العمومية والبرامج الحكومية، وفي هذا الإطار من المناسب التذكير بأداة برمجة الميزانية المتعددة السنوات التي يمددها هذا المشروع أي الإطار الميزاني المتوسط المدى يوقف الإطار الميزاني المتوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد لمدة 03 سنوات تقديرات الإيرادات والنفقات كذا رصيد ميزانية الدولة وإذا اقتضى الأمر مديونية الدولة.

7-4 **المرونة والليونة:** يمنح مشروع النص للمسيرين حرية أكبر في تسير البرامج والاعتمادات المالية بالفعل يسمح بحركة الاعتمادات وفقا لإجراء محدد، بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات بحيث لا تتعرض النتائج المستهدفة على مستوى البرامج للخطر. لهذا فالبرنامج كوحدة جديدة للميزانية وكأساس ضروري لإصلاح الميزانية يحل محل الفصل للمدونة الميزانية المعمول بها حاليا يشمل هذا البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ مجموعة متناسقة من الأنشطة التي تنتمي إلى نفس الوزارة وترتبط بأهداف واضحة وأهداف المصلحة العامة فضلا عن النتائج المرجوة التي تكون موضوع تقييم.

8-4 **تأكيد المعنى الحقيقي لحساب التخصيص الخاص :** نص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات الأمر الذي سيؤدي إلى حذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ونص هذا القانون المتعلق بقوانين المالية ثم الإبقاء على ست (06) فئات من الحسابات الخاصة للخزينة والمتمثلة في الحسابات التالية:

- الحسابات التجارية؛
- حسابات التخصيص الخاص؛
- حسابات القروض والتسبيقات؛
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية؛
- حسابات المساهمة والالتزامات؛
- حسابات العمليات النقدية.

5- **سهولة القراءة والوضوح وتوحيد الميزانيات:** في مشروع هذا النص ليس من المناسب اعتبار نفقات التسيير بشكل مستقل عن النفقات الأخرى مثل الاستثمارات ويجري من خلال مشروع هذا النص توحيد ميزانيات التسيير والتجهيز في إطار وحدة واحدة للميزانية، سيتم هذا التوحيد من خلال تبني إجراء يسمى العرض المتشابه ليتم التمكن من معرفة كل برنامج أو كل برنامج فرعي أو حتى كل نشاط حجم الاعتمادات المفتوحة لنفقات التسيير والاستثمارات والتحويلات، تكون مدونات الميزانية كالتالي :

- التصنيف حسب النشاط والذي يتكون من البرنامج وتقسيماته برنامج فرعي أو نشاط؛
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات والذي يتكون من أبواب النفقات وأقسامها؛
- التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة والذي يكون من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛
- التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها والذي يعتمد على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

بعد التصنيف حسب النشاط وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التصنيفات الرئيسية لميزانية الدولة والتصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة وحسب الهيئات الإدارية مهمان أيضا، لاسيما في مهمة التحليل والإحصاءات وأسس المقارنة.

6- **إدراج مدة تكميلية:** تدرج مدة تكميلية تمتد إلى غاية 31 يناير من السنة (n+1)، تهدف هذه الأخيرة إلى تسوية أوامر الدفع الأخيرة (دفع النفقات) وتمكن من الإقفال النهائي للسنة المالية في مجال المحاسبة ويمتد تنفيذها على كامل السنة الميزانية.

7- **نقل اعتمادات الدفع:** إن اعتمادات الدفع في الأصل سنوية لم ينص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على نقل اعتمادات الدفع من سنة لأخرى ومبدأ السنوية الذي لطالما كان مطبق في كل الميزانيات قد بدأ اليوم في معرفة استثناءات وذلك باللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص التي تسمح بنقل الرصيد من سنة لأخرى، أي نقل الاعتمادات المتبقية من سنة إلى أخرى.

ومسايرة للمعايير المقبولة دولياً، مع الحفاظ على مبدأ السنوية لاعتمادات الدفع يخصص استثناء من هذا المبدأ لنفقات الاستثمار لبرنامج ما وعلى هذا النحو يمكن نقل اعتمادات الدفع المتاحة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره خمسة في المائة (5%) من الاعتماد الأول وذلك بقرار وزاري مشترك لوزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية، وتنفذ عملية النقل قبل انتهاء فترة التكميلية ويمتد تنفيذها على كامل السنة الميزانية، ويشترط في هنا أن لا يؤدي تمديد تنفيذ هذه الاعتمادات وإمكانية نقل الاعتمادات بأي شكل من الأشكال إلى تدهور التوازنات الميزانية والمالية.

8- أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار: على عكس القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم الذي لم ينص على آليات رد الفعل للحالات الإستعجالية التي يمكن تسويتها بشكل فوري دون اللجوء إلى قانون مالية تصحيحي الذي يحتاج إلى 60 و 75 يوماً.

9- توضيح أصناف المحاسبة: بالفعل أن المحاسبة المطبقة على ميزانية الدولة هي من ثلاث فئات، تتشكل من المحاسبة الميزانية والمحاسبة العامة وأخيراً المحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف.

10- القدرة على التكيف في الميزانية: أي التكيف على المستوى الميزاني في حالة إجراء تعديل وزاري خلال السنة، مما يؤدي إلى تغيير في تنظيم الإدارات الوزارية، لكن بشرط احترام أحكام المادة 138 من الدستور التي تحدد مهلة أقصاها 75 يوماً على الأكثر للمصادقة على قانون المالية، فإن الموعد النهائي لتقديم مشروع قانون المالية محدد حالياً يوم 7 أكتوبر بدلا من 30 سبتمبر.

11- القضاء على الأحكام الدخيلة بالميزانية: بالفعل في التشريعات التي تم معاينتها في البلدان الأخرى، من الواضح أن الأحكام الدخيلة بالميزانية ممنوعة بالفعل أن الأحكام غير المالية أو غير الجبائية أو التي لا تدخل في نطاق قانون المالية أحكام دخليه بالميزانية. أن المبرر قانونياً وتقنياً حجز المواد المتعلقة بالمالية العمومية لقوانين المالية دون سواها على هذا النحو تخص هذه الأخيرة دون سواها، على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب مهما كانت طبيعتها وكذا الإعفاء الجبائي.

12- وحدة التصويت والتوزيع المفصل للاعتمادات التي تم التصويت عليها: تخضع الإيرادات والنفقات للتصويت الإجمالي ويحدد مرسوم توزيع تفصيل الاعتمادات التي تم التصويت عليها حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المعينة.

بمجرد نشر مرسوم التوزيع في الجريدة الرسمية يتم وضع الاعتمادات لصالح المركزية والمصالح غير المركزية والمؤسسات والهيئات العمومية والإقليمية وبذلك يتم تكليفها بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه.

13- دخول حيز التنفيذ: هذا القانون لا يدخل حيز التنفيذ فور نشره في الجريدة الرسمية، بل حدد مجال زمني حيث سيتم تطبيق هذا القانون على قوانين المالية للسنوات 2021 إلى غاية 2022، التي تبقى مميزة بموجب أحكام المادة 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المذكور أعلاه بإتباع مبدأ التدرج وذلك عن طريق إدراج كتلة عملية ووظيفية المنصوص عليها بموجب القانون العضوي لكل سنة مالية، وذلك عن طريق التنظيم يتم إعلان اللجان المكلفة بالمالية على مستوى البرلمان سيكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون مالية يتم إعداده، مناقشته، المصادقة عليه، وتنفيذه طبقاً لأحكام هذا القانون العضوي، وشأنه شأن القانون المتضمن تسوية الميزانية المتعلقة بسنة 2023.

ويتم على أساس انتقالي أعداد ومناقشة مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024، 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية 2-n، وابتداءً من سنة 2026 يعد ويناقش ويصادق على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بالرجوع إلى السنة المالية 1-n.

الخاتمة:

تعتبر الموازنة العامة للدولة عن الخطة المالية والسياسات العامة لفترة مستقبلية والتي تسعى من خلالها الدولة إلى تحقيق الأهداف المرجوة، وهذا لا يتأتى إلا بمواكبة التطورات العالمية المتعلقة بالشأن المالي، وهو ما بادرت إليه الجزائر من خلال تبني مجموعة من الإصلاحات كان آخرها صدور القانون العضوي رقم 15-18 الذي يهدف إلى وضع إطار لتسيير الميزانية من خلال اعتماد الاتجاهات الحديثة المبنية على تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة ويهدف تجاوز نقائص القانون رقم 84-17.

كما خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- تزامن مشروع عصرنه نظام الموازنة مع الإصلاح الهيكلي لوزارة المالية؛
- التأخر في سن القانون العضوي رقم 15-18 رغم أن عصرنه نظام الموازنة دخل حيز التطبيق ابتداء من سنة 2006؛
- تأخر صدور القانون رقم 15-18 فوت على الجزائر إعداد أربعة ميزانيات مبنية على أساس الاستحقاق خلال الفترة 2006 إلى 2018؛

وعلاوة على النتائج أعلاه نقترح التوصيات التالية:

- تبني المعايير المحاسبية للقطاع العام IPSAS خلال الفترة الانتقالية من 2019 إلى 2023 سنة دخول القانون رقم 18-15 حيز التنفيذ؛
- ضرورة اعتماد الميزانية الصفرية؛
- ضرورة تفعيل الجهاز الرقابي والانتقال من رقابة الالتزام إلى رقابة الأداء؛

قائمة المصادر والمراجع:

- 15-18، ر. (2018، 09 02). قوانين المالية. 09. الجزائر.
- Abdelhamid. (1998). cour de finances publique. 43. kolea, hg[^]:hwv.
- Burkhead, J. (1963). *Gouvernement Budgeting* (John Wile ed.).
- الداوي، ز. ك. (2013). دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة. الأردن، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع.
- القانون المتعلق بقوانين المالية، 1984. جويلية. 05. (28) الجزائر.
- القيسي، أ. ح. (2000). المالية العامة والتشريع الضريبي. الأردن: المكتبة القانونية.
- الله، أ. ع. (2000). مبادئ المالية العامة. عمان، الاردن: دارالصفاء للطباعة.
- رحمة، ز. (2011، مارس). (15) الميزانية العامة للدولة. أطروحة دكتوراه. 3، كلية الحقوق، الجزائر.
- سالم، س. ع. (2013). عجز الموازنة ورؤى وسياسات معالجته مع الإشارة للعراق. مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية. 317، p.
- قطب، أ. م. (2009). الميزانية العامة للدولة. (04 ed.). الهيئة العامة المصرية للكتاب.
- كمال، ب. ت. (2012). تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحكومة والموازنة العامة للدولة. 08. الشلف، الجزائر.
- لعمارة، ج. (2004). منهجية الميزانية العامة في الجزائر.
- مولود، ب. (2009-2010). العلاقة بين سعر البترول وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في الجزائر باستخدام منهجية VAR. كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر.