

مراحل إصلاح قوانين المالية في الجزائر الى غاية صدور القانون العضوي رقم 18-15

"The stages of financial law reform in Algeria up to the promulgation of Organic Law No. 18-15."

قمش سارة¹*

¹كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (الجزائر)، chayma.sara@gmail.com

تاريخ النشر: 2025/12/01

تاريخ القبول: 2025 /11/27

تاريخ الاستلام: 2025 /11/14

ملخص:

تهدف هذه الدراسة الى تبيان أهم المراحل التي مرت بها قوانين المالية في الجزائر، بالتطرق الى أهم النصوص القانونية التي عرفتها الجزائر إبان الفترة الاستعمارية وآثارها على قوانين المالية الصادرة غداة الاستقلال وصولا الى صدور القانون العضوي رقم 18-15 المتضمن قوانين المالية الذي تبنى فلسفة مالية متعددة الأبعاد تقوم على عدة مبادئ أهمها التسيير القائم على النتائج من خلال المرونة في تسيير الاعتمادات، الاستدامة المالية من خلال البرمجة الميزانية المتوسطة المدى والشفافية من خلال مدونة قائمة على الطبيعة الاقتصادية للنفقة. وقد خلصت الدراسة الى أن مجال قوانين المالية في الجزائر قد تأسست أحكامه من خلال النصوص القانونية الفرنسية التي ساد العمل بها إبان الفترة الاستعمارية واستمر العمل بها بعد الاستقلال والتي كانت قائمة على أساس ميزانية الوسائل وهذا الى غاية صدور القانون العضوي رقم 18-15 وبالتالي التوجه نحو التسيير المتمحور حول النتائج.

الكلمات المفتاحية: قانون المالية؛ الميزانية؛ القانون العضوي.

تصنيف JEL : XN1، XN2.

Abstract:

This study aims to highlight the main stages that the finance laws in Algeria have gone through, by addressing the key legislative texts that Algeria

experienced during the colonial period and their effects on the finance laws enacted after independence, up to the adoption of Organic Law No. 18-15 relating to finance laws, which adopts a multidimensional financial philosophy based on several principles, notably results-oriented management through flexibility in credit execution, financial sustainability through medium-term budget programming, and transparency through a nomenclature based on the economic nature of expenditure. The study concluded that the field of finance laws in Algeria was founded on the French legislative texts that were applied during the colonial period and continued to be applied after independence, based on the principle of the means budget, until the enactment of Organic Law No. 18-15, thus marking a shift towards results-based management

Keywords: *Finance Law; Budget; Organic Law.*

Jel Classification Codes: XN1, XN2.

1. مقدمة:

عملت الجزائر منذ الاستقلال على وضع نظام مالي يستجيب لتطلعاتها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية ويسمح لها بتحقيق استراتيجياتها القطاعية، فجذور القانون المالي الجزائري تمتد الى الفترة الاستعمارية التي مرت بها الجزائر وأثرت كثيرا في النصوص القانونية التي تحكم قوانين المالية، يتجلى هذا التأثير في النصوص القانونية الصادرة غداة الاستقلال والتي كانت تستوحي أحكامها من الأمر الفرنسي رقم 59-02 المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية.

تم توالى الاصلاحات المالية في الجزائر الى غاية صدور القانون 84-17 الذي اعتبر انجازا برلمانيا استعاد من خلاله البرلمان سلطته على المالية العمومية عن طريق قوانين المالية، وأخيرا بصدور القانون العضوي رقم 15-18 المتضمن قوانين مالية توجهت الجزائر نحو تبني فلسفة مالية جديدة قائمة على النجاعة المالية من خلال اعتماد مبادئ تسيير الميزانية العامة وفق منطق النتائج و ليس الوسائل كما كان عليه الحال في ظل القانون 84-17، وإرساء مبادئ مسائل الميسرين من خلال منحهم حرية أكبر في تسيير الإعتمادات.

وعليه ستتطرق هذه الدراسة الى محورين أساسيين وهما أهم النصوص القانونية التي أطرت قوانين المالية الى غاية صدور القانون العضوي رقم 15-18، وفي المحور الثاني نتطرق الى دراسة الفلسفة المالية للقانون العضوي المتضمن قوانين المالية رقم 15-18.

2.1 إشكالية الدراسة

نتطرق الى دراسة موضوع إصلاح المالية العمومية في الجزائر من خلال طرح الإشكالية التالية: ماهي أهم النصوص القانونية التي نظمت مجال قوانين المالية في الجزائر، وماهي أهم الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي رقم 15-18 المتضمن قوانين المالية؟ وتدفعنا هذه الإشكالية الرئيسية إلى طرح مجموعة من الإشكاليات الفرعية كما يلي:

- ✓ كيف كان النظام المالي قبل الاستقلال؟
- ✓ ما هي أهم النصوص الصادرة غداة الاستقلال؟
- ✓ ماهي أهم الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي رقم 15-18؟

3.1 فرضيات الدراسة

- هذه الدراسة تنطلق في محاولة الإجابة عن الإشكالية المطروحة من الفرضيات التالية:
- ✓ الأسس القانونية التي استندت عليها المالية العمومية في الجزائر.
 - ✓ محاولات وضع نظام قانوني شامل.
 - ✓ تبني فلسفة مالية جديدة قائمة على التسيير المتمحور حول النتائج

4.1 أهمية الدراسة

تكسب هذه الدراسة أهميتها من أهمية المادة موضوع الدراسة فقوانين المالية هي الأداة التي تستعملها الحكومات في تحقيق سياستها كما تعد البوصلة التي توجه صناعات القرار في تحديد الخيارات المثلى ووضع الاستراتيجيات المناسبة، وهي للباحثين والمهتمين بشؤون المالية العامة كخارطة طريق توضح الأسس التي قامت عليها هذه المادة والتغيرات التي عرفت عبر الفترات المتعاقبة مما يسهل عملية استشراف التغيرات الممكنة، كما تبرز أهمية الإصلاح الميزاني من خلال تبني الدستور المالي الجديد من طريق صدور القانون العضوي رقم 15-18.

5.1 المنهج و هيكل الدراسة

تم إتباع المنهج الوصفي الذي يسمح بمعالجة الجوانب النظرية للموضوع بالاستناد للمصادر الأصلية والمراجع، واستخدام أسلوب التحليل المتابعة تطور قوانين المالية في الجزائر من خلال محورين أساسيين وهما أهم النصوص القانونية التي أسست النظام المالي الجزائري الى غاية صدور القانون العضوي رقم 18-15، وفي المحور الثاني نتطرق الى دراسة الفلسفة المالية للقانون العضوي المتضمن قوانين المالية رقم 18-15.

2. أهم النصوص القانونية في الجزائر قبيل صدور القانون العضوي رقم 18-15

تميل أغلب الدراسات الفقهية لدى دراسة المالية الجزائرية خلال الفترة الاستعمارية (Joseph BOUDOT, 1900, P 05) الى التمييز بين مرحلتين مختلفتين انطلاقا من نطاق استقلالية الميزانية الجزائرية وذلك بالاعتماد على القانون الصادر في 19 ديسمبر 1900 المتضمن إنشاء ميزانية خاصة بالجزائر كحد فاصل بين المرحلتين:

1.2 القانون المؤرخ في 19 ديسمبر 1900 وما تلاه من قوانين:

يعتبر القانون الصادر في 19 ديسمبر 1900 بمثابة القانون الذي أرسى معالم ميزانية شاملة للجزائر (Mohamed Taher Bouara, 2006, p 57)، من خلال منح الجزائر الاستقلال المالي و الشخصية المعنوية، (René J. Dupuy, 1950, p. 470) تشمل الإيرادات كل الضرائب و الرسوم المحصلة في الإقليم الجزائري و في باب النفقات كل المصاريف الخاصة بالمصالح المدنية وتقسم على نفقات اجبارية و أخرى اختيارية، يقوم الحاكم العام للجزائر بإعداد الميزانية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى و تحت رقابة كل من وزيري الداخلية و المالية (المادة 06 من نفس القانون) يخضع في ذلك لنفس الإجراءات المعمول بها لدى التحضير و المصادقة على قوانين المالية الفرنسية، مع استثناء مناطق الجنوب بموجب القانون الصادر في سنة 1903 الذي خص الإقليم الجنوبي للجزائر بميزانية خاصة يعدها الحاكم العام .

كما نص القانون في نص المادة 13 على استحداث صناديق الاحتياط، بحيث تعد أهم آلية ميزانية خصت بها الجزائر في تلك الفترة ، حيث تسمح صناديق الاحتياط للجزائر باستغلال فوائض الإيرادات الناجمة عن الضرائب المباشرة على الزراعة، وخوفا من تجميد الأموال في هذه الصناديق فقد حدد له سقف لا يتم تجاوزه.

كانت هذه المرحلة متميزة بعدم استقرار الهيئات، كما أنها كانت المرحلة التي مهدت الطريق أمام تحقق مطالب الجزائر المستعمرة في الحصول على بعض الصلاحيات المالية الجبائية والميزانية و التي تجسدت على أرض الواقع من خلال القانون الصادر في 20 سبتمبر 1947 المتضمن النظام العضوي للجزائر، هذا القانون يجسد الى حد بعيد، من حيث طريقة صياغته القانونية و من حيث جوانبه التقنية، ميزانية دولة وإن كان توجه واضعي هذا القانون نحو اعتبار المستعمرة بمثابة هيئة لامركزية، هذا ما يبدو من خلال الرقابة الصارمة التي يخضع لها تنفيذ هذا القانون و القوانين التي جاءت تطبيقا له خاصة المرسوم الصادر في نوفمبر 1950 المتضمن النظام المالي للجزائر، كان هذان النصان هما آخر مراحل التدوين المالي خلال الحقبة الاستعمارية، ويعتبر هذا الأخير بمثابة ميثاق للمحاسبة العامة في الجزائر فقد وضعت أحكامه نظاما شاملا للمحاسبة العامة تستقي أحكامها من الأمر الملكي الصادر سنة 1862 المتضمن النظام العام للمحاسبة العامة في فرنسا (Denideni . Yahia, 2002, p 52).

2.2 أحكام الأمر رقم 320-65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 :

الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 ليس مجرد نص يتضمن قانون مالية بسيط فالأحكام التي يتضمنها تضع في بعض الأحيان قواعد مبدئية فعبارة " ابتداء من " المتكررة عدة مرات في قانون المالية لسنة 1966 ذات دلالة خاصة لا سيما مع البيان الوارد في المادة السادسة مكرر 6 ، فمن خلال هذا الأمر، فإن تاريخ بدء نفاذ عدد من التدابير يمثل بداية التشريع المالي الوطني وبالنسبة لقانون المالية، فإنه يحدد اعتباراً من الأول من يناير 1967 (المادة السادسة مكرر 4) كقانون يحدد طبيعة ومبلغ جميع نفقات وإيرادات الدولة، فضلاً عن التوازن المالي (Denideni . Yahia, 2002, p 62).

يقدم الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 ميزانية عام 1966 كنموذج يجب اتباعه في إعداد واعتماد موازنات الدولة في انتظار النص التنظيمي الذي سينظم الإطار العام لقوانين المالية وهو ماتم فعلا بعد ذلك من خلال القانون 84-17 ، لذلك، فإن الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 هو نص انتقالي وهو يضع مؤقتاً نظام قوانين المالية.

باستقراء المادة السادسة مكرر 6 خاصة من الأمر رقم 320-65 ، يمكن القول أنه إذا كان هناك في تاريخ الميزانية الجزائرية المستقلة نصٌ مميز لعصر تطور التشريع المالي الوطني فإن هذا النص له قيمة قانونية خاصة

فهو لا يقتصر على حمل ميزانية الدولة للسنة 1966 بل يتتبع القواعد الواجب تطبيقها لإعداد الميزانيات المستقبلية وبالتالي، فهو يحمل قيمة" فوق تشريعية "على الأقل من الناحية الشكلية (M. T. BOUARA , 2006, p159).

3.2 التنظيم المالي منذ عام 1965

تم اعتماد الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 والمتعلق بقانون المالية لسنة 1966 وهو لا يحمل فقط ميزانية الدولة للسنة 1966 بل أيضاً أحكاماً خاصة تسمح بتنظيم قوانين المالية بشكل مؤقت، في انتظار اعتماد نص تشريعي ينظمها حيث تم وضع عدد من القواعد ويتعلق الأمر بما يلي:

* الفصل بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز: تنص المادة 3/2 من الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 والمتعلق بقانون المالية لسنة 1966 على أن " تكون ميزانية التجهيز موضوع أمر تكميلي "وهذا التمييز بين الميزانيتين والذي كان موجوداً في ميزانيات 1963 و 1964 و 1965، وهذا ما يميز القانون الجزائري عن القانون الفرنسي فميزانية التسيير وميزانية التجهيز مختلفتان سواء في مرحلة الإعداد أو في مرحلة التنفيذ.

* تعريف قانون المالية: وفقاً لأحكام المادة 6 رابع " ابتداء من الأول من يناير 1967 ، يحدد قانون المالية طبيعة ومبلغ جميع نفقات وإيرادات الدولة، فضلاً عن التوازن المالي الناتج عنها."

* التفويض في سحب الاعتمادات: اعتباراً من الأول من يناير 1966 المادة 6 ، يُفوض وزير المالية والتخطيط بسحب الاعتمادات اللازمة من جميع أبواب الميزانية بناءً على طلب الوزراء المعنيين، لسداد ديون الإدارات والمؤسسات العامة والجماعات المحلية تجاه إدارات ومؤسسات وجماعات أخرى، وكذلك الشركات الذاتية الإدارة وأي مورد آخر.

* فتح الحسابات الخاصة للخزينة: لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة (المادة 6 خماسية) إلا بموجب قانون المالية.

* إدخال قواعد ذات طبيعة ضريبية: المادة 44 المتعلقة بالضرائب الخاصة على النخيل والحيوانات، والمادتان 78 و 81 المتعلقةتان بالضريبة الموحدة على السيارات، والمادة 96 المتعلقة بتخفيض الضريبة.

عدا هذه القواعد التي أقرها الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 ، أضاف المشرع الجزائري، وعلى مر السنوات المالية من 1966 إلى 1984 ، قواعد جديدة كلما رأى ضرورة لذلك من خلال قوانين المالية تستلهم هذه القوانين من الأمر الفرنسي المؤرخ في 2 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية وتلخص فيما يلي:

* **تاريخ إيداع مشروع الميزانية:** شهد هذا الجانب أربعة تعديلات فمع قانون المالية لسنة 1970 ، حددت المادة 13 آخر أجل لإيداع مشروع ميزانية التسيير لدى وزارة المالية في الأول من أوت من كل سنة، وقوانين المالية لسنتي 1974 و 1975 حددته في 30 يونيو (المادة 16) من قانون المالية لسنة 1974 والمادة 16 من قانون المالية لسنة 1975 ، وقانون المالية لسنة 1977 حدده في 31 مايو المادة 17، وقانون المالية لسنة 1978 حدده في 15 مايو المادة 18 ، أما بالنسبة لمشروع ميزانية التجهيز، فيجب أن يصل إلى وزارة المالية والأمانة العامة للتخطيط قبل 30 سبتمبر من كل سنة قانون المالية لسنة 1970، و 30 يونيو قانون المالية لسنة 1974 وقانون المالية لسنة 1975 ، و 31 مايو قانون المالية لسنة 1977، والأول من يونيو قانون المالية لسنة 1978

شروط تحويل ونقل الاعتمادات: نصت عليها المادة 9 من قانون المالية لسنة 1969 ويستت الشروط التي تتم بها عمليات تحويل ونقل الاعتمادات الميزانية. (المرسوم رقم 68-654 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969.)

فتح الحسابات الخاصة بالخزينة: ينص قانون المالية لسنة 1983 في مادته السادسة عشر على أنه اعتبارا من الأول من يناير 1983 ، لا يمكن فتح الحسابات الخاصة بالخزينة إلا بموجب قانون مالية.

ولا تشمل إلا الفئات التالية: حسابات تجارية. حسابات تخصيص. حسابات استدانة. حسابات قروض.

إجراء فتح اعتمادات إضافية: تنص المادة 12 من قانون المالية لسنة 1977 على أنه: "يُحول وزير المالية القيام خلال السنة، بفتح اعتمادات إضافية بقرار في حدود 10% من مجموع الاعتمادات المعتمدة بموجب قانون المالية للسنة، سواء على سبيل المساهمات النهائية، أو على سبيل الاستثمارات المخططة للمؤسسات.

تتخذ قرارات فتح هذه الاعتمادات الإضافية لصالح القطاعات التي تعتبر ذات أولوية والتي استخدمت كامل الاعتمادات التي وضعت تحت تصرفها بالفعل".

وتندرج هذه التقنية ضمن المادة 10 من المرسوم المؤرخ في 2 يونيو 1959 وهي في الواقع عبارة عن اعتمادات مؤقتة، والتي يمكن، في حالة عدم كفايتها، استكمالها خلال السنة بالانقطاع من الاعتماد الإجمالي للنفقات المحتملة ويستند هذا التعريف إلى المرسوم المؤرخ في 2 يونيو 1959 المادة 4 باستثناء أن هذا المرسوم يؤكد أن تحصيل هذه الضرائب يتم في مصلحة اقتصادية أو اجتماعية.

في الواقع، تعكس جميع الميزانيات المعتمدة خلال هذه الفترة توجهات السياسة الاقتصادية للجزائر، ففي كل عام، يتم تكليف قوانين المالية بتحديد مبلغ نفقات التجهيز المتعلقة بالاستثمارات المخططة للمؤسسات في القطاع العام والقطاع الاشتراكي كما تحدد طريقة تمويل هذه الاستثمارات وعموما، يتم تأمين هذا التمويل وفقا لنسب يحددها وزير المالية.

يعكس تحليل المرسوم رقم 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970 شكل جميع قوانين المالية المعتمدة منذ عام 1965، باستثناء مستوى العرض فمن ناحية إقرارها أو وضع قوانين المالية، يصدر المرسوم المتضمن قانون المالية من رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الدولة المكلف بالمال والتخطيط، بعد استشارة مجلس الوزراء وهو يحترم تقاليد الميزانية كعمل تشريعي وبالتالي، يخضع للتفويض التشريعي الذي منحه مجلس الثورة للحكومة، كما يتضح من المادتين 5 و 6 من الأمر المؤرخ في 10 يوليو 1965

من حيث الشكل، يتوافق المرسوم المتضمن قانون المالية لسنة 1970 مع شكل مشروع قانون المالية في جزئين وفقا للمتطلبات الواردة في المادة 31 من الأمر الفرنسي المؤرخ في 2 يناير 1959 على العكس من ذلك، فإن الأمر يختلف بالنسبة لجميع قوانين المالية الأخرى. حيث يتم تقديم هذه القوانين أحيانا على شكل مجموعة من الفصول.

الخاصيتان الرئيسيتان اللتان تبرزان من خلال جميع قوانين المالية هذه مقارنة بقوانين المالية الفرنسية هي أنها لا تميز بين الخدمات المصنّوعة عليها والتدابير الجديدة، وتحافظ على مبدأ ازدواجية الميزانية.

وأخيرا، ما يجب تذكره فيما يتعلق بالقانون المالي في ذلك الوقت هو عنصر الانتقال، كانت الميزانيات المعتمدة تمثل التجربة اللازمة لاستخلاص حلول جديدة قانونيًا وقد تأثرت بالتشريع الفرنسي، وتحديدًا الأمر المؤرخ في 2 يناير 1959، على الأقل حتى عام 1975، وهو التاريخ الذي تم فيه إلغاء القانون رقم-62

157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والذي يهدف إلى تمديد سريان التشريعات السارية في 31 ديسمبر 1962 حتى إشعار آخر.

في عام 1982 ، أعربت السلطات السياسية الجزائرية مرة أخرى من خلال قانون المالية لسنة 1983 عن رغبتها في وضع نص تشريعي يحدد طريقة عرض قوانين المالية . وتنص المادة 17 من هذا القانون على ما يلي: "حتى صدور نص تشريعي يحدد طريقة عرض قوانين المالية، يتم تخطيط واعتماد وتنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة بنفس الشروط المتبعة في ميزانية الدولة مع مراعاة القواعد الخاصة المنصوص عليها في المواد من 18 إلى 23."

لم تستغرق هذه الطموحات وقتًا طويلاً لتحقيقها ففي عام 1984 ، صدر النص التشريعي المذكور تحت رقم 17-84 فما هي الاصلاحات التي جاء بها هذا القانون؟

4.2 الاصلاحات التي جاء بها القانون الإطار رقم 17-84 المنظم لقوانين المالية:

جاء في نص المادة الأولى من القانون 17-84 التأكيد أن قانون المالية هو النص الذي يُحدد، بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة ومبلغ موارد الدولة ونفقاتها، وكذا التوازن المالي والاقتصادي العام لها، وأما المادة الثانية منه فقد بينت أن مجالات تطبيق القانون 17-84 هي الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقه (budgets annexes)، والحسابات الخزينة الخاصة (comptes spéciaux du Trésor) ويستنتج من هذا أن القانون 17-84 نظم مختلف هذه المجالات في وثيقة واحدة تعد مرجعا لها، بعدما كانت مشتتة بين نصوص تنظيمية متفرقة، من جهة أخرى بين القانون 17-84 تصنيف قوانين المالية في المادة 3 منه حيث بين أن قوانين المالية تشمل ثلاثة أنواع (مفتاح فاطمة، 2016، ص 322):

1. الرخصة الأولية بالإنفاق وهي قانون المالية للسنة الذي يصوت عليه البرلمان في نهاية كل سنة ليبدأ تطبيقه في أول جانفي من السنة التس تليه.
2. قانون المالية التكميلي : والذي يأتي ليعدل ويكمل قانون المالية للسنة (المادة 4).
3. القانون المتضمن ضبط الميزانية والذي يهدف إلى المصادقة على حسابات السنة ن-3 (المادة 76).

أما عن المبادئ فقد جاء القانون 84-17 بجملة من المبادئ التي تنظم مجال المالية العامة وهي بحسب ترتيبها في المواد القانونية التي تضمنتها كالتالي:

1. مبدأ السنوية (المادة 3) اعتمد القانون 84-17 على السنة المدنية في تنفيذ الميزانية عندما نص على أن قانون المالية يقر ويرخص بالنسبة لكل سن مدنية.

2. مبدأ الوحدة (المادة 8 فقرة أولى) وهنا نقصد به أن مجمل إيرادات الميزانية وتوقعاتها تدرج في وثيقة واحدة.

3. مبدأ الشمولية (المادة 8) يجب أن تُدرج الإيرادات والنفقات بكامل قيمتها دون إجراء مقاصة بحيث لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة ماعدا الاستثناءات المنصوص عليها بالنسبة للحسابات الخاصة للخرينة والعمليات المرتبطة لاستعادة الاعتمادات المدفوعة بدون وجه حق، وهذا ما يعزز الشفافية ويُسهل مراقبة التوازن العام.

4. مبدأ التخصيص (المادة 20) ويقصد بهذا المبدأ تخصيص الاعتمادات المالية بحسب الفصول المفتوحة في مدونة الميزانية وذلك لضمان عدم انحراف الأموال عن أهدافها المحددة وتسهيل الرقابة على عمليات تنفيذها.

أما فيما يتعلق بإعداد قانون المالية وإقراره وفق المادة 67 وما يليها من القانون، يتولى الوزير المكلف بالمالية إعداد مشروع قانون المالية للسنة، بالتنسيق مع القطاعات الوزارية الأخرى، ويُعرض على مجلس الوزراء قبل تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والمصادقة.

بخصوص تنفيذ قوانين المالية ومراقبتها فقد حدّدت المواد 24 إلى 30 إجراءات تنفيذ نفقات التسيير، وبيّنت أصنافها كالتالي: أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطات العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية. كما بينت الشروط التي تخضع لها حركة الاعتمادات المالية خلال السنة وتطرق القانون في المواد من 24 الى 42 الى نفقات الاستثمار نصت المادة 35 من القانون 84-17 على أنه "تجمع الاعتمادات المفتوحة، في ثلاثة أبواب هي:

باب الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

باب إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة

باب النفقات الأخرى برأس المال. (Les dépenses en capital) :

بالنسبة للحسابات الخزينة الخاصة نصّت المواد 48 إلى 61 على تنظيم حسابات الخزينة الخاصة (Comptes spéciaux du Trésor) ، والتي تُستخدم لعمليات مالية استثنائية (كحسابات التسبيق أو القروض والحسابات الخاصة للخزينة CAS). وأكد أن هذه الحسابات لا تفتح سوى بقوانين المالية.

من جهة أخرى في إطار الرقابة المالية على حسابات الميزانية نصت المواد 76 و77 و78 على قانون ضبط الميزانية أكدت المادة 76 على أن الحكومة ملزمة بتقديمه. حيث يمكن هذا القانون البرلمان ومجلس المحاسبة من مراقبة مدى مطابقة التنفيذ من طرف الوزارات للقوانين المصادق عليها.

3. تكريس المبادئ الحديثة في التسيير المالي وقواعد الميزانية من خلال القانون العضوي رقم 15-18 المتضمن قوانين المالية:

1.3 ترسيخ القانون العضوي الجديد للبرمجة المتعددة السنوات

بعدما نصت عليها أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2015 في المادة 50 ، جاء القانون العضوي لقوانين المالية لتفعيل البرمجة المتعددة السنوات، حيث تنص المادة 5 من القانون العضوي 15-18 المتضمن قوانين المالية (القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتضمن قوانين المالية) على إلزامية إعداد قانون المالية على أساس برمجة متعددة السنوات (ثلاث سنوات) يتم تحيينها سنويا ، من خلال إعداد إطار للنفقات متعدد السنوات خاص بكل محافظة وزارية، وفقا لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المتضمن كفاءات تصميم و إعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، وعرفته المادة 03 من نفس المرسوم بأنه أداة برمجة منزلقة من سنة إلى أخرى، على مدى ثلاث سنوات للمجمعات الكبرى ويتضمن تقديرات الإيرادات و النفقات، الرصيد الناتج عن ميزانية الدولة، مديونية الدولة.

يتم تنفيذ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى من خلال إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات، ويجب أن يكون منسجما مع التقرير المتضمن وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية.

نصت عليه المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 السالف الذكر على مايلي:

"يحدد إطار النفقات المتوسط المدى،، ولاسيما الحفاظ على التوازن الميزانياتي.

ولتفعيل هذا المفهوم الجديد ، فالقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية ملزمة بإعداد إطارها الوزاري للنفقات على المدى المتوسط على شكل أغلفة مالية مخصصة لكل برنامج أو برنامج فرعي ، وتوضح الأطر الوزارية والاحتياجات المالية لكل وزارة على مدى ثلاث سنوات ، والتي تشمل أصناف الأعباء بحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة كما هو مبين في المادة 29 من القانون العضوي 15-18 من نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار و كذا نفقات التحويل، وبهذا يمثل الإطار العام للنفقات على المدى المتوسط، وسيلة للتحكم المالي أثناء إعداد مشروع قانون المالية يحفظ التوازنات المالية للدولة ، ويتضمن الإطار الإجمالي للنفقات على المدى المتوسط غلافًا ماليًا إجماليًا محددًا في أقصاه من المصالح المركزية، يضمن التناسق بين الموارد والأعباء وقد أدخل هذا الإطار مصطلح " سقف الإنفاق و السقف الميزانياتي " حسب القطاعات (المواد 6 و 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 السالف الذكر) والذي يعتبر عنصرا أساسيا في تأطير تحضير الميزانية، وقد بينت المادة التاسعة من نفس المرسوم كيفيات إعداد هذا الإطار فنصت على: "تندرج الإقتراحات المقدمة من الوزراء و مسؤولي المؤسسات العمومية المكلفين بتسيير محفظة البرامج وتبين على مستوى "الحجم 2" وفقا للمادة 75 من القانون العضوي رقم 15-18 و المذكور أعلاه، و المتضمن التقرير عن الأولويات و التخطيط، الذي أعده الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني.

وتصاغ هذه الاقتراحات بالتمييز بين السنة المالية الاولى في ظل احترام سقف النفقات المبلغة من الوزير المكلف بالمالية في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية ، أما بالنسبة للسنتين الماليتين الموالتين يؤخذ بعين الاعتبار معايير التطور المنسجمة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى التي حددها الوزير المكلف بالمالية. (بوعيشاوي مراد و غزالي عماد، 2021، ص 375)

لمتابعة تنفيذ إطار النفقات المتوسط المدى، يتم إعداد مخطط الالتزام بالنفقات وحسب نص المادة 10 من المرسوم رقم 335 - 20 السالف الذكر، فهو يمثل الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانية لسنة واحدة حيث يعكس المستوى المعتاد للالتزام بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة.

حيث يقوم بإعداد مخطط الالتزام بالنفقات وزير القطاع أو مسؤول المؤسسة العمومية يبين حسب كل شهر و/أو كل ثلاثة أشهر، مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية، وهذا بهدف إعداد وضعية مقارنة بين مخطط الالتزام بالنفقات المجمع ومخطط الخزينة للدولة، والتحقق من قدرات الخزينة العمومية على الدفع ودراسة امكانية مراجعة مستويات الالتزام.

2.3 التصفيف الجديد لآعباء ميزانية الدولة:

استحدث القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، تصنيفا جديدا للنفقات العمومية، يتماشى وفق تسيير ميزانية البرامج وعلى هذا تم في إطار هذا النظام الميزانياتي الجديد وضع تصنيفات جديدة للنفقات العمومية نصت عليها المادة 28 من القانون العضوي 15-18 وهي كل من التصنيف حسب النشاط، التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة والذي حددت أنواعه بموجب احكام المادة 29 من نفس القانون، التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة، وأخيرا التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها وهذا ما تم تفصيله بالمرسوم- التنفيذي 20-354 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة .

أ. تصنيف أعباء الميزانية على أساس النشاط

تنص المادة 28 من القانون رقم 15-18 على أن أعباء ميزانية الدولة تُجمع وفق تصنيفات محددة، تتكوّن من البرنامج وتقسيماته الى برامج فرعية وأنشطة وأنشطة فرعية بحيث يتم تنفيذ المشاريع و المهام وكل الأعباء المرتبطة بها على مستواها. ويتماشى هذا التصنيف مع المقاربة الحديثة التي أقرها القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والتي تقوم على التحول من ميزانية الوسائل

إلى ميزانية البرامج. كما أضافت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المشار إليه سابقاً، أنّ التصنيف حسب النشاط يحدد وجهة أعباء ميزانية الدولة ومستوى تنفيذها. ويتم تحديد هذا التصنيف سنوياً بموجب مرسوم توزيع الاعتمادات الصادر عن الوزير المكلف بالميزانية، مع إمكانية تعديله استثنائياً خلال السنة المالية، وفق الإجراءات ذاتها. أما نص المادة الخامسة من ذات المرسوم، فقد حددت مستوياته كالتالي:

حافطة البرامج، البرنامج، البرنامج الفرعي، النشاط، النشاط الفرعي

ب. تصنيف أعباء الميزانية حسب الطبيعة الاقتصادية :

يقوم التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة على ما ورد في الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي رقم 18-15، بينما قامت المادة 29 بتفصيل هذا التصنيف، حيث نصت على أن أعباء ميزانية الدولة، حسب الطبيعة الاقتصادية، تتضمن الأبواب التالية:

نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل، اعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية والنفقات غير المتوقعة

وحسب المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-354 يتضمن التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء ميزانية الدولة، نفقات الميزانية وفقاً للموارد الممنوحة بغض النظر عن وجهتها الإدارية، (مع احترام مقتضيات المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 18-15 التي تنص على أن الدولة تعمل في إطار تسيير المالية العمومية على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية) وحسب المادة 08 من نفس المرسوم، وكذا القرار الوزاري رقم 124 المحدد لترميز النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية والقرار رقم 424 المعدل له، يتضمن شكل تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية المراتب التالية :العنوان، الصنف، الصنف الفرعي

وإذا كانت الأبواب الأربعة الأولى (المستخدمين، تسيير المصالح، الاستثمار، التحويل) أبواب مشتركة بين جميع الوزارات والهيئات العمومية التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية، فإن الأبواب الثلاثة الأخيرة (أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، نفقات غير متوقعة) تخص فقط مدونة وزارة المالية.

ج. تصنيف أعباء الميزانية حسب الوظائف الكبرى للدولة

يتحدد هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف وفقاً للوظائف. ويقوم على المفهوم الوظيفي للأعباء، حيث ينص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 على أن التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة يستند إلى تصنيف وظيفي للأعباء يضم، حسب كل مستوى، مجموع الأنشطة التي تسهم في تحقيق نفس الهدف. ويعتبر هذا التصنيف القاسم المشترك لجميع أصناف أعباء الميزانية، كما يُستخدم في الإحصائيات والدراسات المقارنة. تحدد مستويات التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة بحسب القطاع، الوظيفة الأساسية والوظيفة الثانوية .

د. التصنيف حسب الهيئات الإدارية

يسمح التصنيف حسب الهيئات الإدارية لأعباء ميزانية الدولة بتوزيع الاعتمادات المالية وفقاً للوزارات و/أو المؤسسات العمومية و/أو مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي، والتي تتلقى الاعتمادات استناداً إلى الهيكل التنظيمي و/أو التنظيم المحلي للهيئة الإدارية المعنية. ويُظَم هذا التصنيف وفق مستويات متعددة، ترتبط بالهيكل التنظيمي والنشاط، كما يلي:

1. المستوى الأول: تحديد نوع الهيئة.

2. المستوى الثاني: لكل نوع هيئة، يتم تصنيف الوحدة الإدارية التي تتلقى الاعتمادات.

3. المستوى الثالث: تحديد المصلحة أو المستفيد أو المتلقي الفعلي للاعتمادات.

4. المستوى الرابع: تحديد الموقع الجغرافي أو الأثر المكاني للنفقة.

3.3 البرمجة الميزانية والفاعلون في تسيير الاعتمادات:

نصت أحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 الذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية أنه يتولى الآمرون بالصرف برمجة وتوزيع ووضع الاعتمادات المالية تحت التصرف، ويلتزمون بالنفقات ويقومون بتصنيفاتها والأمر بصرفها أو تحرير الحوالات، وأوضحت ذلك المادة السابعة من نفس المرسوم عندما نصت على يتم إعداد برمجة الاعتمادات المالية وفقا لإطار مرجعي خاص بكل وزارة ومؤسسة عمومية. وتعد هذه البرمجة عن طريق وثيقة برمجة الاعتمادات ثم فصلت باقي مواد المرسوم حتى المادة 12 في الأشكال التي تتم بها البرمجة الميزانية و الأعوان المكلفين بالقيام بها وكذا الآجال التي تخضع لها.

يُشرع في إعداد ميزانية الاعتمادات ومناصب الشغل ابتداءً من شهر جانفي من السنة ن-1 على مستوى مختلف الوزارات والمؤسسات العمومية. ويستند هذا التحضير إلى أحكام المنشور رقم 7336 الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 2022، لا سيما ملاحظه التوضيحية.

تتواصل عملية التحضير لاحقاً خلال جلسات مناقشة الميزانية التي تُعقد على مستوى المديرية العامة للميزانية، وذلك وفقاً لما تحدده المذكرة التوجيهية والجدول الزمني المعتمد لهذه المناقشات.

عقب إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، تكون عملية إعداد ميزانية الاعتمادات ومناصب الشغل قد بلغت مرحلة متقدمة من الضبط والتحقق. وبناءً على ذلك، تنتقل البرمجة إلى مرحلة التنفيذ النشط، التي تمتد من منتصف شهر أكتوبر إلى غاية 15 ديسمبر من السنة (ن-1) وفي حال تقرر إدخال تعديلات خلال دراسة مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان، يتم تعديل البرمجة المذكورة سابقاً بما يضمن دمج التغييرات المعتمدة ضمن الوثائق الميزانية النهائية.

ب. فاعلو تسيير الاعتمادات أو المسؤولين عن البرمجة الميزانية :

حدد المرسوم التنفيذي رقم 20-404 السالف الذكر المسؤولين عن البرمجة الميزانية وفقاً للنظام الميزاني الجديد الذي جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، كما أشار في الفقرة الأولى من

نص المادة 20 أن هذا التصنيف يتوافق مع التشريع المنظم للمحاسبة العمومية (القانون رقم 23-07 مؤرخ في 23 جوان 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي)، وبناءً عليه يُعدّ الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية أمراً بالصرف رئيسياً للنفقات الخاصة بالميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة بالخزينة، وذلك في حدود الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه، وهذا ما أشارت له المادة السادسة من القانون رقم 23-07 التي منحت صفة الأمرين بالصرف الرئيسيين وهم بالنسبة لميزانية الدولة : - الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات باسمهم، و- مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي وبحسب أحكام المادة الرابعة من القانون 23-07 التي منحت صفة الأمر بالصرف لكل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للدولة و الجماعات المحلية، للمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة وللأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 15-18.

وبالمطابقة بين نص المادة الرابعة من القانون 23-07 والمادة 21 من المرسوم التنفيذي 20-404 التي منحت صفة مسؤول تسيير الاعتمادات المالية الموضوعة تحت التصرف إلى كل من:

- مسؤول الوظيفة المالية للوزارة أو المؤسسة العمومية،
- مسؤولي البرامج،
- مسؤولي الأنشطة،

وعند الاقتضاء، مسؤولي الأنشطة الفرعية، فإنه يمكننا القول بمنح صفة الأمر بالصرف للأعوان المسؤولين عن تسيير الاعتمادات المالية الذين يعتبرون أمرين بالصرف ثانوين بمفهوم المادة السابعة من القانون رقم 23-07 التي منحت هذه الصفة لكل الأشخاص الذين يتلقون تفويضاً لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص : توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج وفروعه أو الاعتمادات المالية للبرنامج محل تفويض التسيير، والملاحظ هنا أن معيار تفويض

الاعتمادات من أجل توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج وفروعه يختزل الصفة الى حد ما في صلاحية واحدة، لكن بالعودة الى نص المادة الرابعة من القانون 07-23 يزال هذا اللبس حيث تنص صراحة على أن صفة الأمر بالصرف تمنح لكل من يكلف: بإثبات الحقوق والالتزامات، تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها، ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع، في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية، إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والمواد الخاصة بالدولة والهيئات العمومية الأخرى المذكورة في المادة الأولى من ذات القانون والحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه. كما يضمن الأمر بالصرف برمجة الاعتمادات المالية وتوفيرها وتوزيعها.

4. الخاتمة:

في الختام، يتبين أنّ تطوّر قوانين المالية في الجزائر لم يكن مجرد تحديث تقني في أساليب إعداد الميزانية، بل هو مسار إصلاحي شامل فرضته التحولات الاقتصادية والاجتماعية والمتطلبات الحديثة للحكامة الجيدة. فقد انتقلت قوانين المالية من مقاربة تقليدية تركز على ضبط النفقات والإيرادات إلى مقاربة أكثر ديناميكية تعتمد على النتائج، والشفافية، ونجاعة الأداء العمومي، والاستدامة المالية، والابتكار في التدبير العمومي. كما ساهم تعزيز دور الرقابة والمساءلة في جعل هذه القوانين أكثر انسجامًا مع المعايير الدولية، وأكثر قدرة على مواكبة التحديات الراهنة، سواء في مجال التنمية. وبالتالي، فإن تطوير قوانين المالية يظل عملية مستمرة تتطلب تحديثًا متواصلًا وتقييمًا دوريًا لضمان تحقيق أهداف الدولة في التنمية والاستقرار الاقتصادي.

5. قائمة المراجع:

كتب، بحوث، مقالات وتقارير:

Joseph BOUDOT, (1900) « Le régime financier de l'Algérie, thèse de doctorat » université de paris, faculté de droit

BOUARA Mohamed Tahar, (2006) « l'évolution de loi de finances de l'année en Algérie, thèse de doctorat », université Alger 1, faculté de droit

Dr DENIDENI Yahia,(2002) « La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie », Office des publications universitaires

Dr DENIDENI Yahia,(1999) « La genèse de la loi du 4 juillet 1984 relative aux lois de finances », Office des publications universitaires

René J. Dupuy, 1950 « Les aspects juridiques du budget algérien », Revue des sciences et de législation financière,

Loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie, J.O.A. du 8 octobre 1947.

Décret n° 50-1413 du 13 novembre 1950 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie, J.O.A., 21 novembre 1950, p. 1390

- بوعيشاوي مراد و عماد غزالي، (2021)، تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في إطار القانون العضوي رقم 15-18 المتضمن قوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، مجلد 11، العدد 1
- مفتاح فاطمة، (2016)، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الرابع

نصوص تشريعية وتنظيمية:

- القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 53 المؤرخ في 2 سبتمبر، 2018 الصفحة 9
- القانون رقم 77-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978. الج.ر.ال العدد 83 المؤرخ في 31/12/1977 ، الصفحة.1029
- القانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لسنة 1980. الج.ر.ال العدد 53 المؤرخ في 31/12/1979 ، الصفحة.1031
- القانون رقم 82-14 المؤرخ في 30 ديسمبر 1982 المتضمن قانون المالية لسنة 1983. الج ر العدد 57 المؤرخ في 30/12/1982 ، الصفحة.1949
- أمر رقم 68-654 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969. الج.ر.ال العدد 106 المؤرخ في 31/12/1968 ، الصفحة.1376

- المرسوم رقم 29-73 المؤرخ في 5 يوليو 1973 والمتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والرامي إلى تمديد سريان التشريعات السارية في 31 ديسمبر 1962
- المرسوم رقم 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970. الج.ر.ال العدد 110 المؤرخ في 31/12/1969 ، الصفحة.1262
- المرسوم رقم 76-114 المؤرخ في 29 ديسمبر 1976 المتضمن قانون المالية لسنة 1977. الج.ر.ال العدد 104 المؤرخ في 29/12/1976 ، الصفحة.1250
- مرسوم تنفيذي رقم 20-354 المؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة. الج.ر.ال العدد 73 لمؤرخ في 6 ديسمبر 2020، الصفحة 5