



عصرنة الاصلاح الميزانياتي في الجزائر وفق القانون العضوي 15-18

Modernization of budgetary reform in Algeria according to Organic Law 15-18

سي محمد عبد الوهاب

جامعة الجلفة (الجزائر)

azouzzizou.mh@gmail.com

زروق محمد

جامعة الجلفة (الجزائر)

azouzzizou.mh@gmail.com

زروق بن عزوز*

جامعة الجلفة (الجزائر)

azouzzizou.0697@gmail.com

ملخص:	معلومات المقال
إن تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر يعتبر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام، لاسيما ما جاء به القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي انفجر ضمن الإصلاح الميزانياتي، لأن هذا الأخير أدى إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى آخر جديد وفقا للنتائج، وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج مهمة وذات أهداف مضبوطة وقياس مدى تحقيقها بمؤشرات الأداء، لقد تبنت الجزائر هذا المشروع من خلال إرساء عناصر أساسية تمثلت في الإطار المتعدد السنوات عوض السنوي، السير وفق النتائج عوض الوسائل، عرض جديد للميزانية ووثائقها يضفي الشفافية. ومن خلال دراستنا يصعب الحكم عليه كونه مشروع لايزال قيد التنفيذ ووجب مرافقة تنفيذه وفقا لعصرنة الإدارة العمومية لأنها هي المنوطة بتنفيذه، وكذا توفير الوسائل الحديثة في مجال الإعلام والاتصال لتأهيل العنصر البشري الحالي.	تاريخ الارسال: 2023/03/13 تاريخ القبول: 2023/07/30 الكلمات المفتاحية: ✓ الإصلاح الميزانياتي ✓ القانون العضوي ✓ قوانين المالية
Abstract :	Article info
The modernization and modernization of the budgetary system in Algeria is an important step towards achieving rationality and efficiency in the management of public money, especially what came in the organic law related to financial laws, which exploded within the budgetary reform, because the latter led to the transition from the existing management according to the means to a new one according to results, by allocating public expenditures in important programs with precise objectives and measuring the extent to which they are achieved with performance indicators. .Through our study, it is difficult to judge it as a project that is still under implementation, and its implementation must be accompanied according to the modernization of public administration because it is entrusted with its implementation, as well as the provision of modern means in the field of information and communication to qualify the current human element.	Received 13/03/2023 Accepted 30/07/2023 Keywords: ✓ Budgetary reform, ✓ organic law, financial ✓ laws

. مقدمة:

شهدت الانظمة المالية العالمية ، تطورات على غرار عمليات الاصلاح التي مست الجزائر ، كالذي شرع فيه بعد الحرب العالمية الثانية يسمح بالتدخل الاقتصادي للدولة، وذلك لإبتكار اساليب جديده في التسيير الميزانياتي ، مثل عقلنة الاختبارات في فرنسا المستلهمة من نظام التخطيط و البرمجة الامريكي، وتقتصر حاليا معظم الاصلاحات الميزانياتية في العالم حول اختيار نظام ميزانية النتائج والاهداف وفق مشروع عصنة الانظمة الميزانياتية.

وعليه نلاحظ انه جاء في القانون العضوي 18-15 المؤرخ سبتمبر 2018 ليلغي العمل بالقانون 84-17 المتعلق بالمالية والذي اصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها المتغيرات في الجزائر في المجالين المالي والاقتصادي، حيث فرض عليه القانون العضوي الجديد اليات حديثة ترقى للتسيير الامثل للمالية العامة للدولة من خلال التسيير المتعدد السنوات للميزانية تقييما للنتائج بدلا من تقييم للوسائل المعمول بها المعمول بها.

وفي هذا الصدد تم الانتقال من ميزانيه الوسائل الى ميزانية الاهداف، وعند التحول في تسيير المالية العمومية هذه المراحل وجب طرح بعض التساؤلات، والتي بلورتها فيما يلي:

- ما هي الآليات و الميكانيزمات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 لعصنة الإصلاح الميزانياتي في الجزائر ؟.

ولدراسة جوانب الموضوع وجب تقسيم الاشكالية الى تساؤلات فرعية والتي هي بدورها محاور البحث.

المحور الاول: الاصلاحات التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال.

المحور الثاني: القانون العضوي 18-15.

ولحصر الموضوع وجب اتباع الدراسة طبقا لمراحل التطور الميزانياتي عبر التاريخ .

المحور الاول: الاصلاحات التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال.

في نهاية الستينات من القرن 19 ظهرت ابحاث بالولايات المتحدة الأمريكية كانت آنذاك مرحلة جديدة لمراحل تطور الموازنة العامة للدولة، بإستحداث جديد يدعى نظام التخطيط والبرمجة للتخلص من المشاكل السابقة.

لم تكن الجزائر في منأى عن التحولات العميقة والجذرية التي تسود دول العالم في كافة الميادين، مما أجبرها على ضرورة القيام بمجموعة من الاصلاحات لمواكبة الدول في شتى الميادين.

1/ نبذة حول التطور التاريخي للاطار التنظيمي للموازنة بعد الاستقلال:

غداة الاستقلال استمرت الدولة الجزائرية التشريع الفرنسي المتمثل في الامر 2 جانفي 1959 خلال الجمهورية الخامسة المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون المنظم للمالية العامة في فرنسا، وقد أعطيت بموجب هذا القانون اصلاحات واسعة للسلطة التنفيذية، نظرا لعدم استقرار البرلمان انذاك ولقد تمت بلورة عدة افكار تماشيا مع المتطلبات والنقائص مما ساعد المشرع الجزائري في ادخال عدة قواعد جديدة كلما كان ذلك ضروريا عبر قوانين المالية السنوية، تحكم وتسير الميزانياتية في البلد والذي عرف بالقانون العضوي 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، اصبح هذا الاخير المرجع الاساسي لمعالم المالية العامة للدولة في الجزائر.

2/ قانون المالية 84 - 17 كاول وثيقة تنظم وتسير المالية في الجزائر:

عرفت الجزائر لاول مرة مصطلح قانون المالية، بعد الامر الفرنسي الصادر في 02 جانفي 1959، المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسية، و بقي هذا القانون ساري المفعول الى غاية سنة 1984، حيث لم تتضمن الدساتير الجزائرية لسنة 1963-

1966 على اي احكام تنظم قانون المالية، فقد اكتفى فقط بالاشارة الى الموازنة العامة للدولة ،وفي 08 شوال 1404 الموافق لي 7 جويلية، صدر القانون العضوي رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية وكيفية تنظيم محتواها والاحكام الخاصة بها. يعتبر القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 النص القانوني المرجعي الذي يبين المبادئ التي تضبط قواعد المالية العامة الجزائرية (قوانين المالية السنوية،التكميلية وقوانين الضبط الميزانية) والنصوص التنظيمية للمحاسبة العمومية. وتنص المادة الاولى من القانون على المبدأ الاساسي، والذي يتمثل في ان قوانين المالية تحدد طبيعة المواد والاعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، في اطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعدد السنوية والمتعددة السنوات، كما احكم هذا النص ببنية عبارة عن مواد قانونية مقسمة الى سبعة ابواب كل باب مقسم الى فصول وكل فصل مقسم الى اقسام. جاء ذلك نتيجة للتوجيهات المنصوص عليها في الميثاق الوطني ل 27 جوان 1976 و مبادئ دستور 22 نوفمبر 1976 ملائمة لوضع سياسية واقتصادية وتنفيذا لاحكام الدستور 1976¹.

(عرض اسباب ظهور القانون رقم 84 - 17 و زاره المالية، م ش و، ص 02).

أ/مصادر ظهوره:

ان القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بالقوانين المالية، من بين القوانين التي ساهمت في البناء القانوني للدولة انذاك. فهو بمثابة امتداد وتطبيق لاحكام جميع الدساتير، حيث انه استمد اساسه من الدستور اولا ومن ثم النصوص التشريعية والتنظيمية الاخرى، وتمثل المصادر التي انبثق عليها كالتالي:

(Dendani Yahia, 2002.P52)

1/ الدستور:

* المواد 149 و 151 من ستور 1976.

* المواد 114 و 115 من دستور 1989.

* المواد 122 و 123 من دستور 1990.

2/ المرسوم المؤرخ في 13 نوفمبر 1950.

3/ الامر المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية المعمول به بعد الاستقلال.

ب/ خصائص القانون 84/17 التنظيمية والنصوص المكمل له:

يعتبر القانون 84 / 17 بمثابة النص الذي يحدد اطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية، وهو بمثابة النص الشامل الذي وضع حدا للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة ومن بين خصائصه كونه عمل على وضع مبادئ عامة حول تحضير والتصويت لتنفيذ قوانين المالية و مضامينها. (Dendani Yahia, 2002.P.52)

قد عرف عدة تعديلات في شكل نصوص اخرى في قالب تشريعي وتنظيمي ، بغية استكمال القانون نذكر منها مايلي:

Δ قانون 90/21 المؤرخ في 15 اوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم والذي يحدد الاحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الموازنات والعمليات المالية الخاصة بالدولة، والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والموازنات الملحقه والجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، كما يحدد هذا القانون التزامات الامرين بالصرف والمحاسبين العموميين و تطبق هذه الاحكام كذلك على تنفيذ وتحقيق الايرادات والنفقات العامه وعمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها³.

(فضيل شبللي، حمزة عبد الكريم، 2004، ص 08)

Δ القانون 90/32 المؤرخ 4 ديسمبر 1990 والمتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة الذي ينظم الرقابة المالية التي تمارسها هذه الهيئة، وكذا سلسلة من المراسم التنفيذية التطبيقية نذكر منها¹:

(لعمارة جمال، 2004، ص ص 31-32)

أ/ المرسوم التنفيذي رقم 91 - 311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق باعتماد المحاسبين العموميين.

ب/ المرسوم التنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لشرط الامر بمسؤولية المحاسبين العموميين، واجراءات باقي الحسابات وكيفيات اكتاب تامين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

ج/ المرسوم التنفيذي رقم 91 - 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لاجراءات المحاسبة التي يمسكها الامرون بالصرف والمحاسبون العموميون ومحتواها.

د/ المرسوم التنفيذي رقم 92- 19 المؤرخ في 09 جانفي 1992، المحدد لاجراءات الدفع بالاعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

هـ/ التنفيذي رقم 91- 434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ويحدد هذا النص شروط اعداد الصفقات العمومية المستقلة، الجماعات الاقليمية والمؤسسات ذات الطابع الاداري.

و/ المرسوم التنفيذي رقم 92-78 في 22 فيفري 1992 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث ينظم تدخلات هذا الجهاز الدائم للرقابة على مستوى التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية وكذا المؤسسات والاجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

Δ القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 والقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 والمرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، والمرسوم التشريعي رقم 93-15 المؤرخ في 4 ديسمبر 1993 والمرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن لقانون المالية. 1994.

ابواب الموازنة العامة ضمن قانون 84 17:

يخضع تبويب الموازنة العامة في الجزائر، الى مختلف المعايير التي تصنف على اساسها النفقات وتقسم. وطبيعة الموارد والمصادر بالنسبة للارادة العامة لاطهارها بشكل منسجم وتجانس في مدونة الموازنة العامة لتسهيل العودة اليها والعمل بمجرياتهما.

اولا: تبويب النفقات في الجزائر:

1/ التبويب الاداري : تصنف اداريا حسب معيارين هما:

أ/ حسب الوزارات: تدرج حسب الدوائر الوزارية تحت تصرف كل وزارة.

ب/ حسب طبيعة الاعتمادات: تخصص الاعتمادات وتوزع على الفصول والقطاعات حسب طبيعتها واغراض استعمالها. (المادة 20، من القانون 17/84)

2/ التبويب الوظيفي: تقسم وفق معيار وظائف الدولة وتعددها الى اربع مجموعات.

(لعمارة جمال، 2004، ص ص 36-37)

أ/ الخدمات العامة: وتشمل الإدارة العامة، العدل، الشرطة والدفاع.

ب/ الخدمات الاجتماعية: وتضم التعليم، الصحة النشاط الاجتماعي والخدمات الجماعية.

ج/ الخدمات الاقتصادية: الفلاحة، الصناعة وغيرها.

د/ نفقات غير قابلة للتخصيص: وتشمل فائدة الدين العام، رد القرض ونفقات الشؤون الدينية.

3/ التبويب الاقتصادي : وتقسم الى:

أ/ نفقات التسيير (جارية) ونفقات التجهيز (الاستثمار): تتمثل في اجور الموظفين ومصاريف الصيانة وكذا:

* الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.

* الاستثمارات الممنوحة من طرف الدولة.

* نفقات اخرى براس مال.

ب/ النفقات الادارية والتحويلية: تمثل الاولى كعائد للمجهودات المبذولة لسير المرفق العام او التجهيز اما الثانية تكمن في منح عائلية والتغطية الاجتماعية وتمثل نوع من العدالة الاجتماعية.

4/ التبويب المالي للنفقات: وينقسم الى ثلاثة انواع:

* اعتمادات حصرية.

* اعتمادات تقييمية.

* اخرى مؤقتة.

أ/ الاعتمادات الحصرية: وهي تلك التي لا يمكن تجاوزها الا عن طريق طلب اعتمادات اضافية نتيجة لاعباء مترتبة مما هو غير منتظر.

ب/ الاعتمادات التقديرية: لا يمكن حسابها مسبقا ولا التدقيق في مبلغها وهي موجهة لاعباء نفقات الانتخاب والوفاء بديون الدولة.

ج/ الاعتمادات المؤقتة: مثل الاعتمادات المرصودة من اجل تغطية مشاركة الدولة في التظاهرات الدولية.

ثانيا: تبويب الايرادات العامة في الجزائر: تبويب حسب طرق تحصيلها، هناك التبويبات اخرى طبيعة اقتصادية ومالية:

1/ التبويب القانوني: يستند اساس تحصيلها الى استخدام التقسيم وفق قوة القانون. (لعمارة جمال، 2004، ص 42)

2/ التبويب المالي: ويتخذ في بعض التصنيفات العملية، ويميز نوعين هما:

أ/ الايرادات العامة النهائية: تلك الاموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية وهي خالية من اي التزام بالتعويض.

ب/ الايرادات العامة المؤقتة: تلك الاموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة مؤقتة تنتج عنها تكلفة مثل دفع فوائد القروض، سندات الدولة.

3/ التبويب الاقتصادي: ويعتمد في تقسيمها على ضرائب على الدخل، ارباح شركات القيمة والرسم على القيمة المضافة. IRg,IBs,TVa

ثالثا: مدونه الميزانية العامة للدولة:

تسمح مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر بتقييم وتبويب نفقات وارادات الدولة ، مما يسمح بالتعبير الموازنة سنويا، فالتبويب المستعمل

في مدونة الموازنة لعمل الدولة في الجزائر يميز بين الايرادات والنفقات العامة.

1/ مدونة العامة للدولة: نصت المادة (11) الى ما يلي:

* الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

* مداخيل املاك التابعة للدولة.

* مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون.

* مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص لها قانونا.

* الحصة المستحقة من الدولة من ارباح مؤسسات القطاع العمومي المحسومة.

2/ مدونة النفقات العامة في الجزائر: انقسمت الى:

العنوان الاول: وينقسم الى خمسة اقسام

أ/ الدين الداخلي: قابل الاستهلاك.

ب/ الدين الداخلي: فوائد سندات الخزينة.

ج/ الدين الخارجي: العقود المبرمة مع الحكومات والمؤسسات الدولية .

د/ الضمانات: في شكل العقود المبرمة بين مؤسسات الجزائر والاجنبية

هـ/ نفقات محسومة من الايرادات: تنجم على الانخفاض من الايرادات.

العنوان الثاني: مخصصات السلطات العامة.

ويتمثل هذا النوع من النفقات في تلك الموجهة لتسيير الإدارة السياسية والسيادية مثل المجلس الوطني الشعبي، مجلس الامة والمجلس الدستوري.

العنوان الثالث: نفقات وسائل المصالح: يضم كل الاعتمادات اللازمة لسير المرفق العام و ينقسم الى سبعة اقسام:

*الموظفون: مرتبات العمل *الموظفون: المعاشات والمنح.

*الموظفون: الاعباء الاجتماعية.

* اللوازم وتسيير المصالح.

* اشغال الصيانة.

* اعانات التسيير.

* النفقات المختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العامة للدولة: ويضم النفقات التحويلية ويضم سبعة اقسام:

* التدخلات العمومية والادارية.

* النشاط الدولي.

* النشاط التربوي والثقافي.

* النشاط الاقتصادي (مثل الاعانات الاقتصادية).

* النشاط الاقتصادي (اعانات المؤسسات ذات المنفعة الوطنية).

* النشاط الاجتماعي المساعدات والتضامن.

* النشاط الاجتماعي والاحتياط.

ب/ نفقات التجهيز (الاستثمار).

وهي نفقات توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، وتجمع الاعتمادات المفتوحة وفقا للمخطط الانمائي السنوي، لتغطية

نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في (03)ابواب وهي:

1- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.

2- اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3- النفقات الراسمالية الاخرى.

توزع نفقات الاستثمار على القطاعات الاقتصادية المراد تجهيزها في الشكل التالي:

القطاع 0: محروقات. القطاع 1: الصناعات التحويلية.

القطاع 2: الطاقه والمناجم. القطاع 3: الفلاحة والري.

قطاع 4: الخدمات. قطاع 5: قاعدة هيكلية.

القطاع 6: التربة والتكوين. القطاع 7: قاعدة هيكلية اقتصادية واجتماعية.

القطاع 8: المباني ووسائل التجهيز. القطاع 9: اخرى.

وثائق الميزانية العامة للدولة :

تتكون هذه الوثائق من قانون المالية السنوي والتكميلي وقانون ضبط الميزانية وكذا الجداول والمراسيم التوزيعية.

1/ قانون المالية:

" تحدد قوانين المالية في اطار التوازنات المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية بطبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"¹.

كم نصت المادة 02 من قانون المالية 17/84 على انواع قوانين المالية فيما يلي:
قانون المالية السنوي.

" يقر ويرخص قانون المالية السنوي لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة واعبائها وكذا الوسائل المالية الاخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الانمائي السنوي" حسب نص المادة 03 قانون 17/84.

قانون المالية التكميلي او المعدل:

" يمكن لقوانين المالية التكميلية او المعدلة دون سواها اتمام احكام قانون المالية للسنة او تعديلها خلال السنة الجارية". (المادة 04 م ق 17/84)

قانون ضبط الميزانية:

نصه المادة 05 من القانون 17 /84 المتعلق بقوانين المالية على " قانون ضبط الميزانية يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية او المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

كما يقر حسب نص المادة 77 على ما يلي:

- الفائض او العجز الناتج عن الفارق بين الايرادات والنفقات.

- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخزينة.

- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

2/ الوثائق الملحقه بقانون المالية.

1/ الجدول أ : جدول تقديري لمختلف ايرادات الدولة للسنة المعتبرة.

2/ الجدول ب: توزع فيه الاعتمادات حسب القطاعات بالنسبة لميزانية التجهيز وكذا الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير.

3/ الجدول ج : توزع فيه حسب القطاعات النفقات الموجهة للتجهيز والاستثمار، كما يضم الاحتياطات المخصصة للنفقات الغير متوقعة وكذا المخصصات للمناطق الواجب ترقيةها.

4/ جداول خاصة شبه جبائية: ويحدد فيه الهيئات المستفيدة من المبلغ التقديري للايرادات العامة شبه الجبائية الولايات والبلديات وعلى سبيل المثال الضمان الاجتماعي.

3/ مراسيم توزيع الاعتمادات:

توزع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية الى عناوين واقسام وفصول عن طريق المراسيم تصدر لاحقا في قوانين المالية، الا المخصصة لكل من الوزارات ولرئيس الحكومة بموجب مرسوم التنفيذي وكذا المخصصة بوزير الدولة و الخارجية بموجب مرسوم رئاسي. وتنشر في الجريدة الرسمية، كما يستثنى الاعتمادات الموجهة لوزارة الدفاع ورئاسة الجمهورية من النشر رغم صدورهما بمرسوم رئاسي.

4/ ملزمات الميزانية:

وهي عبارة عن وثائق تقدمها الدوائر الوزارية تسمح بتوزيع النفقات حسب العناوين والاقسام والفصول والمواد والفقرات المرخصة بقانون المالية وتوزع من خلال مراسيم رئاسية وتنفيذية.

5/ القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع:

تدرج ارصدة القطاعات في الجدول ج الموجه لميزانيته تجهيز اول استثمار اما تحسيس الاعتمادات الاداره الوزارية بقرار اعتمادات الدفع من قبل المفوض بالتخطيط و الوزير المعني.

المحور الثاني:

القانون العضوي 18- 15 المتعلق بالمالية والفوارق التي احدثها في الموازنات.

بغية اعطاء الموازنة طابع يكتسي الفعالية والكفاءة من جهة، وتحقيق الاهداف وبلوغ النتائج المحددة مسبق من جهة اخرى. وجب على المشرع الجزائري البحث عن اليات اصلاح لمشروع نظام موازناقي جديد يتماشى مع متطلبات العصرنة العالمية التي فرضت على النظام الجزائري.

وعليه فان نشأة مشروع اصلاح نظام الميزانية في الجزائر راجع الى النقاش الدائر بين الطرف الجزائري وكذا البنك العالمي بين سنتي (1998 و 2000) الى ان تبلورت الافكار وتجسدت في مشروع القانون العضوي 18- 15 المتعلق بقوانين المالية.

السياق العام للقانون العضوي 18- 15 المتعلق بقوانين المالية:

لقد جاء قانون القانون العضوي 18- 15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق ل 2 سبتمبر عام 2018 المتعلق بقوانين المالية، كنتيجة للمسار الاصلاحى الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وكذلك كحتمية قانونية تظهر في ضرورة احترام نص المادة 123 من دستور 2020، حيث تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المالية المتعلقة بالمالية ، وهو الشرط الذي نصت عليه لأول مرة المادة 14 من دستور 1996. وهو ما كان يتعارض مع القانون 84/17 الذي يعد مجرد قانون لا يتماشى مع القيمة المعيارية التي فرضتها المواد الدستورية سعارفه الذكر.

الى جانب ذلك فقد عرف القانون العضوي 18- 15 اسيرا بدا منذ 2006 اين تم ايداع المشروع على مستوى الامانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في اخر لحظة المناقشة في غرفتي البرلمان.

تم البدء في مشروع عصرنة انظمة الميزانية وفقا للعقد المبرم بين وزارة المالية والمكتب الاستشاري الكندي CRC SOGMA¹ من اجل وضع تصور شامل ومتكامل لاصلاح الماليه العامه وذلك في اطار القرض رقم 7047 الموقع من طرف البنك العالمي سنة 06/02/2001 بمبلغ 18.4 مليون دولار، لتنتهي الاشغال والدراسات من الاعداد النهائي للقانون "APLOLF" اليسر في شكل محورين اساسيين هما:

1/ الجوانب المتعلقة بالميزانية: وقد تمت صياغته في أربعة عناصر اساسية:

أ/ اعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات.

¹ CRC SOGMA- مؤسسة كندية تأسست عام 1984 للاستشارات الاقتصادية والاجتماعية وكذا المؤسسات الكبرى.

ب/ تحسين عرض ونشر الميزانية العمل للدولة.

ج/ تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية.

د/ اعادة هيكلة اجراءات تنفيذ النفقات العمومية.

2/ الجوانب المتعلقة بالاعلام الالي ونظام المعلوماتية: وتشمل ثلاث محاور هي:

أ/ اعداد مخطط توجيهي للاعلام الالي الخاص بوزارة المالية.

ب/ اعداد وتطوير نظام مدمج لعملية التسيير الميزانياتي.

ج/ تحسين الهياكل التكنولوجية من خلال انشاء مديرية مركزية للاعلام الالي.

فيما يخص المحور الاول تم اعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات، وشرع فيه منذ 2004 الى 2007 الا انه لم يرى النور بعدما جرب في خمسة وزارات، ونتيجة لذلك صرح وزير المالية انذاك بانه سيتم اعداد ميزانية وفق مشروع MSB في 2015.

وفي نفس المحور وفي الجانب المتعلق ب "تحسين عرض ونشر الميزانية العمل للدولة" فقد اعد هذا المكتب في 2006 تطبيق للاعلام الالي حول التسيير الحكومي المدمج للميزانية.

في تاريخ 12 ابريل 2021 اشرف الوزير الاول ايمن بن عبد الرحمن على تنصيب اللجنة الوزارية المكلفة بالتوجيه والاشراف على النظام المدمج لتسيير الميزانية "SIGB".

اما فيما يتعلق بالشطر الرابع والمتمثل في "اعادة هيكلة اجراءات تنفيذ النفقات العمومية" فقد تم تكليف مكتب استشارة فرنسي GIP-8 ADTETEF ليشرع هذا الاخير في اعداد مخطط محاسبي جديد يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية.

قانون المالية العضوي 15-18 حيز التطبيق:

من ابرز الميزات التي صاحبت القانون العضوي 15-18 المتعلق بالمالية هو التاجيل المفرط في تطبيقه، اذ انه اعتمدت وزارة المالية على فكرة التطبيق التدريجي لاحكام هذا القانون للتغيرات الكبيرة التي ستطرأ على هيكلة الميزانية العامة للدولة، حيث سيتم ادراج في كل سنة مالية كتلة عملياتية وظيفية ليلعب استيعاب ميزانيته والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023.

في حين ان قانون تسوية الميزانية فسيتم بمرجعية السنه التي تسبق عرض القانون ثلاث سنوات (س- 3) الى سنتين (س- 2) الى سنة واحدة (س- 1).

احكام هيكلة الميزانية وفقا للمفاهيم الجديدة:

1/ هيكل المشروع: من عنصرين هما (<https://Mf.gov.dz>)

أ/ اطار الميزانية: ويندرج ضمنه المحاور التالية:

* تبني اطار الميزانية متعدد السنوات: حيث يكون هذا الاطار متكامل اذ يغطي الاستثمارات والنفقات الجارية، كما يحافظ على سنوية الميزانية بشكل تام على المستوى التشريعي، فالميزانية السنوية تحضر وتقدم مع توقعات ممتدة على مدى السنوات الثلاث الموالية تتكامل بذلك مع الوضع الاقتصادي الكلي لنفس الفترة.

* تحسين تقديم وعرض الميزانية: بدافع الحصول على نقاشات اكبر انفتاح واستشارة للاختيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

* تعزيز وظيفة الاستشارة لدى وزارة المالية: يتعلق الامر بقدرتها على التقييم ومراقبه نوعيه تكاليف الاستثمارات والسياسات المدرجة في طلبات الاعتمادات الوزارية.

* تعزيز و تطوير الرقابة على الميزانية: من اجل توسيع مساهمتها في فعالية النفقة. وتقوية متابعة تنفيذ مشاريع الاستثمار العمومي بهدف رفع النجاعة و القدرة على الاستثمار في القطاع العمومي.

ب/ الاعلام الالي والانظمة المعلوماتية:

ان استعمال ادوات الاعلام الالي والتكنولوجيا الحديثة سوف يسمح لوزارة المالية والامرين بالصرف بتتبع تطور معطيات الميزانية ابتداء من تقديمها وحتى تنفيذها على مختلف المستويات (مركزية، جهوية، ولائية).

2/ العصرية التي جاء بها القانون العضوي:

أ/ تاطير ميزانيات متوسط المدى: يتم كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية اجراء اعداد قوانين المالية، و يحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الايرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء. (المادة 5 من م ق 15-18)

تحدد كفاءات تصميم واعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى عن طريق التنظيم، كما يمكن مراجعته ضمن اعداد مشروع قانون المالية للسنة.

ب/ قانون المالية للسنة والمتعدد السنوات: المادة 06 من القانون 15-18.

" يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة واعباؤها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للاهداف المحددة والنتائج المنتظرة يكون موضوع تقييم.

ج/ قانون المالية التصحيحي: المادة 07 من القانون 15-18.

" يهدف قانون المالية التصحيحي الى تعديل او تميم احكام قانون المالية للسنة، خلال السنة الجارية".

د/ القانون المتضمن تسوية الميزانية:

" وهو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة".

(المادة 08 م ق 15-18)

ايداع قانون المالية وبنيتها:

- حسب نص المادة 71 من القانون العضوي 15-18 فانه يودع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 اكتوبر كحد اقصى للسنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويتضمن الاحكام الجديدة والمعدلة.
- يعرض تقريرا من الحكومة لدى البرلمان يوضح وضعية الاقتصاد الوطني في شكل مشروع قانون المالية ويحتوي ما يلي حسب المادة 72 من قانون عضوي 15-18:

* عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية.

* تقييم على المدى متوسط لموارد واعباء الدولة.

- حسب ما نصت به المادة 73 من نفس القانون فان مشروع قانون المالية للسنة يتضمن أربعة اجزاء متباينة:

- * يحتوي الجزء الاول على الاحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.
- * ويحدد الجزء الثاني:

1- بالنسبة للميزانية العامة، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية مبلغ وخصص الالتزام واعتمادات الدفع.

2- مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء من رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.

3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

* ويتضمن الجزء الثالث:

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها .

2- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

3- الاحكام المتعلقة بوعاء ونسبة كفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت اطييعتها، ويجب ان لا تؤثر هذه الاحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة رقم 03 من هذا القانون.

4- كل حكم متعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الايرادات والنفقات العمومية.

* الجزء الرابع: الجداول التالية:

1- الجدول -أ- يتعلق بالايرادات مقسمة الى ايراد بايراد.

2- الجدول -ب- يتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة او مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.

3- الجدول -ج- ويبين قائمة حسابات الخاصة للخزينة و محتواها حسب كل صنف.

4- الجدول -د- يبين التوازنات الميزانياتية والمالية والاقتصادية.

5- الجدول -ه- يبين قائمة الضرائب والاخضاعات الاخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الاقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الاخيرة عن طريق الهيئات المشار اليها في المادة 13 من نفس القانون.

6- الجدول -و- ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية.

7- الجدول -ز- ويتعلق بالاقتطاعات الاجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

8- الجدول -ح- ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية: يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي: (المادة 75 من م ق 15-18)

➤ تقرير عن الوضعية والافاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية .

➤ ملاحق تفسيرية تبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما في ذلك المتعلقة بالتدابير الجديدة وبصفة عامة حواصل الناتجة عن الموارد الاخرى.

➤ وثائق مجمعة في ثلاثة احجام تتعلق فيما يلي:

أ/ الحجم 1: مشروع ميزانية الدولة.

ب/ الحجم 2 : تقرير عن الاولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج موزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير المركزية وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الاقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرامج او جزء منه. ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، لاسيما التوزيع بحسب الابواب للنفقات والاهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الاشارة لا سيما لقائمة المشاريع الكبرى الكبرى.

ج/ الحجم 3: التوزيع الاقليمي لميزانية الدولة.

يتم اعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسب كل برنامج، والمتمحور حول النتائج وتكتسي الميزانية حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

➤ جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

➤ قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الايرادات.

➤ جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرز التغيرات السنوية، ويعد حسب كفاءات محددة عن طريق التنظيم.

حسب نصر المادة 76 من القانون العضوي 18-15 يرفق مشروع قانون المالية التصحيحي بما يأتي:

أ/ تقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون السنة المالية.

ب/ اي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية و مفيدة.

المصادقة والتنفيذ لمشروع القانون العضوي 18-15.

تكون المصادقة والتصويت على الإيرادات والنفقات المتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة موضوع تصويت إجمالي، أما في حال عدم سماح تواريخ المصادقة تطبيق قانون المالية تنفيذها وفقا لكفاءات تحصيل السارية من قبل، لاسيما النفقات منها ونفقات اتسيير المصالح واعباء ديون الدولة ونفقات التحويل في حدود جزء من اثني عشر شهرا في مدة ثلاثة اشهر من مبلغ الاعتمادات المفتوحة في السنة.

اما بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية في حدود الربع من الاعتمادات المفتوحة حسب كل وزارة وكل أمر بالصرف. (المادة

78 من ق 18-15)

وفي هذا الصدد يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها، بموجب مرسوم فور صدور قانون المالية حسب الوزارة او المؤسسة العمومية حسب البرنامج الفرعي وحسب الابواب، وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة.

يتم وضع هذه الاعتمادات لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن:

- المصالح المركزية والمصالح غير مكرزة.

- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل جزء من البرنامج.

- الهيئات الاقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل او جزء من البرنامج. (المادة 79 من ق 18-15 المتعلق بقانون المالية)

نصت المادة رقم 81 من القانون العضوي 18-15 على الانضباط الميزانياتي والمالي للاعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية بموجب القانون نظام المسؤولية .

يتم تسجيل تخصيصات المساهمات في ميزانية الدولة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية ولكل هيئة اخرى مهما كانت طبيعتها القانونية، باستثناء المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، والموجه لتمويل تبعات الخدمة العمومية المفروضة من طرف الدولة و/او من اجل تغطية الاعباء الناتجة عن القيام بخدمة عمومية.

يحدد قانون المالية شروط تخصيص هذه الموارد ورقبتها.

4. خاتمة:

يعتبر مشروع تحديث الميزانية في الجزائر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الكفاءة والرشادة في تسيير المال العام، لان هذا الاصلاح يؤدي الى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل، الى التسيير القائم وفق النتائج، وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في مهام وبرامج واضحة ومهمة وذات اهداف معينة باستعمال مؤشرات الاداء.

5. قائمة المراجع:

1/ فضيل شلبي، حمزة عبد الكريم، دليل الموظف، النصوص التشريعية والتنظيمية للمحاسبة والمالية العامة، الجزء الاول، قصر كتاب، البلدة 2004،

2/ عرض اسباب ظهور القانون رقم 84 - 17 وزاره المالية، م ش و.

3/ عمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة، دار النشر و التوزيع، القاهرة، 2004.

4/ القانون المتعلق بالمالية 84 - 17 المؤرخ 07 جويلية 1984.

5/ CRC SOGMA مؤسسة كندية تاسست عام 1984 للاستشارات الاقتصادية والاجتماعية وكذا المؤسسات الكبرى.

