وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الإقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم : علوم التسيير

الموضوع

الميزانية العمومية بين القانون 17/84 والقانون العضوي الجديد 15/18

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في علوم التسيير

تخصص: تسيير عمومي

من إعداد الطالبين:

- محمد شعواطي.
- مصطفى عثماني

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د / يوسفي عاشور

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
د/ بوسهوة نذير	أستاذ محاضر أ	جامعة المدية	رئيسا.
أ.د/ يوسفي عاشور	أستاذ	جامعة المدية	مشرفا ومقررا.
د/ قاسيمي حورية	أستاذ محاضر ب	جامعة المدية	ممتحننا.

السنة الجامعية: 2022- 2023

شكر و تقدير

قال الله تعالى " لئن شكرتم لأزيدنكم "

الحمد لله حمدا يوافي نعمه ويكافئ مزيده،

والشكر له على توفيقه لنا في إتمام هذه المذكرة

نتقدم بالشكر الجزيل لمن ساعدنا على إنجاز هذا العمل :

الأستاذ المشرف يوسفي عاشور مع فائق الإحترام والتقدير له .

إلى كل أساتذة قسم علوم التسيير

كما نتقدم بخالص الشكر إلى كل من وجهنا وشجعنا وساعدنا ولو بكلمة طيبة

نشكركم جميعا وجزاكم الله خيرا .

إهـــــــداء

نهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من :

الوالدين حفظهم الله ورعاهم

كل الاهل والأقارب

كل من علمونا حرفا من التعليم الإبتدائي

حتى وقتنا هذا.

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على وضعية الميزانية العمومية في الجزائر بعد تغيير الإطار القانوني السابق الذي كان يحكمها ممثلا في القانون رقم 48-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، والذي تم استبداله بالقانون العضوي الجديد 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية بتسليط الضوء على أهم الفروقات بين النص القانوني القديم والقانون العضوي الجديد مع تقديم أهم مستجدات هذا القانون.

ولتحقيق ذلك قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول تصمن الفصل الاول دراسة للميزانية العمومية في الجزائر في ظل القانون 84-17، وتضمن الفصل الثاني الميزانية العمومية وفق القانون العضوي الجديد. ليتضمن الفل الثالث الأخير مستجدات القانون العضوي 18-15 مقارنة مع القانون السابق وتوصلنا إلى ان القانون الجديد يتضمن أحكاما من شأنها تحسين الميزانية العمومية في الجزائر خصوصا بالنسبة للتوجهات الجديدة التي جاء بها وطرق التسيير المستحدثة والمبادئ التي تبناها.

الكلمات المفتاحية: الميزانية، الموازنة، المالية العامة، القانون 18-15، التسيير الميزانياتي.

Résumé

Cette étude vise à connaître la situation du Budget de l'État en Algérie après la modification du cadre juridique antérieur qui le régissait, représenté par la loi n° 48-17 du 07 juillet 1984 portant lois de finances, qui a été remplacée par la nouvelle loi organique 15 -18 du 02 septembre 2018 relative aux lois de finances en mettant en évidence les différences les plus importantes entre l'ancien texte et la nouvelle loi organique, tout en présentant les nouveautés les plus importantes de cette loi.

Pour ce but nous avons divisé cette étude en trois chapitres ; Le premier chapitre comprenait une étude du budget en Algérie sous la loi 17-84, et le deuxième chapitre comprenait le budget selon la nouvelle loi organiqu ;.Le troisième chapitre comprenait les nouveautés de la loi organique 15-18 par rapport à la loi précédente. Et nous avons conclu que la nouvelle loi comporte des dispositions qui amélioreront le budget de l'État en 'Algérie, notamment au regard des nouvelles orientations qu'elle a apportées, des nouveaux modes de gestion et des principes qu'elle a adoptés.

Mots clés : le budget, finances publiques, loi n° : 15-18, gestion budgétaire.

ذ

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
شكر وتقدير	v
الإهداء	v
ملخص	v
قائمة المحتويات	v
مقدمة	أ
الفصل الأول: الميزانية العمومية في الجزائر وفقا للقانون رقم 17/84	01
المبحث الأول : الإطار العام للميزانية العمومية في الجزائر	03
المطلب الاول: مفهوم الميزانية العمومية.....	04
المطلب الثاني :مبادئ الميزانية العمومية.....	12
المطلب الثالث: دورة الميزانية العمومية.....	20
المبحث الثاني : القانون الأساسي رقم 84-17 : الركيزة التشريعية السابقة للميزانية العمومية في الجزائر	49
المطلب الأول: ظروف صدور القانون رقم 17/84.....	49
المطلب الثاني: مضمون القانون 17/84.....	51
المطلب الثالث: نقائص القانون 84-17.....	52
المبحث الثالث : عناصر الميزانية العمومية حسب القانون رقم 17/84	55
المطلب الأول: وثائق الميزانية العمومية حسب القانون رقم 17/84.....	55
المطلب الثاني: مدونة الميزانية العامة حسب القانون 17/84.....	60
المطلب الثالث:مبادئ الميزانية حسب القانون 17/84	64
خلاصة الفصل الأول	70
الفصل الثاني: الميزانية العمومية في الجزائر وفقا للقانون العضوي 18-15	72

المبحث الأول: السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي15 – 18	74
المطلب الأول: ظروف إصدار القانون 18-15	75
المطلب الثاني :: أهداف القانون العضوي 18-15	79
المبحث الثاني: دواعي تبني القانون العضوي 18/15	82
المطلب الأول: : الأسباب الداخلية لتبني القانون العضوي 18/15	82
المطلب الثاني : الأسباب الخارجية لتبني القانون 18-15	86
المبحث الثالث: قواعد إعداد قوانين المالية والميزانية ضمن القانون 18-15	88
المطلب الأول:أنواع قوانين لمالية بمفهوم القانون 18-15.....	88
المطلب الثاني: المبادئ العامة للميزانية وفق القانون العضوي 18-15.....	91
المطلب الثالث: عناصر ودورة الميزانية حسب القانون العضوي 18-15.....	96
خلاصة الفصل الثاني.....	113
الفصل الثالث: مستجدات الميزانية العمومية في القانون العضوي 15/18 مقارنة مع القانون 17/84	114
المبحث الأول أوجه الاختلاف ما بين القانون رقم84-17 والقانون الجديد رقم 18-15	116
المطلب الأول: أوجه الاختلاف مابين القانون رقم 84 – 17 والقانون الجديد 18 – 15 من حيث النظام القانوني.....	117
المطلب الثاني: أوجه الاختلاف مابين القانون رقم 84-17 والقانون الجديد 18-15 من حيث التصنيف والوثائق	122
المبحث الثاني : التوجهات الجديدة للقانون العضوي 18-15	130
المطلب الأول: التوجهات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية العمومية وتسييرها.....	131
المطلب الثاني: التوجهات المتعلقة بالرقابة على الميزانية العمومية.....	134

المبحث الثالث: تقييم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.	136
المطلب الأول: إيجابيات القانون العضوي18-15 المتعلق بقوانين المالية.....	137
المطلب الثاني: سلبيات القانون العضوي15-18 المتعلق بقوانين المالية.....	139
خلاصة الفصل الثالث.....	141
خاتمة	142
قائمة المراجع	147

المقـــدمة

تعتبر الميزانية العمومية الأداة الأساسية في تطبيق مخطط عمل الحكومة وبرنامجها وهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجات العامة، وتعد تنظيما ماليا ومحاسبيا ووسيلة قانونية تستخدمها الدولة لتحقيق مختلف الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية،

اتفق معظم الاقتصاديين والمحللين على أن المشكلة الأساسية التي تواجهها الدول والمؤسسات الحكومية هي مشكلة فعالية وأداء قبل أن تكون مشكلة ندرة موارد مالية وإمكانيات، وأن البحث عن دور الميزانية العمومية كوسيلة تدخل للدولة في الحياة الاقتصادية من شأنها تحسين الوضعية للمجتمع وذلك من خلال تحقيق الأهداف التنموية وتوفير الخدمات العمومية بأقل كلفة ممكنة.

برز مؤخرا مصطلح عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية في أغلبية الدول إذ نجد أن ثلثي دول منظمة التعاون والنمو الاقتصادي قد اعتمدت هذا النهج كإصلاح يسعى إلى إتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي، من خلال إتباع أسلوب حوكمة مالية جديدة، والتي تهدف إلى إرساء نظام تسيير يرتكز على الأداء ، بالاعتماد على نمط تسيير أكثر ديمقراطية وكفالة للسياسات العمومية.

الجزائر كغيرها من هذه الدول لايمكنها العيش بمعزل عن هذه التحولات، لاسيما مع المتطلبات الجديدة التي فرضتها الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام، وذلك وفقا للمعايير الدولية المعتمدة، فقد تبنت وزارة المالية جملة من مشاريع الاصلاح من بينها تطوير المنظومة التشريعية القانونية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية للإستجابة لهذه المتطلبات والتقيد بالمعايير الدولية المعمول بها، حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 15 – 18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية في الجريدة الرسمية تحت رقم 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

الإشكالية:

من خلال ما تقدم ونظرا لأهمية الميزانية العمومية سنحاول تسليط الضوء على موضوع مهم وهو الإطار القانوني الذي يحكم هذه الميزانية وما طرأ عليها من تغييرات وتعديلات تؤثر بدورها على إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية، وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

– إلى أي مدى تأثرت أحكام الميزانية العمومية في الجزائر بين القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي الجديد 18-15 ؟

الأسئلة الفرعية :

تتفرع هذه الإشكالية إلى مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية :

- ما المفهوم العام للميزانية العمومية ؟
- كيف نظم المشرع الجزائري أحكام الميزانية العمومية في ظل القانون 84-17؟
- ما هي أسباب ودوافع تعديل القانون 84-17 وتعويضه بالقانون العضوي 18-15؟
- ما هي مستجدات القانون العضوي الجديد 18- 15؟

فرضيات البحث :

من خلال هذه الدراسة يمكن اختبار الفرضيات التالية:

-الميزانية العمومية ذات أهمية بالغة وأحكام مكثفة وكثيرة ناتجة عن هذه الأهمية.

-تضمن القانون 84-17 أحكاما جوهرية للميزانية العمومية .

-عملت الجزائر على إصدار القانون الجديد 18-15 رغبة في تحديث منظومتها التشريعية .

-جاء القانون العضوي الجديد بأحكام جديدة لعصرنة الميزانية.

أهداف الدراسة:

يهدف موضوع هذا البحث إلى تحقيق مايلي:

– معرفة وضعية الميزانية العمومية في الجزائر في إطار القانون 84-17 السابق .

–معرفة أهم التعديلات التي مست قوانين المالية وتنظيم وتسيير الميزانية العمومية بموجب القانون الجديد 18-15.

-ابراز أهمية القانون العضوي الجديد 18 - 15 في عصرنة وتطوير الميزانية العمومية في الجزائر .

- الوقوف على التوجهات الجديدة التي جاء بها القانون 18-15 .

- ابراز أهم الفروقات في تنظيم الميزانية العمومية بين القانونين 18-15 و 84-17.

-معرفة مكامن القوة والقصور التي تعتري هذين القانونين وتحديد البنية القانونية للإصلاح الميزانياتي في الجزائر .

أهمية البحث :

يستمد البحث أهميته من الدور الهام الذي تتميز به الميزانية العامة للدولة وأهميتها في تحقيق النجاعة الاقتصادية والقوانين التي تسيرها ممثلة في القانون 84-17 والقانون العضوي الجديد 18 - 15 .

أسباب اختيار الموضوع

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى عدة أسباب موضوعية وذاتية .

*** الأسباب الموضوعية:**

- محاولة اظهار الأهمية البالغة للميزانية العمومية في التسيير العمومي.

-الوقوف على مدى ضرورة وأهمية تعديل القانون 84-17 واستبداله بالقانون 18-15.

-إعطاء نظرة استشرافية حول قوانين المالية في الجزائر .

- حداثة النص القانوني الجديد حيث أنه لم يطبق بعد، ولازال قيد الدراسات.

*** الأسباب الذاتية:**

من المبررات والدوافع الذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع ما يتعلق بميولنا الشخصي لمثل هذه المواضيع وكذا بحكم التخصص الأكاديمي باعتبارنا طلبة في تخصص التسيير العمومي.

المنهج المتبع:

من أجل الإجابة عن مختلف التساؤلات المطروحة، والتي تعكس إشكالية البحث، فقد تم

اختيار المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، حيث يستخدم المنهج الوصفي من خلال التطرق إلى المفاهيم المتعلقة بالميزانية العمومية العامة، أما المنهج التحليلي فقد تم الاعتماد عليه في دراسة كل من القانونين 84-17 و 18 - 15 .

صعوبات البحث:

من بين أكثر الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة هي:

-أن القانون 18 - 15لم يطبق بعد، وأول ميزانية عمومية يتم إعدادها بموجب هذا القانون ستكون الخاصة بسنة 2023 وهو ما حال دون تمكننا من إجراء دراسة تطبيقية لهذه الميزانية المنجزة وفق القانون الجديد باعتبار المؤسسات والإدارات العمومية لم تقم بعد بالتنفيذ وفق هذا القانون.

-عدم صدور نصوص تنظيمية تخص هذا القانون.

-تشابه مضمون المراجع الخاصة بالقانون العضوي 18 - 15 بشكل كبير باعتبار حداثته وعدم تنفيذه بعد، لتبقى الدراسات نظرية تحليلية .

-صعوبة حصر الموضوع نظرا لتداخل الميزانية العمومية مع مواضيع اخرى محورية كالحوكمة وترشيد الانفاق العام ، ولأن أحكام الميزانية العمومية متشعبة وكثيرة .

هيكل الدراسة:

للإجابة عن إشكالية هذه الدراسة ومختلف الأسئلة المطروحة سابقا واختبارا للفرضيات تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول كما يلي :

الفصل الأول: الميزانية العمومية في الجزائر وفقا للقانون رقم 84-17

الفصل الثاني :الميزانية العمومية في الجزائر وفقا للقانون العضوي 18-15.

الفصل الثالث: مستجدات الميزانية العمومية في القانون العضوي 18-15 مقارنة مع القانون 84-17

للننهي بخاتمة تتضمن أهم النتائج والإقتراحات.

الفصل الأول

الميزانية العمومية في الجزائر وفقا للقانون رقم 17/84

تمهيد

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة، وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها، وهو ما يعرف بالميزانية العمومية.

فتكون الميزانية العمومية للدولة عبارة عن تلخيص للنفقات والإيرادات العامة، فهي تمثل الوثيقة الرسمية التي تبنى عليها اقتصاديات الدول والإدارة العاكسة للاقتصاد القومي، ولكي تؤدي الدولة دوربا على أحسن وجه ، يتعين عليها القيام بتقديرين: تقدير النفقات اللازمة التي تسمح لها بالقيام بمختلف أوجه نشاطها ، وتقدير للإيرادات اللازم الحصول عليها لتغطية هده النفقات، مع بحث كيفية الحصول على هذه الإيرادات.

وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الإنفاق العام بتقديرات الإيراد العام بالنسبة للسنة المالية القادمة، ويتم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التي تعرب عن خيارات السلطة العامة السياسة والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجة العامة.

يحكم ويضبط هذه الميزانية نص تشريعي ، على غرار مختلف المسائل في الدولة حيث يجب وضع المرجعية القانونية التي تنظمها وتحميها من أية تجاوز او انحراف ، وهكذا مر الإطار التشريعي للميزانية العمومية في الجزائر بعدة مراحل كان أهمها صدور القانون 84-17 بتاريخ 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية .

يعد القانون 84-17 الاطار المرجعي الأول لتسيير الأموال العمومية في الجزائر ،والذي شابته العديد من النقائص والتي أدت بالسلطات العمومية إلى تعديله لمواكبة التطورات الحاصلة في المجال المالي والمحاسبي والإقتصادي في الجزائر.

بناءا على ما سبق، يتضمن هذا الفصل دراسة الإطار العام للميزانية العمومية في الجزائر في المبحث الأول، ثم في المبحث الثاني:القانون الأساسي رقم 84-17

الركيزة التشريعية السابقة للميزانية العمومية في الجزائر، باعتباره أول قانون أساسي جامع ومرجعي للميزانية ، لننهي بمبحث ثالث يتضمن عناصر الميزانية حسب القانون 84-17.

المبحث الأول

الإطار العام للميزانية العمومية في الجزائر

تعد الميزانية العمومية للدولة بمثابة أداة فعالة تعكس النواحي الإقتصادية والاجتماعية والسياسية وكافة أوجه الأنشطة المختلفة التي تسعى الحكومات لتحقيقها، ومن ثم فهي توفر بيانات ومعلومات أساسية وضرورية عن السياسات والقرارات التي ترغب الحكومات في تنفيذها من خلال توزيع الموارد العامة على كافة أوجه النفقات العامة، كما تعد من أهم أدوات التخطيط المالي ،كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها.

تمثل الميزانية العمومية للدولة ، في الوقت الحاضر، الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، في أية دولة ،واحتلت هذه الدراسة جانبا "هاما "من الدراسات المالية ، وذلك نظرا "لتطور حجم الموازنة العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي و المالي.

تحكم الميزانية العمومية مجموعة من المبادئ ، وهي تمر بمراحل وخطوات تشكل في مجملها دورة الميزانية .

يتضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب، حيث نتطرق في المطلب الأول إلى مفهوم الميزانية العمومية، ثم في مطلب ثان، مبادئ الميزانية العمومية، لننهي بدورة الميزانية العمومية في المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم الميزانية العمومية

تعتبر الميزانية العمومية للدولة البرنامج المالي الذي يعكس سياسات الحكومة المختلفة، والإطار الذي يتضمن القرارات المتعددة لاختيار السياسات والأهداف التي ترغب الحكومة في تحقيقها، والوسائل والبرامج التي تؤدي إلى إحراز هذه الأهداف، مما يترتب عليه تباعا اختلاف الميزانية العمومية من دولة إلى أخرى حسب السياسات المنتهجة والأهداف المرجو تحقيقها، مع التفاوت في حجم هذا الاختلاف .

لذلك سنركز في هذه الدراسة على مفهوم الميزانية االعمومية في الجزائر بالتطرق إلى تعريف الميزانية العمومية(الفرع الأول)، ثم أهمية الميزانية (الفرع الثاني)، فخصائص الميزانية العمومية (الفرع الثالث) ،

الفرع الأول: تعريف الميزانية العمومية

كغيرها من المصطلحات، تجد الميزانية العمومية تعريفها على المستوى الفقهي ، وأيضا على المستوى التشريعي بما جاء به القانون الجزائري.

أولا: التعريف الفقهي للميزانية العمومية

هناك العديد من التعاريف للميزانية العمومية، و على الرغم من اختلاف هذه التعاريف في صياغتها إلا أنها تصب في نفس السياق والمضمون، وسوف نورد بعض هذه التعاريف وأهمها:

" الميزانية العمومية هي عبارة عن برنامج عمل متفق عليه، مبين فيه تقدير لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة زمنية مقبلة، حيث تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه."[1]

[1]– BIGAUT Christian," finances publiques droit budgétaire" marketing, paris, 1995, P08.

وعرفت أيضا أنها :" تقدير معتمد من طرف السلطة التشريعية المعتمدة للنفقات والإيرادات العامة للدولة خلال فترة زمنية معينة، وهي عبارة عن وسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية واجتماعية لفترة زمنية،فهي خطة مالية توضع سنويا ومعتمدة قانونيا و تتضمن عددًا من البرامج والمشاريع التي سوف تنجزها الدولة خلال هذه الفترة الزمنية." [2]

تعرف الميزانية العمومية أنها: " خطة مالية للدولة لفترة مقبلة قصيرة الأجل لا تتجاوز السنة، تتضمن تقديرات الايرادات والنفقات العمومية التي تنوي الحكومة تنفيذها لتلك السنة المالية، وتتم إجازتها من قبل السلطة التشريعية قبل تنفيذها.وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة."[3]

وعرّفت أيضا بأنها: " وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبّرعنفكرة التوقع،والإعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، والتي تعبر –عن صورة أرقام – عن النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة[4] .

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه ركّز على الشكل المادي الناتج عن توقع للميزانية العمومية، بإبراز كونها وثيقة محاسبية بما تتضمنه من أرقام تعبر عن الأنشطة الاقتصادية والإجتماعية في الدولة بعد اعتمادها في شقيها (النفقات والإيرادات) .

يتوافق هذا التعريف مع مفهوم مصطلح الموازنة في الفكر المالي حيث تعني أصلا حقيبة النقود أو محفظة النقود العامة التي استخدمت كوعاء لايرادات ونفقات الدولة، وقد اطلق بالتحديد في بريطانيا على الحقيبة الجلدية التي يحمل فيها وزير الخزانة إلى البرلمان الوثائق

---

[2]- إبراهيم علي عبدالله، أنور العجارمة، "**مبادئ المالية العامة**"،دار صفا ء للطباعة والنشر، عمان ،ب.س.ن، ص29.

[3]- محمد شاكر عصفور،**أصول الموازنةالعامة**،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة السادسة، 2015، ص16.

[4]- علي زغدود ، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص69

التي تتضمن احتياجات الحكومة إلى النفقات ومصادر تمويلها، والتي تقدم إلى السلطة التشريعية لإقرارها[5].

وتعرف الميزانية العمومية أيضا انها " الإجراء الذي يتم من خلاله التخطيط والإذن بإيرادات ونفقات الدولة للسنة التقويمية، وتتكون من مجموعة حسابات تصف جميع موارد ونفقات الدولة والوزارات" [6].

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن الموازنة العامة هي عبارة عن أرقام تقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية عادة ما تكون السنة، فهي أداة بيد الحكومة تستعملها من أجل بلوغ أهدافها التنموية، وهذه الوسيلة تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة والمنتهجة وتبين الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المالية المرصودة[7]، وتعكس لنا أيضا هذه الأداة المجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام وتنفيذ سياساتها الاقتصادية من أجل بلوغ أهدافها المرجوة.

ثانيا-التعريف القانوني للميزانية العمومية في الجزائر

عرف المشرع الجزائري الميزانية العمومية من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة العمومية ومنها:

---

[5]- جمال لعمارة، **تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العددالأول،نوفمبر 2001،ص112 ، نقلا عن : عقلة محمد يوسف المبيضين، **النظام المحاسبي الحكومي وإدارته**، دار وائل للنشر، عمان ، الأردن، 1999، ص 116

[6]- Définition du **budget de l'Etat** ,Le dictionnaire de politique"Toupictionnaire" , disponible sur le lien : https://www.toupie.org/Dictionnaire/Budget_etat.htm , vu le : 11-05-2023.(9 h :38).

[7]- لحسن دردوري، **سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر –تونس**، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2013-2014، ص98

أ-تعريف القانون رقم 84-17

يعتبر هذا القانون الموازنة العامة:" تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية ، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"[8] .

ب- تعريف القانون رقم 90-21

عرفها المشرع الجزائري في المادة 03 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية[9]، بأنها:" الوثيقة التي تقدّر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس مال، وترخص بها".

وعموما تختلفالتشريعات في تعريف الميزانية باختلاف الدول، غير أنها تتفق في مسألة المقابلة بين النفقات والإيرادات[10].

الفرع الثاني: أهمية الميزانية العمومية

للميزانية العمومية أهمية كبيرة بالنسبة لأية دولة، ويظهر ذلك من خلال بنودها، والتي من خلالها تسعى إلى تحقيق أهدافها العامة على جميع المستويات السياسية، الإقتصادية والاجتماعية.

أولا- الأهمية السياسية للميزانية العمومية

تظهر اهمية الميزانية العمومية في المجال السياسي من خلال ممارسة السلطة التشريعية لرقابتها على السلطة التنفيذية، إذأن اعتماد الميزانية من قبل البرلمان، يعني مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، وان احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية، كما أن الميزانية بما تتضمنه من مؤشرات إتفاقية وموارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة إتجاه المجتمع.

---

[8] ـ القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984، العدد28، ص1040.

[9] ـالقانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق ل15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،ا لصادرة بتاريخ: 15 أوت 1990، العدد 35، ص1131.

[10]ـ صالح الرويلي، **إقتصاديات المالية العامة**،،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982،ص 15

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية، كذلك يستطيع رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة وإجبارها عن العدول عن سياسة اقتصادية واجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين.

وكذا فإن الميزانية العمومية هي وسيلة يتم من خلالها تنفيذ الحكومة لبرامجها السياسية[11]، وبالتالي يمكننا اعتبار أن الموازنة العامة إحدى الأدوات السياسية التي تؤثر على المال العام من حيث التصرف فيه وتنظيم عمليات صرفه وضبطها.

ثانيا- الأهمية الإقتصادية للميزانية العمومية

تظهر الأهمية الاقتصادية من خلال الدور الذي تلعبه الحكومة في التأثير على الحياة الاقتصادية، ففي الدول المتقدمة أصبحت الموازنة العامة وسيلة لتحقيق العمالة الكاملة، وتفعيل القوى الاقتصادية العاطلة، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستويات المعيشة.

للميزانية العمومية دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام السياسة الإنفاقية الإيرادية، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات، تخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص ، بالإضافة إلى الطلب الحكومي، أي يستخدم التمويل بالعجز من أجل رفع النشاط الإقتصادي بالقوة الشرائية[12]وبذلك يخرج الاقتصاد من أزمته ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي.

أما في حالة الرواج وعندما تتزايد قوى التضخم، وعندما يكون الطلب أكثر من العرض، تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها، ورفع نسبةالضرائببهدف امتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام، مما يؤدي إلى تخفيض الارتفاع في الأسعار.

---

[11] ـ عادل حسان، **الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق**، مجلة المرساة المصرفية، سلطة النقد الفلسطينية، فلسطين، العدد 27، سيتمبر 2020، ص06.

[12]ـ لحسن دردوري، ،**مرجع سابق**، ص99

كما تعكس الميزانية العامة فلسفة النظام باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدم في ادارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه[13]، وذلك من خلال نفقاتها وايراداتها، فاتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الإقتصاد ، كما أن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى اتباع سياسة الإقتصاد الموجه، اما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددا، أو نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق .

ثالثا: **الأهمية الاجتماعية للميزانية العمومية**

تتعلق الأهمية الإجتماعية للميزانية العمومية بمفاهيم العدالة الاجتماعية، وتقليل الفوارق بين الطبقات، والرخاء الاجتماعي، حيث تقوم الحكومة بوضع اعتمادات مالية في الميزانية العمومية من أجل دعم الرفاه الاجتماعي ورفع الخدمات التعليمية والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأخرى.

وتتبين مدى الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة من خلال تخصيص مشاريع التنمية الخاصة بالمناطق الفقيرة من أجل خلق فرص النمو المتوازن بين مختلف المناطق.

إضافة إلى ذلك الميزانية العمومية تلعب دورا بارزًا في إعادة توزيع الدخل الوطني بواسطة زيادة النفقات الاجتماعية والصحية والترفيهية والموجهة لأصحاب الدخل المحدود أو عن طريق السياسة الضريبية، والتي من خلالها تقوم الدولة بتطبيق الضرائب التصاعدية من أجل تقليل الفوارق بين طبقات المجتمع والحد من التفاوت الفاحش بن دخول الأفراد، ومنع تكدس الثروات لدى فئة على حساب أخرى[14].

الفرع الثالث: خصائص الميزانية العمومية

من تعريفات الميزانية العمومية يمكن استخلاص خصائص الميزانية العمومية كما يلي:

[13]- عادل حسان، مرجع سابق، ص07

[14] - المرجع السابق، ص08

أولا–الصفة التقديرية للموازنة (نظرة توقعية مستقبلية)

تعد الموازنة سجلاً لما تتوقع الحكومة أن تنفقه وما سوف تتحصل عليه من إيرادات خلال مدة زمنية مقبلة (السنة)، فلا بمكن معرفة النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستتحصل عليها الدولة بالضبط إلا بعد انقضاء هذه المدة الزمنية، ولكن قد يمكن تحديد جزء من النفقات بشكل تقريبي مثل نفقات السلطات العامة ورواتب الموظفين الدائمين وغيرها.

ولكن النفقات الأخرى لا يمكن تحديدها بدقة مسبقا، لأنها تقوم على افتراضات متشعبة يصعب وضع تقديرات دقيقة لها عند تحضير مشروع الموازنة العامة[15]، ذات الأمر بالنسبة للإيرادات العامة، فهناك بعض الإيرادات مثل بعض أنواع الضرائب يمكن تقدير حصيلتها، أما الإيرادات الأخرى فيصعب تقديرها نظر التباين الظروف وصعوبة الإحاطة بكل المؤشرات الاقتصادية، وعموما تتوقف أهمية الميزانية على دقة معايير التوقع والتقدير في تقليل هامش الخطأ بين التقدير والواقع.[16]

ثانيا : الميزانية العمومية وثيقة تقرها السلطة التشريعية

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية العمومية، فهي السلطة التي تعطي الضوء الأخضر لهذه الوثيقة، فتوافق على تقديرات وتوقعات الحكومة للنفقات والإيرادات للسنة المقبلة، فالحكومة ليس لها الحق بمباشرة تنفيذ الموازنة العامة إلا بموافقة السلطة التشريعية، وتعتبر هذه الخاصية من أهم الخصائص للموازنة العامة والتي تميزها عن الموازنات الخاصة، فهي تبين مدى تقسيم الصلاحيات بين هيئات الدولة .

ثالثا: سنوية الميزانية العمومية

تحضّر الميزانية للدولة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم فيما يسمى بالسنة المالية، فيكون التقدير في الميزانية العمومية سنة واحدة، حيث يعطي الإذن بالجباية والإنفاق عن سنة

---

[15]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص98.

[16]- أحمد زهير شامية وخالد شحادة الطيب، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص271

واحدة، ولقد تم ترسيم سنوية الموازنة بسبب أن تحضير الميزانية ودراستها والتصويت عليها يتطلب مجهودًا كبيرا لا يمكن أن يتم إذا ما كانت المدة أقل، ولا يمكن وضع موازنة عامة للدولة لفترة زمنية غير محدودة[17].

كما أن مدة سنة تعتبر مدة جد ملائمة للتسيير المالي، نظرا لكونها مدة تسمح بالتحكم الحسن في أدوات التقدير والتنبؤ كما أنها تتيح أرضية للتنفيذ في آجال تمكن من تدارك النقائص وادخال التصويبات اللازمة[18]، وهي تنسجم تماما مع الدورة الاقتصادية التي تكون سنوية في أغلب الأنشطة، بل وتتماشى بالتوازي مع الحاجات الاجتماعية.

وتختلف بداية ونهاية السنة المالية للميزانية من بلد إلى آخر ، فمثلا في المملكة العربية السعودية تعد الميزانية على اساس السنة الهجرية، وتبدأ في اول أفريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تبدأ السنة المالية في أول جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من كل عام [19].

رابعا :الميزانية العمومية هي عبارة عن خطة مالية مضبوطة شكلا

الميزانية العمومية هي خطة مالية يمكن للدولة من خلالها تحقيق مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر ذلك من خلال إنفاقها على مختلف المشاريع والبرامج من أجل الوصول لهذه الأهداف، وتخضع الميزانيات العمومية إلى منهجية تضبط شكلها والقالب الذي يجب أن تصب فيه الاختيارات المالية، هذا القالب يعرف اصطلاحا بمدونة الميزانية ، وهي عبارة عن تبويب وتفصيل لبنود الميزانية وتدرج لمحتوياتها مع تدقيق لمختلف خاناتها فال يمكن الخروج عن النمط المعد مسبقا وعليه يتعين التكيف معه (المدونة النموذجية المسطرة) ما أن لكل

---

[17]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص99.

[18]- أحمد بوجلال وآخرون، مرجع سابق، ص267.

[19]- احمد ابراهيم البلوشي وأحمد جاسم فراح، **دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين**، معهد االبحرين للتنمية السياسية، البحرين ، 2017، ص17.

شخص عمومي مدونته النموذجية الخاصة التي تستجيب مع طبيعة نشاطه، فنقول مدونة الميزانية العامة للدولة[20].

إذن الميزانية العمومية هي عبارة عن خطة مالية تقديرية لسنة مقبلة لنفقات وإيرادات الدولة ، ولها من الأهمية بما لا يمكن معه التخلي عنها مطلقا في تسيير مالية الدولة والتعبير عن توجهاتها وبرامجها السياسية والإقتصادية وغيرها .

المطلب الثاني

مبادئ الميزانية العمومية

توجد العديد من المبادئ التي تطبق على الميزانية العمومية، حيث تخضع عملية تحضير مشروع الميزانية في أغلب الدول إلى مراعاة المبادئ ذات الأهمية البالغة التي أقرها الفقه، كما حرصت الدول على تكريسها في مختلف النصوص القانونية كالدساتير وقوانين المالية.[21]

تهدف هذه المبادئ في مجموعها إلى وضع الميزانية في صورة واضحة كي يسهل على السلطات المعنية تفهمها ومن ثم فرض الرقابة على تنفيذها، كما تهدف هذه القواعد إلى أن تكون الميزانية العامة معبرة تعبيرا صادقا عن النشاط المالي للدولة، فضلا على ان هذه القاواعد تجنب الحكومة الخطأ، وتقلل من احتمالات الإسراف.[22]

فمن أجل أن تصل الموازنة العامة لتحقيق أهدافها، فلا بد لها أن تتصف بالشفافية والشمول وأن تكون مبنية على قواعد وإجراءات وأسس واضحة توثّق العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لذلك منأجل إرساء مبدأ الشفافية قام فقهاء المالية العامة بوضع مبادئ تحكم الموازنة العامة للدولة، يتضمن هذا المبحث أهم اهذه المبادئ متمثلة في :

---

[20]- أحمد بوجلال ومفتاح غزال وبن عية فاطمة، **تحديث منظومة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة،** مجلة الإمتياز لبحوث الإقتصاد والإدارة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عمار الثليجي، الأغواط، المجلد 06،العدد01، 2022، ص263

[21]- رحمة شكلاط، **واقع وتطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر**، المجلة النقدية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، المجلد الرابع، العدد 01، 2009 ص259

[22]- احمدابراهيم البلوشي وأحمد جاسم فراح، مرجع سابق، ص21.

مبدأ وحدة الميزانية (المطلب الأول)، مبدا الشمول(المطلب الثاني)، مبدأ سنوية الميزانية(المطلب الثالث) ومبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

الفرع الأول : مبدأ وحدة الميزانية

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ المهمة والأساسية التي يجب احترامها في إنجاز الميزانية العمومية .

أولا –مضمون مبدأ وحدة الميزانية

يقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع ايراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المال ، وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والإعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية [23].

وفقا لهذا المبدأ، يكون للدولة ميزانية واحدة تحتوي على كافة النفقات في جانب وكل الإيرادات في جانب آخر، فلا بد للحكومة عند إعدادها للموازنة العامة أن تقوم بإظهار كل من النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة مهما تعددت مصادر الإيرادات ومهما تنوعت أوجه الإنفاق العام بتنوع وتعدد المؤسسات والهيئات العامة التي تنفق عليها الدولة. فذكر كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في جدول واحد يبسطويسهل على السلطة التشريعية عملية الرقابة من جهة، ويسهل على السلطة التنفيذية عملية التقدير من جهة أخرى والتعرف على رصيد الموازنة العامة للدولة، وبالتالي التعرف على المركز المالي للدولة.[24]

أما من الناحية الاقتصادية، فقاعدة وحدة الموازنة تمكن من سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة مثل التعرف على نسب الإيرادات العامة والإنفاق العام بالنسبة إلى الدخل الوطني، أما الميزة الأخرى فهي من الجانب السياسي حيث تمكن هذه القاعدة البرلمان من ممارسة عمله الرقابي على الموازنة العامة بشكل سهل ومبسط، فيمكن له أن يراقب هذه الوثيقة الموحدة بكل سهولة ويتتبع مصادر الإيرادات وكل أوجه الإنفاق العام.

---

[23]- محمد سلمان سلامة، **الإدارة المالية العامة**، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2015، ص134

[24] - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص103

تجدر الإشارة أنه إذا قدمت وضعية الإيرادات و النفقات في شكل ميزانيات متعددة ، لكل منها إيراداتها الخاصة ، كان خروجا عن قاعدة وحدة الميزانية العامة، أما تقديم الميزانية في شكل دفعات دون أن يكون لكل قسم منها موارد خاصة وكذا الحال في تقديم ميزانية الإيرادات على حدة ، و ميزانية النفقات على دفعات فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة.

غير أنه نظرا للحجم الهائل للوثائق يمكن تقديم مشروع الميزانية في ملاحق ووثائق متعددة، و لا يعد ذلك خروجا عن مبدأ الوحدة لان الدراسة والمناقشة تشمل الكل وتتم في نفس الوقت مما يمكن الإطلاع على جميع الوثائق.[25]

ثانيا- تطور مبدأ وحدة الميزانية

ظهر هذا المبدأ ليتناسب مع دور الدولة التقليدي، ولكن مع تطور دور الدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية قلت أهميته وذلك لسببين:

أولا- إنشاء الدولة للمرافق والمصالح العامة ذات الطابع التجاري والصناعي:

بحيث ازدادت نسبة النفقات الاستثمارية فيها، وإعطاء هذه المرافق والمصالح الاستقلال المالي والإداري كي تتمكن الدولة من تقييم عملها من الناحية الاقتصادية والمالية، لذلك أصبح لازماً على الدولة أن توجد إلى جانب موازنتها العامة التي تتضمن نفقاتها الجارية اللازمة لتسيير المصالح الحكومية؛ موازنات موازية لتحقيق دورها الاقتصادي والاجتماعي عبر تلك المرافق والمصالح، مما أدى إلى ظهور مبدأ تعدد الموازنات.

ثانيا- من غير المبرر الجمع في الموازنة الواحدة بين نفقات دائمة وأعباء ذات صفة مؤقتة، وكذلك بين إيرادات ثابتة وعائدات غير دائمة.

لذا تم الابتعاد عن مبدأ وحدة الموازنة خلال الحرب العالمية الأولى واتسع ذلك خلال الحرب العالمية الثانية وبعدها، مما أدى إلى تكاثر الموازنات وتعددها، ولكن ما لبث بعد ذلك أن تم التطور باتجاه معاكس، فكانت العودة إلى الأخذ بمبدأ الوحدة، ولكن على أسس جديدة

[25]- رحمة شكلاط ، المرجع السابق، ص273

تسمح بتسجيل حسابات مختلف أنواع النفقات والإيرادات للدولة؛ مع محافظة هذه المؤسسات العامة على استقلالها المالي، وذلك بالدخول في موازنتها العامة وفق مبدأ الصوافي بدل مبدأ الشمول، مع إعادة النظر في تقسيم النفقات العامة إلى نفقات جارية واستثمارية لضم نفقات هذه المؤسسات والمصالح إلى الموازنة العامة، فظهرت إلى جانب الموازنة العامة للدولة العديد من الموازنات الأخرى، كما هو الحال في فرنسا فظهرت الموازنات الملحقة وحسابات الخزينة العامة إلى جانبها، ووجدت الموازنات المستقلة في الأردن، وطبقت الموازنات الملحقة في البحرين، ووجد إلى جانب الموازنة العامة في لبنان الموازنات الملحقة والاستثنائية والمستقلة وحسابات الخزينة الخاصة

ثالثا- أهمية مبدأ وحدة الميزانية

هذا المبدأ يمنع تعدد الميزانيات لما لذلك من فوائد أهمها:

أ-من الناحية المالية:

إظهار النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة يسمح بإظهار الوضع المالي الإجمالي للبلد، وهو ما يصعب تحققه في حالة وجود عدة ميزانيات.

ب-من الناحية السياسية:

إن تعدد الميزانيات وبالتالي تعدد أوجه الإيرادات العامة والنفقات العامة يعقد من الدور الرقابي للبرلمان على السلطة التنفيذية فيما يخص إدارة المال العام، فهو يساعد على مباشر ة السلطة التشريعية لرقابتها على أعمال الحكومة بجمعه مختلف نفقات الدولة وإيراداتها ضمن وثيقة واحدة ،مما يسّهل من عملية اطلاع هذه السلطة على إجمالي النفقات والإيرادات وأنواع كل منها[26]؛ على نحو أفضل بكثير من حالة تقديم موازنات كثيرة ومتعددة في هذاالمجال.

[26] .REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER , disponible sur le lien : https://www.cdc-portesduberry.fr/userfile/fichier-telechargement/1680794096-reglement-budgetaire-et-financier.pdf , vu le : 18/04/2023 (13 :37)

رابعا- الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية

هناك ظروف تدفع الدول إلى الخروج عن مبدأ وحدة الميز النية في عدة حالات، في حين يرى البعض ان ذلك لا يشكل خروجا عن مبدأ الوحدة بحيث ان المصادقة من قبل البرلمان تكون إجمالية [27]، وهذه الحالات هي :

أ-الميزانية المستقلة:

يقصد بها ميزانية المرافق والمشروعات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، مما يستتبع تمتعها بميزانية مستقلة بها منفصلة عن الميزانية العامة، ورغم ذلك في الجزائر ورغم تمتع كل من البلدية والولاية بالشخصية المعنوية فلا يمكن اعتبار ميزانيتيهما كاستثناء على مبدأ الوحدة الذي يقوم على عدم تعدد ميزانية الشخص الإعتباري العام الواحد، وان هاتين الهيئتين تعدان اشخاصا اعتبارية عامة إلى جانب الشخص العام ، فبالضرورة تكون لها ميزانية مستقل عن ميزانية الدولة .[28]

ب-الميزانيات غير العادية

تتمثل الميزانيات غير العادية في تلك المتعلقة بحالات استثنائية كالحروب والفياضانات والزلازل وغيرها من الكوارث الطبيعية.

جـ -الميزانيات الملحقة

تتطلب بعض المرافق ذات النشاط الصناعي أو التجاري أن تكون لها ميزانية خاصة بها تمكنها من ممارسة مهامها ومعرفة مدى كفاءتها لتحقيق الفعالية ، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما يمنح لها استقلالا ماليا، لكن على الرغم من إيراداتها الخاصة إلا أن ميزانيتها تلحق بميزانية الدولة.

الهدف من ذلك هو تحقيق بعض المرونة فيما يتعلق بتطبيق القواعد القانونية على تلك المرافق ذات الطبيعة الخاصة إلى جانب الوقوف على مدى نجاعتها عن طريق مقارنة نفقاتها

---

[27]- رحمة شكلاط ، المرجع السابق، ص 275

[28]- المرجع السابق ص276

بإيراداتها ، وذلك ما نصت عليه المادة 44 من القانون 17/84 المتضمن قوانين المالية حيث جاء فيها على أنه يجوز ان تكون موضوع ميزانيات ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضف عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى انتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن ".

معنى ذلك أنه يشترط توفر عنصرين منها عدم التمتع بالشخصية المعنوية، إلى جانب النشاط الإقتصادي المتمثل في انتاج بعض المواد أو تأدية خدمات بمقابل مما يمكنها من ممارسة نشاطها وتحقيق كفايتها، ومسك محاسبة للتأكد من نجاعتها .[29]

تخضع هذه الميزانيات لنفس المبادئ المطبقة على الميزانية العامة ، غلى جانب أنها تستوجب الإعتماد من السلطة التشريعية تطبيقا لنص المادة 43 من القانون 17/84.

الفرع الثاني : مبدأ الشمول أو العمومية

مبدأ الشمول أو عمومية الميزانية ينص على أن الميزانية العامة تشمل كل الإيرادات والنفقات دون أي مقاصات بينهما، فتكون الميزانية شاملة لجميع النفقات والإيرادات بحيث تظهر الإيرادات إجماليا بدون خصم أي نوع من المصروفات المتعلقة بجبايتها، ويتم صرف المصروفات في حدود الإعتمادات المخصصة بالموازنة فقط.[30]

الفرع الثالث : مبدأ السنوية

مضمون هذا المبدأ أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة في مدة اثنى عشر شهرا المقبلة،على أن تقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على هذا المشروع،وهذ ايدل على إلغاء كل الاعتمادات غير المستعملة، وتوقف جباية الضرائب والرسوم في نهاية السنة التي تم أخذ موافقة السلطة التشريعية عليها[31].

---

[29]- المرجع السابق ، ص273

[30] - رائد محمد عبد ربه، **مبادئ المحاسبة المالية**، الجزء الثاني، الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ، 2016، ،ص171

[31]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص102.

ومبدأ سنوية الحكومة ليس مطلقا بل ترد عليه استثناءات من بينها الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الإقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.[32]

ويمكن تفسير سبب اختيار السنة بالدوافع التالية :

أولا- دوافع اختيار السنة على المستوى السياسي

هذا المبدأ يسمح بضمان رقابة منتظمة على الأموال العامة من طرف البرلمان وعلى برنامج عمل الحكومة، لان استمرار نشاط كل المصالح العمومية مرتبط بمدى وجود الإنفاق العام .

ثانيا- دوافع اختيار السنة على المستوى المالي

الإطار السنوي يتناسب مع التقسيم الزمني المعتمد من قبل الأفراد، ويتناسب مع التسلسل الطبيعي لفصول السنة وشهورها، كما أنه يتناسب مع الفترة المالية التي تعتمدها المؤسسات العمومية من أجل إقفال حساباتها وقوائمها المالية وتقديمها لمصالح الجباية لتحديد الضرائب المفروضة عليها، إضافة إلى صعوبة الأخذ بالمدى المتوسط (من 2 إلى 5 سنوات) حيث يفتقد للدقة في المعطيات والتقدير حول الإيرادات التي سيتم تحصيلها والنفقات التي سيتم صرفها .

ثالثا- الاستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية

من الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ في الجزائر نجد:

أ-تمديد الإطار السنوي من خلال ميزانيات متعددة السنوات.

ب- الاعتمادات المالية المتعددة السنوات لبرامج الاستثمار.

جـ- الاستعانة بالميزانية الإثنيعشروهذا في حالة كون تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المعنية.

[32]- محمد سلمان سلامة ، مرجع سابق، 134

الفرع الرابع : مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ المترتبة على مبدأ وحدة الميزانية[33]، وهمو مبدأ متفرع عن مبدأ شمولية الميزانية، حيث تستلزم هذه القاعدة عدم جواز تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة محددة إلا بقانون ، ويتضمن وفق هذه القاعدة تجميع كل الإيرادات في مجموعة واحدة تمول منها كافة النفقات والأنشطة التي تتضمنها الميزانية العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره.

وحسب المادة 20 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية فإن الاعتمادات المالية المرخص بها بموجب قانون المالية توضع تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يخص نفقات التسيير وكذا المتصرفين العمومين الذين يشرفون على العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار.

وتخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصولالتي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد لذلك.

وتتمحور النقاشات في البرلمان على توزيع الميزانية عبر الفصول، والتعديلات التي يتم إدخالها على الفصول المعنية.

هناك استثناءات على قاعدة التخصيص حددتها المادتين 32 و34 من القانون 84-17 أهمها :

- تعدل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها. ويتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية .
- بالنسبة لميزانية التسيير: لا يجوز القيام بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات.

[33]- احمد ابراهيم البلوشي وأحمد جاسم فراح، مرجع سابق،ص22

المطلب الثالث

دورة الميزانية العمومية

يطلق مصطلح " دورة الميزانية العامة " على المراحل الزمنية المتعاقبة و المتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية ، فدورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الاستمرارية والتداخل فهي تتصف ايضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا و تتكرر سنويا، و لكل مرحلة متطلباتها وخصائصها، وهي متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول.

يكمن الإختلاف بين الدول في توزيع السلطات للمسؤوليات في كل مرحلة، وقد أجمع علماء ومفكري المالية العامة في دراساتهم على اعتماد أربعة مراحل ضرورية للميزانيةهي مرحلة اعداد مشروع الميزانية أو تحضيرها،مرحلة الإقرار أو الإعتماد، مرحلة التنفيذ ، ومرحلة مراقبة التنفيذ، وهي مراحل يتعرض لها هذا المبحث تباعا.

الفرع الأول : مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العمومية

تعد مرحلة اعداد وتحضير الميزانية العامة مرتكزا من مرتكزات الميزانية العامة للدولة و هي من أدق وأهم المراحل التي يجب أن تطبق لتحقيق البرنامج المسطر من طرف السلطات العامة، ويقصد مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وادارية وذات علاقة بتحديد الموارد الإقتصادية التي تخصص لاشباع الحاجات العامة و تحقيق الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية في الدولة.

وتبدأ أعمال هذه المرحلة قبل فترة من تاريخ بدء السنة المالية، ويتم على مستوى كل وحدة إدارية إعداد تقديرات للحاجات اللازمة لها للعام المقبل ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

أولا- السلطة المختصة بتحضير الميزانية

تسند غالبا هذه العملية إلى السلطة التنفيذية، الا ان غير المتفق عليه هو تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة وحدود سلطته، وتسند هذه المهمة في كثير من الدول إلى (دائرة الميزانية) ، وفي الجزائر يكون إعداد مشروع الميزانية العامة من قبل السلطة التنفيذية التي تعد الجهة المسؤولة الوحيدة عن إعداد مشروع الميزانية العمومية وإقتراح النفقات العامة والإيرادات العامة لتنفيذ برامجها بالنظر للامكانيات البشرية والفنية التي تمتلكها هذه الأخيرة[34]حيث يتولى وزير المالية الدور الرئيسي في تحضير الميزانية العامة تحت إشراف الوزير الأول.

فيضطلع وزير المالية في المجال المالي بصفة عامة وتحضير الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة وفقا لماهو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 07 -364 المتضمن تنظيم . الإدارة المركزية في وزارة المالية[35]بتطبيق الإجراءات القانونية والجداول التي لها صلة بموضوع الدراسات والأشغال المندرجة في مجال الميزانية العامة للدولة وغيرها، كما أنه المسؤول عن إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية ، بالإضافة إلى تنظيم الدراسات المتعلقة بتقويم موارد الدولة ونفقاتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد.

[34]- زغودي عمر، **حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر** ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2021، ص 1132

[35]- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخفي 18 ذي القعد ةعام 1428 الموافق 28 نوفمبر سنة 2007 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ: 2007/12/02، العدد:75، ص05.

كما يتطلب إنجاز الميزانية العمومية تدخل عدة قطاعات ودوائر وزارية بدءا بوزارة المالية، إضافة إلى أجهزة أخرى مساهمة في ذلك متمثلة في المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للضرائب والجمارك والأملاك الوطنية، وكذلك المديرية المركزية للخزينةالعمومية[36].

ثانيا- إجراءات تحضير وإعداد الميزانية

توكل عادة مهمة إعداد وتحضير الميزانية العمومية إلى السلطة التنفيذية ممثلة أساسا في وزارة المالية بالتعاون والترابط مع الوزارات الأخرى، وتتم هذه العملية كما يلي :

أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية

تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات و النفقات لتتمكن بذل من تقديم عرض تتحدد فيه المعالم الكبرى للوضعية الإقتصادية والمالية للبلاد .

ثم يتم مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الوزراء، حيث يقدم وزير المالية العرض التقييمي في اجتماع مجلس الوزراء ليتم مناقشته مع باقي الوزراء وتحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

ب- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية

استنادا إلى التوجيهات التي صيغت داخل مجلس الوزراء تقوم هذه المديرية بتحضير منشور يتم ارساله لمختلف الوزارات ، يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير .

جـ- تحضير الميزانيات القطاعية

[36]- مالك عليان، **إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية** ، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائ، المجلد 07، العدد: 03، 2021 ، ص67

ان كل وزارة يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية والوسائل يوكل لها مهمة تحضير ميزانية القطاع ، بناءا على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح والهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي يرسل إلى وزارة المالية ، وترفق هذه المقترحات من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبررها.

د-الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية :

يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

- دراسة مجموع النفقات مقارنة مع المبررات المرفقة لها.
- محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات ؛
- مقارنة كل المقترحات وبالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة؛
- التحقق من عدد المناصب التي تم فتحها في إطار نفقات المستخدمين

ينتهي الفحص النقدي للمقترحات القطاعية إما بموافقة وزوارة المالية على هذه المقترحات، وإما بطلب إيضاحات إضافية ومبررات حول بعض النفقات ، أو طلب تصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض[37]

ه: مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري

تبدأ هذه المرحلة بالمناقشات بين مختلف الوزراء وبين وزير المالية ، تهدف هذه المرحلة إلى تقريب وجهات النظر والتي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به الوزير الأول/، وحتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات والحالات المعنية .

[37]- محاضرات في المالية العامة، محاضرات منشورة على منصة التعليم عن بعد ، موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، علوم مالية ومحاسبة ، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف، ميلة، متاحة على الرابط: ، http://elearning.centre-univ-mila.dz/pluginfile.php/76182/mod_resource/content/1/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D9%85%D8%B3.pdf ، ص6

ثالثا- اجراءات تقدير الميزانية العامة

أ- تقدير الإيرادات العامة

تواجه عملية تقدير الإيرادات العامة عدة صعوبات فنية، نظرا لارتباطها بمجال النشاط الإقتصادي الذي يخضع لتأثير ظروف مختلفة اقتصادية اجتماعية وسياسية مما يتطلب ضرورة الوقوف على المتغيرات الاقتصادية بعضها ببعض حتى يمكن تحديد المقادير الملائمة للإيرادات ، ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام الطرق التالية:

1-طريقة التقدير الألي :

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس ألي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية لتقدير ألأغيرادات الموقع الحصول عليها ، وتستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج أخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الحديدة ، وقد أضيفت قاعدة أخرى إليها هي قاعدة الزيادات التي بموجبها تتم اضافة نسبة مئوية على أخر ميزانية تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة وتتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات والنفقات يتم بصورة تحفظية .

2- طريقة التقدير المباشر :

ترتكز هذه الطريقة اساسا على التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى وتقدير حصيلته المتوقعةنوبناءا على هذه الدراسة تطلب مباشرة السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام ان تتوقع حجم إيراداتها العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب على نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

ب- تقدير النفقات العامة

لكي تحصل الحكومة على موافقة البرلمان على اعتماداتها تحرص أن تكون تقديراتها أقرب إلى الحقيقة ، ويتم تقدير النفقات العامة في صورة اعتمادات وقد تكون هذه الإعتمادات من السهل نقل أرقامها من الميزانية الجاري العمل بها الى مشروع الميزانية الجديدة على وجه التحديد ومن النفقات ما لا يمكن معه تحديد ارقامها إلا على نحو تقريبي .

الفرع الثالث: مرحلة اعتماد الميزانية

تعتبر مرحلة اعتماد الميزانية العامة من الناحيتين القانونية و الفنية مسألة اجرائية غير معقدة يمكن تنفيذها خلال فترة وجيزة ، فهي من أدق المراحل ، حيث تبدأ مرحلة الإعتماد بعد انتهاء السلطة التنفيذية من إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة وتستمر طول فترة دراسته و مناقشته وتنتهي بالمصادقة عليه.

أولا- السلطة المختصة باعتماد الميزانية العمومية

يحرص البرلمان بصفته ممثلا للشعب بكل ما يملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية على ضمان حسن اضطلاع الحكومة ومرافقها ومؤسساتها ووحداتها الإدارية والإقتصادية في تطبيق قانون المالية بصورة عامة[38] .فيكون البرلمان صاحب السلطة والصلاحية في التصويت على قانون المالية ما يعني الترخيص والإجازة لبداية التنفيذ من قبل الحكومة .

فبعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لتبدأ العملية الرقابية للبرلمان الذي يتولى إحالته على اللجنة البرلمانية المختصة لتولى دراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة، وتنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها.

[38]- زغودي عمر، مرجع سابق، ص1133

ومعظم ما يدور حوله النقاش هو جانب النفقات، وعلى الخصوص على التغييرات المقترحة في مشروع الميزانية.

ثانيا– اجراءات اعتماد الميزانية العمومية

بعد قيام السلطة التنفيذية باعداد مشروع الميزانية العامة فإنها ملزمة بعرضه على السلطة التشريعية في أجل محدد يكون عل أكثر تقدير الخامس عشر (15) من شهر سبتمبر من كل سنة ليتم مناقشته قبل المصادقة عليه في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ عرضه على البرلمان ، بناءا على المادة 138 من الدستور الجزائري .

ويمر اعتماد الميزانية بثلاثة مراحل كما يلي :

أ – مرحلة المناقشة :

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني ، يقوم هذا الأخير وفقا للقانون و الأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية و الميزانية و التخطيط للمناقشة و الإثراء وذلك قصد تسهيل المهمة على باقي أعضاء المجلس .

تقوم لجنة المالية والميزانية بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة كما يمكن لها في ذلك ان تستعن بخبراء في الميدان أو بخدمات بعض المؤسسات العمومية المختصة مثل مجلس المحاسبة .

وتنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها مع مراعاة أحكام المادة 139 من الدستور الجزائري .

فعمل اللجنة ينصب على العمل والتاكد من من مدى احترام المشروع للسياسة الإقتصادية المنتهجة عموما والبرنامج الإقتصادي والاجتماعي للحكومة خاصة ومات مدى مطابقة المشروع للقوانين السارية خاصة ماتعلق منها بكيفية تحضير قانون المالية .

ب- التعديل

يمكن للنواب وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها معه الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 139 من الدستور الجزائري التي تنص " لا يمكن اقتراح أي قانتون مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساري على الأقل المبالغ المقترح انفاقها.".

جـ - التصويت والمصادقة على مشروع الميزانية

يعتبر التصويت أخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني فبعد مايقوم هذا الأخير بدراسة مشروع قانون المالية ومناقشته وتعديله والتصويت عليه، يتم إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه ، فيرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه رئيس مجلس الامة في غضون عشرة أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال.

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه حيث يصادق المجلس المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون في مدة أقصاها 47 يوما ابتداءا من تاريخ إيداعه، ويرسله فورا إلى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوت عليه في أحجلل 08 أيام للبت في شأنه.

وبعد أن تتم موافقة السلطة التشريعية على مشروع الميزانية، فإن هذه المرحلة تنتهي بصدور قانون الميزانية أو صدور الميزانية العامة كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في أجل 75 يوما يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.[39]

بعد ان يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية ويوقع عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية ومن تمة يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المالية المعنية .

[39]- زغدودي عمر، مرجع سابق، ص1134

الفرع الثالث: : مرحلة تنفيذ الميزانية

وتقع مسؤولية هذه المرحلة على السلطة التنفيذية، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتمادات المخصصة لكل دائرة. ويتم الإنفاق من قبل الوحدات الإدارية وفقاً لما هو مخول لها قانوناً وفي الغالب ما تكتب أذونات الصرف من قبل المسؤولين عن الصرف في الدوائر المختلفة، ويتم دفع المبالغ من خلال الخزانة العامة.

بعد نشر قانون المالية في الجريدة الرسمية و بعد صدور المراسيم الخاصة بتقسيم الإعتمادات بين مختلف الوزارات يصبح القانون ساري المفعول و قابل للتنفيذ وتبدأ كل وزارة في تنفيذ الميزانية الملحقة بها، فتنفيذ الميزانية يهدف إلى ضمان تنفيذ الترخيصات الميزانياتية التي يتضمنها قانون المالية حسب قواعد المحاسبة العمومية وفي نفس الوقت ضمان توفر اللازمة لدفع النفقات العمومية وبتعبير أخر وضع الوسائل المادية اللازمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يتضمنها قانون المالية .

أولا –الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

أخضع المشرع تنفيذ الميزانية لقواعد المحاسبة العمومية وما تتطلبه من دراسة وخبرة سواء ما تعلق منها بالتقنيات الخاصة بالتنفيذ ، أو ماتعلق بمختلف التنظيمات والأحكام التي تسيرها لذلك يقوم بتنفيذ الميزانية نوعان من الأعوان هم الآمرون بالصرف ، والمحاسبون العموميون ، بحيث أوكلت لكل واحد منهما له مهام خاصة في عملية التنفيذ .

ثانيا – إجراءات تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع ايرادات الدولة من مختلف مصادرها و إيداعها الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به ، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية .

تنقسم عمليات تنفيذ النفقات تنقسم الى عمليات تحصيل الإيرادات العامة وعمليات دفع النفقات العامة .

أ-تحصيل الإيرادات

يتم تحصيل الإيرادات العامة كما يلي :

1-المرحلة الإدارية: تكون هذه المرحلة من اختصاص الآمر بالصرف تضم عمليتي الإثبات والتصفية .

يعرف الإثبات بموجب القانون 90-21 فيما تضمنه المادة 16 بأنه" الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي " ، وهو ذو طابع مادي وقانوني فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي ، أما من الناحية القانونية فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

أما فيما يتعلق بالتصفية فقد عرفتها المادة 17 من القانون 90-21 فهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها

2-المرحلة المحاسبية

تتمثل المرحلة المحاسبية في عملية التحصيل، تعرف بموجب المادة 18 من القانون 90-21 أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إدماج الديون في الخزينة العمومية : وتختلف اجراءات التحصيل حسب طبيعة الايرادات وتمر عادة بعدة مراحل ، وقد منح المشرع للإدارة باعتبارها دائن عمومي بعض اعتبارات التقييد التلقائي بحيث يسمح لها بتحصيل الإيرادات العامة بشكل سريع ومضمون، وذلك باعتبارها أنها تعمل دائما بهدف تحقيق المصلحة العمومية .

ب: دفع النفقات العامة

تمر عملية دفع النفقات بمرحلتين هما: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

- **1المرحلة الإدارية :**

من اختصاص الآمر بالصرف وتتكون من عمليات : الالتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف والدفع .

1-1-الالتزام بالنفقة : عرفته المادة 19 من القانون 90-21 على أنه هو الإجراء الذي يتم بموجب إثبات نشوء الدين " فيكون حسب هذا التعريف الالتزام هو التصرف الذي يجعل الدولة أو إحدى هيئاتها ، مدينة لطرف آخر، ولا تعد النفقة إلا في حدود الاعتمادات المالية المرخصة لها .

1-2-التصفية: عرفتها المادة 20 من القانون 90-21 بأنها تلك المرحلة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية "

فالتصفية عي عملية تحديدي القيمة الصحيحة للنفقة والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائين ، على أساس الوثائق والمستندات التي م شأنها إثبات الدين

ومرحلة التصفية تنقسم على مرحليتين اساسيتين : مرحلة التصفية في حد ذاتها : ويتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به؛ و مرحلة اثبات الخدمة المقدمة وفيها تتحقق ألإدارة ميدانيا من الإستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع .

1-3--**الأمر بالصرف:** حسب المادة 21 من القانون 90-21 يعد الامر بالصرف أو تحيري الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية .: وهي مرحلة تلي الالتزام والتصفية ويتم فيها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف والذي يعتبر بمثابة أمر بالصرف موجه للمحاسب العمومي .

2-المرحلة المحاسبية :

هي من اختصاص المحاسب العمومي وتتم من خلال إجراء الدفع ،وهو حسب المادة 22 من القانون 90-21 :"" الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي " ، وفي هذه

الحالة يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقات العمومية وهذا بعد استلامه لحوالة الدفع المرفقة بكل الوثائق المحاسبية وتحققه من توفر كل الشروط اللازمة لتسجيل الحوالة.

الفرع الرابع : مرحلة مراقبة تنفيذ الميزانية العمومية

تخضع الميزانية العامة لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق والتأكد من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية والمحاسبة العمومية سواء تعلق الأمر بالإيرادات العامة أو بالنفقات العامة، حفاظا على الأموال العامة، وتجنب التبذير، والتأكد من أن انفاق الاعتمادات المالية المفتوحة في ميزانية الدولة للسنة المالية تمت في الغايات التي فتحت من أجلها ولم يتم تجاوزها، بالإضافة إلى التثبت من كيفيات تحصيل كافة الإيرادات العامة الواردة في الميزانية العامة .

تكون مسؤولية المراقبة مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إذ لكل منهما أجهزة خاصة لهذا الغرض.

والهدف من هذه المراقبة هو ضمان تنفيذ الميزانية وفقاً للتشريعات المالية وكشف المخالفات ومحاسبة المسؤولين عن ذلك، ولا تقتصر الرقابة على الناحية المحاسبية فقط، وانما توسعت لتشمل أداء فعالية الوحدات الإدارية القائمة على تنفيذ الميزانية وفق الأهداف الموضوعة. وتختلف أساليب الرقابة المتبعة حسب الأنظمة القائمة في كل بلد، ويمكن التمييز بين اشكال متنوعة للرقابة في الجزائر و هي الرقابة الإدارية ، والرقابة السياسية والرقابة القضائية[40].

أولا- الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العمومية

[40]- عامر عامر حنان، الرقابة على تنفيذ ميزانية المؤسسات االإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص إدارة عامة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس –مستغانم– ، ص15.

تمارس الرقابة الإدارية من طرف السلطة الوصية، وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة ، أو الإدارة الوصية ومن طرف السلطة المالية المختصة، وذلك من خلال الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية .

يمكن تصنيف الرقابة الإدارية إلى نوعين: الرقابة القبلية وهي السابقة للنفقات والتي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجان الصفقات العمومية ، وتعد رقابة قبلية لأنها تتم قبل اتمام التنفيذ وصرف النفقة ، والرقابة البعدية وهي تلك الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية باعتبار أنها تُجرى بعد عمليات التنفيذ.

أ-الرقابة السابقة للنفقات

تمارس هذه الرقابة من طرف الأجهزة التالية :

1-رقابة مفتش الوظيف العمومي :

يتولى مفتش الوظيف العمومي في مجال تسيير الوسائل البشرية السهر على مشروعية القرارات ، وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف وتسير الحياة المهنية لمستخدمي الإدارة العامة .

2--رقابة المراقب المالي:

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية يعين بقرار وزاري من الوزير المكلف بالميزانية ، مقره الوزارة المعين بها، أو على مستوى الولاية، ويعمل بمساعدة مساعدين ماليين يعينون بموجب قرار وزاري ، فرقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية ، إذ أنها تقوم على رقاية شرعية النفقة .

يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الغلتزام بالنفقة العمومية والاشير عليها حيث لا يمكن لأي إدارة أو مؤسسة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الإلتزام بالنفقة العمومية صحيحا ومؤشرا عليه من طرف المراقب المالي .

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من شرعية النفقة ومطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة وهي :

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة؛
- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية ؛
- مشاريع الجداول الأصلية الأأولية الأولية التي تعد فتح الإعتمادات ، وكذا الجداول الاصلية المعدلة خلال السنة المالية؛
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق .

يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي :

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشارع بالعقود عندما لا يتعدى المبلغ لمستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية ؛
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية؛

هذه الرقابة والتي تساير كل مراحل الإنفاق هي التي تؤتي ثمار تلك النفقة الملتزم بها وهي التي تحول دون التجاوزات والإختلاسات المالية ، لأن المراقب المالي يقوم بفحص دقيق لعناصر النفقة العمومية الملزم بها لا سيما التأكد من صفة الآمر بالصرف، مدى مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة ، وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة عندما يشترط التنظيم المعمول به كتأشيرة لجنة الصفقات العمومية .

تنتهي عملية الرقابة إما بالتأشير على النفقة الملتزم بها أو رفضها رفضا مؤقتا أو نهائيا ، ويجب أن يكون ذلك في المواعيد القانونية التي حددتها التنظيمات والتشريعات المعمول بها.

ويكون الرفض مؤقتا للتأشيرة في الحالات التالية:

- اقتراح الالتزام تشوبه مخالفة للتنظيم وقابل للتصحيح ؛
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة ،
- نسبان بيان هام في الوثائق .

اما الرفض النهائي للتأشيرة فيكون في الحالات التالية :

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بعا؛
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
- عدم احترام الآمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

في هذا الصدد يجب على المراقب المالي أن يطلع الآمر بالصرف بكل أسباب الرفض المؤقت أو النهائي .

3- رقابة المحاسب العمومي :

يعرف المحاسب العمومي حسب المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية " يعد محاسبا عموميا بمفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية: تحصيل الايرادات ودفع النفقات؛ ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أوالأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها؛ تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات" .

فدور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات لا ينحصر في صرفها بل يمتد'إلى حد إجراء مراقبة دقيقة مسبقة على الامر بالصرف الذي يصدر إليه بحيث لا ينفذه إلا بعد التأكد من صحته، ويقوم المحاسب العمومي برقابة مالية قبلية سواء للإيرادات العامة سندات الإيرادات التي يصدرها الامر بالصرف ان يتحقق من هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والانظمة بتحصيل الإيرادات .

هي مجموعة من التحقيقات والفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقات ، وذلك من أجل التأكد من شرعيتها، لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية ومكملة لرقابة المراقب المالي .

4 – رقابة لجان الصفقات العمومية :

تخضع نفقات الإدارات العمومية المصرفة في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات ، وتخضع النفقات العمومية لأحكام متميزة تتعلق على الخصوص بطرق ابرامها واساليب الدفع والمراقبة المسبقة المفروضة عليهان غير أنه تستثنى من تطبيق قانون الصفقات العمومية وبالتالي من الرقابة المسبقة عليها بعض العقود منها:

- العقود المبرمة من طرف الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيمما بينها
- العقود المتعلقة بالإشراف المنتدب على المشاريع
- العقود المتعلقة باقتناء أو تأجير أراضي أو عقارات
- العقود المبرمة مع بنك الجزائر
- كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة يساوي 12.000.000 دج أو يقل عنه للأشغال أو اللوازم ، و 6.000.000 دج للدراسات أو الخدمات ، لا يقتضي وجوبا ابرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها .

خص التنظيم كل صنف من أصناف المصالح المتعاقدة بلجنة تراقب الصفقات التي تعقدها ومن ثم أحدث خمسة لجان : اللجنة الوزارية للصفقات ،لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية الوطنية ، الجنة الولائية للصفقات ، اللجنة البلدية للصفقات، لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية المحلية وبالنسبة للصفقات الي تزيد حجمها عن حد معين أنشأ لها نوعين من اللجان: اللجنة الوطنية للصفقات واللجان القطاعية للصفقات واللجان القطاعية للصفقات .

تتولى كل من اللجان الوطنية والجان القطاعية للصفقات في مجال رقابة مدى قانونية إجراء ابرام الصفقات العمومية عندما يتعلق الأمر بمشاريع دفاتر الشروط والملاحق التي تندرج ضمن اختصاصها .

ب- الرقابة اللاحقة للنفقات العمومية (رقابة المفتشية العامة للمالية) :

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة ، تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف الرقابة المالية للمفتشية ضمن الرقابة اللاحقة على اعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله .

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية، الهيئات، الهياكل والمؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية وكذا المستثمرات الفلاحية العمومية، وصناديق الضمان الإجتماعي، وبصفة عامة كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي ، وكل الأشخاص الاعتبارية المستفيدة من إعانة من الدولة أو هيئة عمومية ، كما تمارس رقابتها أيضا على المؤسسات الإقتصادية العمومية؛ تقوم المفتشية العامة للمالية في تدخلاتها بإجراء التقويم الإقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطعي أو فرعي .

ثانيا : الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية العمومية (الرقابة البرلمانية):

لا ينطوي دور الهيئات البرلمانية على مجرد التصديق على الميزانية العامة للدولة فقط، ولكن يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها من أجل التحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الميزانية، فالرقابة على تنفيذ الميزانية في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية.

تعتبر الرقابة السياسية أكثر شمولية من الرقابة الإدارية والقضائية لما تتمتع به من رقابة مطلقة، فالإدارة لايكفي أن تراقب نفسها لذلك تعتبر الرقابة التشريعية من أنواع الرقابة الممارسة على الميزانية العامة، فتقوم بها لجنة المالية في البرلمان،

تتم عملية الرقابة في مرحلة دراسة وتقييم مشروع الميزانية واعتماده وإقراره، كما تتم أيضا خلال عمليات تنفيذ الميزانية، ويمكن للسلطة التشريعية القيام بهذه الوظيفة عن طريق ثلاث وسائل وهي[41]:

-نقل الاعتمادات الواردة في الموازنة من باب لآخر لفتح اعتمادات جديدة ويكون ذلك عن طريق تقديم طلب.

-استجواب أعضاء الوزارات وسؤالهم عن أي غموض مالي من خلال مايخوله له القانون

- اعتماد ومناقشة الحساب الختامي وذلك مايساعد في التقييم الأمثل للموازنة العامة، وهو مايساعد في عملية تصحيح الأخطاء الواردة.

تتوفر الرقابة البرلمانية على أليات متعددة للرقابة الأنية المعاصرة لتنفيذ الميزانية، ممثلة في الإستجواب ، والأسئلة الموجهة للحكومة وعن طريق لجان التحقيق ، وكذا اللاحقة لتنفيذ الميزانية عن طريق قانون ضبط الميزانية .

أ - الرقابة البرلمانية السابقة لتنفيذ الميزانية العمومية

يتم إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها بمعرفة السلطة التنفيذية نظرا لما تتمتع به من إمكانيات و وسائل تسمح لها بذلك ، وبعد تحضير الميزانية العامة يأتي دور السلطة التشريعية في الترخيص بإستعمال الإعتمادات و تحصيل الإيرادات أي الإجازة بتنفيذ عمليات الميزانية العامة، فالميزانية العامة حساب تقديري ومفصل لمجمل الإيرادات و النفقات المتعلقة بفترة سنة معتمدة من السلطة التشريعية [42]بما يخولها أن تكون برنامج عمل يحدد الإسترتيجية الأساسية للدولة سياسيا و إقتصاديا وإجتماعيا .

[41]- لحسن دردوري ، ،مرجع سابق، ص104.

[42]- لعمارة جمال، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2004، ص24

ب- الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ الميزانية العمومية

هي الرقابة المعاصرة للتنفيذ، وتقوم بها اللجنة المالية في البرلمان، التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير العمليات المالية أثناء السنة المالية. وبالنظر لقلة خبرة اللجنة المالية بالأمور المالية والمحاسبية، فكثيرا ما تضطر إلى الإستعانة بهيئة فنية متخصصة تقوم بأعمال الرقابة وتقدم تقريرها للسلطة التشريعية، فإذا أظهرت المعلومات المقدمة وجود مخالفات في التنفيذ، فإنه يحق لأعضاء البرلمان مساءلة الوزراء المعنيين لاستيضاح مواقفهم تجاهها، وتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من تثبت مخالفته للقواعد المالية الخاصة بالتنفيذ. كذلك يراقب أعضاء البرلمان عملية التنفيذ خلال مناقشتهم للإعتمادات الإضافية التي تطلبها الدولة، أو طلبات تحويل الإعتمادات من باب إلى آخر في الميزانية حيث يطلب في مثل هذه الحالات من الدولة أن تقدم المعلومات اللازمة عن حالة تنفيذ الإعتمادات المطلوب تصحيحها[43]

يتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق الحق المخول للبرلمان بالاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة ولجان التحقيق.

1-السؤال البرلماني

يعتبر السؤال البرلماني حقا مكفولا دستوريا لأعضاء البرلمان من خلال نص المادة 151 من التعديل الدستوري المؤرخ في 15جمادى الأولى 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 .

يعتبر السؤال اجراءا شكليا خفيفا مقارنة مع وسائل الرقابة الاخرى التي يمارسها البرلمان كالاستجواب أو الاستماع الى أعضاء الحكومة على مستوى اللجان الدائمة التي منها اللجنة

[43] - قادر سلمى، يوبي جميلة، **آليات تنفيذ نفقات الميزانية العامة** ، في الجزائر دراسة حالة الخزينة الولائية لبومرداس، مذكرة ماستر، تخصص مالية دولية ، شعبة العلوم التجارية، قسم العلوم التجارية، جامعة امحمدج بوقرة، بومرداس، 2015-2016 ، ص78

المالية أو لجان التحقيق المؤقتة، لذلك أصبح أعضاء ونواب البرلمان يلجؤون الى الأسئلة البرلمانية باعتبارها وسائل رقابة لا تتطلب وقتا كثيرا ولا تخضع لإجراءات معقدة[44] .

يتم تقديم الأسئلة الشفوية والكتابية بإيداع نصوصها لدى مكتب الغرفة حيث يقوم رئيس الغرفة بإبلاغها للحكومة حيث يجب على عضو البرلمان الذي يريد توجيه السؤال إلى أحد أعضاء الحكومة أن يقدمه كتابة الى رئيس الغرفة الذي يبلغه إلى الوزير المختص مما يساعد هذا الأخير على الإجابة على السؤال الموجه له، ويودع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني والسؤال الذي تم قبوله الى الحكومة ، حيث يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه 30 يوما، كذلك بالنسبة للأسئلة الشفوية فيجب ألا يتعدى أجل الجواب 30 يوما.

الحكمة من الإجراء الخاص بتحديد أجل إجابة الوزير الموجه إليه السؤال المكتوب، هي أن هذا الإجراء يحقق هدفين معا، الأول هو منح الوزير الموجه إليه السؤال الوقت الكافي للحصول على المعلومات الضرورية وتقييمها وبيان رأيه فيها، اما الثاني فيتمثل في حصول العضو السائل على الإجابة في وقت مناسب.[45]

يتقدم صاحب السؤال او من ينوب عنه بنص السؤال عند عرضه في الجلسة العامة و يتم عرض السؤال الشفوي في ظرف 03 دقائق و يجيب عنه عضو الحكومة في ظرف 06 دقائق، و بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال الشفوي التعقيب في ظرف 03 دقائق على ان يكون الرد و التعقيب حول موضوع السؤال و في كل الحالات لرئيس الجلسة السلطة التقديرية في إدارة الوقت.

---

[44]- فنينش محمد الصالح، **الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص41

[45]- عوفي شيماء وبوزيان بشرى، **الأختصاص الرقابي للبرلمان في الجانب المالي** ، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020-2021، ص25

تمكن الأسئلة الشفوية والكتابية من اكتشاف التوجهات الحكومية في المواضيع التي تمت مناقشتها

2-الاستجواب

الاستجواب حقا مقرر دستوريا لأعضاء البرلمان من خلال نص المادة 152 من التعديل الدستوري المؤرخ في 15جمادى الأولى 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 .

تبدأ إجراءات الاستجواب بإيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، ثم تبليغه إلى الحكومة، وتحديد موعد الجلسة، وأخيرا عرض الاستجواب والرد عليه.

3- - لجان التحقيق

لجان التحقيق البرلماني هي لجان تخلق لمهام محددة تحل بمجرد انتهاء هذه المهام لفترة معينة ومحددة حسب نوع المهمة.

لجان التحقيق البرلمانية هي لجان مؤقتة، يرى البرلمان أحيانا أن الحاجة ماسة لتشكيلها، للنظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، وتعد لجان التحقيق البرلمانية من الوسائل الرقابية المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الشرعية القانونية من أي تجاوز أو تعد على أحكامها وقواعدها فلجان التحقيق البرلماني تقوم عمليا بدور مهم في إثراء المعلومات البرلمانية في جميع المجالات والتي منها مجال تنفيذ النفقات العمومية[46].

ب- االرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الميزانية

تبدأ السنة المالية بترخيص من البرلمان وتنته بموافته وهذا احتراما لمبدأ الشكلية في عمليات الميزانية العامة للدولة والتي تتطلب من السلطة التشريعية التي رخصت أولا أن تقوم أولا بالتصديق والموافقة على ما تم تنفيذه فيما بعد، وتتعلق هذه المرحلة اللاحقو على تنفيذ

[46]- قادر سلمى، يوبي جميلة، مرجع سابق، ص 31

الميزانية العامة وذلك بعرض قانون ضبط الميزانية للسنة المنتهية لمناقشته واعتماده ثم إصداره في شكل قانون.

1- قانون ضبط الميزانية

يشكل قانون ضبط الميزانية أهم آلية يتوفر عليها البرلمان لمساءلة الحكومة في المادة المالية ، فهو لا يسمح فقط بمقارنة الإنجازات بالتوقعات الميزانية واستكشاف أوجه القصور والخلل في الأداء المالي للحكومة ورصد الإكراهات والصعوبات التي حالت دون تنفيذ قانون المالية للسنة وفق السنة التي اعتمد على أساسها،÷ بل يتيح أيضا إمكانية التأكد من مدى مصداقية المؤشرات والمعطيات التي اعتمدت عليها الحكومة لبلورة القانون المذكور [47]

1-1- تعريف قانون ضبط الميزانية

يعرف قانون ضبط الميزانية بأنه القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنيةفهو بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم تنفيذها فعلا ، حيث يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه، وفي باب النفقات، يظهر النفقات التي تم صرفها فعلا ، وقد حدد المشرع الجزائري القواعد المنظمة لكيفية استخدام هذه الرقابة بموجب قانون 48-17 المتعلق بقوانين المالية الذي عرفت المادة 05 منه قانون ضبط الميزانية انه : الوثيقة التي يتم بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية او المعدلة الخاصة بكل سنة ".

كما يمكن تعريفه انه قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة ويصادق على الفروقات والنتائج والتقارير المعدة في إطار قانون المالية السنوي ووسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية [48]

---

[47]بديار علي محمود، ديدان مولود، **الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة من خلال قانون ضبط الميزانية** ، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدجيلالي بونعامة، خميس مليانتة، المجلد الثامن، العدد 02، 2022، ص921

[48]- بوشيخي عائشة، **قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2011-2000**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الأول، نوفمبر 2011، ص 32

ويعتبر قانون ضبط الميزانية قانونا ذا طابع مالي وفق أحكام نص المادة 02 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وهو يتضمن الوثيقة التي تظهر مبالغ النفقات والإيرادات التي انفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية بحث يسنح ذلك بالمقارنة بين الأرقام الفعلية التي يتضمنها هذا القانون مع ما يقابلها من تقديرات تتضمنها ميزانية الدولة للسنة والتعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات على نحو يساعد في إعداد ميزانيات السنوات القادمة.[49]

1-2- -أهمية قانون ضبط الميزانية في الرقابة البرلمانية اللاحقة

تتجلى أهمية قانون ضبط الميزانية على مستويين سياسي وقانوني، فمن الناحية السياسية ، تشكل المصادقة البرلمانية على قانون ضبط الميزانية تزكية سياسية للنشاط المالي للحكومة، أما في حالة رفض ذلك من طرف البرلمان فإن هذا فيه ترتيب للمسؤولية السياسية على عاتق الحكومة ، ويتعين عليها ان تلتزم

إن هذه الآلية معطلة الأداء في الممارسة العملية وتفتقد لأي فعالية أو نجاعة لمساءلة الحكومة في الميدان المالي من قبل البرلمان[50].

3- -مناقشة بيان السياسة العامة

يقصد ببيان السياسة العامة التقرير الذي تقدمه الحكومة سنويا إلى البرلمان ، فهو عبارة عن تصريح سنوي، صادر عن الحكومة، تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من برنامجها، وما هو في طور الإنجاز، وتبيين الصعوبات التي اعترضتها، والآفاق المستقبلية، على أن تتبع ذلك مناقشة للبرنامج من قبل أعضاء البرلمان، تمكنهم من الاطلاع على مضمون البيان والإعراب عن موقفهم من سياسة الحكومة[51].

---

[49]- بديار علي محمود و ديدان مولود، مرجع سابق، ص927، نقلا عن: جمعاسي جميلة، **الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية**، مذكرة ماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص إدارة ومايية ، جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2011-2012، ص55

[50]- المرجع السابق، ص921.

[51]- قادر سلمى، يوبي جميلة، مرجع سابق، ص 39، نقلا عن: بوشعير السعيد، **النظام السياسي الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1994 ،ص384.

يشتمل بيان السياسة العامة على ثلاث محاور أساسية هي : بيان ما تم إنجازه من مشاريع، توضيح ما هو قيد الإنجاز و الصعوبات التي اعترضتها ، و أخيرا للتذكير بالآفاق المستقبلية للحكومة و ما يستلزم ذلك من إمكانات مادية، مالية، بشرية وقانونية.

ينتج عن مناقشة بيان السياسة العامة :

3-1-- إصدار لائحة: إن إصدار اللائحة الذي ينجم عن مناقشة بيان السياسةالعامة، لا يخرج عن تأييد الحكومة أو انتقادها لنشاط الحكومة وفي هذا الإطار يمكن للمجلس الشعبي أن يختتم المناقشة الخاصة بالبيان بلائحة، على أن يتم تقديم اللوائح خلال اثنان والسبعون ساعة الموالية،

أن اقتراح لائحة أو عدة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة حق مخول للنواب إذ يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة إلا أنه يخضع لشروط حسب القانون العضوي رقم 02/99

3-2- ملتمس الرقابة :

يعد التصويت على ملتمس الرقابة أداة دستورية شديدة الحسم تسمح بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة،عند تنفيذها لبرنامجها أمام مجلس الشعبي الوطني وهي وسيلة هامة يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة، فهي ت قابل الحل الممنوح للسلطة التنفيذية، حيث نصت المادة 98 من **التعديل الدستوري2016 ، كما يمكن أن ترتب على المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153و 154و 155 أدناه".**

يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، فبموجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على اعتبار أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، إذن فملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة وهذا وفقا لما نصت عليه المادة

153 من التعديل الدستوري 2020 يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينص على مسؤولية الحكومة"

3-3-طلب التصويت على الثقة :

يمكن للوزير الأول وبمبادرة منه أن يعرض تصويتا بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة، شريطة تسجيله في جدول أعمال المجلس وجوبا وهذا ما جاء في نص المادة 98من دستور 2020للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة"، ويكون التصويت على مسألة الثقة بالأغلبية البسيطة.

ثالثا- الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العمومية

تمارس الرقابة القضائية في الجزائر من طرف مجلس المحاسبة، الذي يعتبر أعلى هيئة رقابية في البلاد، وهو يتمتع بالإستقلالية في ممارسة مهامه، وهذا ما كرسه دستور 2016 في المادة 192 منه التي تنص :" يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

أ - إنشاء مجلس المحاسبة :

تم انشاء هذا المجلس عام 1980 بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وهذا بعد النص على تأسيسه بموجب المادة 190 من دستور 1976

ب - أليات رقابة مجلس المحاسبة بصدور الأمر 95-20[52]أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة وأضفى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز , والتي تتمثل في :

[52]- ا لأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم **بالأمر** رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة .

1 -تقديم ومراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

1-1- الزامية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة:

يجب على كل محاسب عمومي أو آمر بالصرف لكل هيئة عمومية على المستوى الوطني والخارجي تقديم حسابة للتسيير أو حسابه الإداري لدى كتابة الضبط للمجلس في الآجال القانونية حسبما يلي :

بالنسبة للأمرين بالصرف في جميع مصالح الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية باختلاف انواعها، يجب عليهم تقديم حساباتهم إلى كتابة ضبط مجلس المحاسبة فيأجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة وفق المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 1996/01/22 المحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة بالنسبة للحسابات الإدارية للجماعات الإقليمية والمصالح والهيئات التابعة لاختصاص الغرف الإقليمية لدى كتابة ضبط هذه الغرف، مع مراعاة أحكام المادة 4 من نفس المرسوم، وإذا وقع تأخير في تقديم الحسابات الإدارية تطبق على الآمرين بالصرف نفس الاحكام المنصوص عليها في المادة 61 من الأمر رقم 95-20 .

أما بالنسبة للمحاسبين العموميين ، فهم مطالبون بتقديم حسابات التسيير وقائمة المستندات الثبوتية لهذه الحسابات عن طريق التنظيم ، واذا وقع تأخير في تقديم الحسابات يطبق عليه أحكام المادة 61 من الأمر 95-20.[53]

1-2-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

- 1-2-1-معاينة الحسابات:

تستند عملية المراقبة على حسابات المحاسبين العموميين الى مقررين، ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة، الوثائق والمستندات

[53]- العيد ضويفي وراضية عباس ، **الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانيات العمومية**، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01،ماي 2020، ص 1123.

المطلوبة لإجراء عملية الرقابة، الى جانب نسخة من الميزانيةالأوليةوالاضافية للسنة الماليةموضوع الرقابة، ويتم الشروع في تنفيذعملياتالتدقيقوالمعاينة من طرف القضاة المعنيين وفق طريقة منهجية تتضمن بشكل عام على الخطوات التالية

- معاينة مدى مطابقة حسابات التسييرللتنظيم المعمول به.
- المراجعةالحسابية المبالغ المسجلة.
- مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها
- مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات .
- مراقبة عمليات الخزينة .

1-2-2-الحكم على الحسابات:

يعرض الملف خلال هذه المرحلة على تشكيلة المداولة للنظر والبث فيه فإذا لم يتمتسجيلأية مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قرارا نهائيا بابراء ذمته.[54]

وأما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قرارا مؤقتا يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة أو اكمال تلك التي تراها التشكيلة غير كافية ، أو تقديم أية توضيحات أخرى لتبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار الى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل لا يقل عن شهر كامل، يحسب من تاريخالتبليغ، وبعد ذلك تعقد التشكيلة المختصة جلستها مرة أخرى لدراسة الملف المعروض عليها بناءا على المستندات الواردة من طرف المحاسب المعني، وتتداول فيه بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع والتفسيرات والاثباتات التي يقدمها المحاسب المعني، وكذلك استنتاجات الناظر العام، وتصدر على أثر ذلك قرارا نهائيا تتخذه بأغلبية أصوات أعضاء التشكيلة، إما بإبراء ذمة المحاسب العمومي إذا لم تسجل ضده أية أخطاء، وفي حالة العكس يتم وضعه

[54]- المرجع السابق، ص1124

في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص فري الحساب بسبب عجز في اموال الصندوق ، أو صرف نفقة غير شرعية ، أو عدم تحصيل إيراد معين .

2-رقابة التدقيق:

يسميها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الايرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية، والتأكد من سلامة الارقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات ، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإرادات والرقابة على النفقات .

3-رقابة الإنضباط في مجال الميزانية والمالية

تمارس هذه الرقابة :عندما يكون هناك خرق صريح للأحكام التشريعيةوالتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية، أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينةالعمومية أو بهيئة عموميةيمكن لمجلس المحاسبة في هذا الإطار أن يعاقب على:

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المغلقة بتنفيذ الأيرادات والنفقات .
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحا الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ، أو الممنوحة لضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة .
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطقة في مجال الرقابة القبلية .

-الالتزام بالنفقات دون الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية .-ذ-

-الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية .عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوةثائق والمستندات الثبوتية.

– التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العموخمية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء .

–أعمال التسيير التي تتم باختراق لقواعد ابرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية .

–تقديم وثائق أو مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه ، وتضيف المادة 91 من نفس الأمر حالبة أخرى منن الحالات التي تترتب عليهاجزاءات قضائية وتتمثل في الامتيازات المالية والعينية غير المبررة والتي يكتسبها المسيرون العموميون او تلك التي يمنحونها لغيرهم على حساب الدولة او الجماعات الاقليمية أو الهيئات العمومية التي يعملون لصالحها.

لا تعتبر عمليات تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات المرخصة في الميزانية العامة للدولة تحويلات مالية بسيطة من و إلى الخزينة العمومية ، لأنها اجراءاتتخضع لقيود قانونية واجراءات تنظيمية وضعها المشرع الجزائري لحماية المال العام وضبط آليات الرقابة قبل وأثناء وبعد تنفيذ العمليات المالية للدولة، مما يجعل كل عون من أعوان المحاسبة العمومية مسؤولا بصفة مباشرة أمام مختلف هيئات الرقابة على المال العام وعلى جميع المخالفات الصريحة للأنظمة والقوانين المعمول بها.

المبحث الثاني

القانون الأساسي رقم 84-17 :

الركيزة التشريعية السابقة للميزانية العمومية في الجزائر

شكل القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984المتعلق بقوانين المالية أو ل نص قانوني جمع مختلف الأحكام المتعلقة بقوانين الميزانية والمالية في الجزائر، وهو يعتبر الركيزة الأساسية والمرجع والأصل الذي يعطي التوجيهات ويحدد الأحكام التي من خلالها يتم إعداد قوانين المالية السنوية.

يتضمن هذا المبحث دراسة للميزانية العمويمة في الجزائر في ظل القانون القديم رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية بالتطرق أولا إلى ظروفصدورالقانونرقم 17/84(المطلب الأول) ، ثم مضمون القانون 84-17 في المطلب الثاني، ليتضمن المطلب الثالث نقائص القانون 84-17.

المطلب الأول

ظروف صدور القانون رقم 17/84

عرف الإطار القانوني للميزانية العامة للدولة شبه فراغ قانوني خلال أكثر من عشرين سنة،حيث تم تمديد العمل بالتشريع الفرنسي بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 وغيرها من بعض النصوص الفرنسية بحكم الإحتلال الفرنسي للجزائر.

استمر العمل بمعظم النصوص التشريعية والتنظيمية الفرنسية التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر لفترة طويلة بداية من السنوات الأولى للإستقلال، إلى أن صدرت مجموعة معتبرة من النصوص القانونية التي عوضت النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف جوانب المحاسبة العمومية ، إلى ان صدر أول قانون أساسي لقوانين المالية وهو القانون 84-17[55].

[55]- مفتاح فاطمة، **الميزانية العامة بين القانون الاساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية**، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجمعي صالحي احمد، النعامة، العدد الرابع، جوان2016، ص320

وقد صدر القانون 84 –17 بعد رفض الاعتراف بالأمر الصادر في 02 جانفي 1959 باعتباره من مخلفات الاستعمار من جهة، ووثيقة مكرسة للتوجه الليبرالي من جهة أخرى، ومن الناحية السياسية فإن رغبة السلطات السياسية آنذاك في دعم الاقتصاد الوطني كان تطبيقا مباشرا للإيديولوجية الاشتراكية المكرسة في وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976.[56]

حيث مع تبني السلطات العمومية لنموذجا الاقتصاد الإشتراكي الذي يعتمد على مبدأ التخطيط برزت حتمية إيجاد إطار قانوني جديد لمالية الدولة يتماشى مع النهج المعتمد،ليصدر أول قانون ميزانياتي في الجزائر ممثلا في القانون رقم 17–84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية .

فقد جاء القانون 84–17 من أجل ملأ الفراغ القانوني في المجال الميزانياتي حيث شملت أحكامه مجمل الجوانب المتعلقة بقوانين المالية لاسيما الأحكام المتعلقة بتعريف قوانين المالية، قوانين المالية التكميلية وقانون ضبط الميزانية، الميزانية العامة للدولة ،تخص ا الإيرادات العامة والنفقات العامة،الميزانيات الملحقة وكميزانيات الجماعات و الهيئات العمومية،عمليات الخزينة وهي الحسابات الخاصة بالخزينة وعمليات الخزينة، إعداد مصادقة وتنفيذ قوانين المالية .

كما حدد القانون 84–17 محتوى قانون المالية سواء ماتعلق بالاحكام التشريعية و كذا الوثائق الملحقة و المرفقات المقدمة على مستوى البرلمان.

[56]- بقالم مراد، **خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري** ، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 13، العدد 15، جوان 2018، ص611

المطلب الثاني

مضمون القانون 17/84

احتوى القانون 17/84 على 81 مادة ، موزعة على سبعة أبواب ، يضم هذا القانون في بابه الأول الأحكام العامة التى تعرف قوانين المالية و انواعها و هياكلها،وفي الباب الثاني : تطرق للميزانية العامة و أنواعها و هياكلها،أما الباب الثالث : تطرق لأنواع اخرى من الميزانية و علاقتها بالميزانية العامة.

أما بخصوص لباب الرابع فتناول العمليات الخاصة للخزينة و كيفيات تنظيمها،ليتطرق الباب الخامس لقوانين المالية انطلاقا من تحضيرها ثم التصويت عليها حتى تنفيذها،تضمن الباب السادس خصائص قانون ضبط الميزانية،ليشمل الباب السابع و الاخير أحكاما مختلفة.

يظهر هذا النص بالكثير من التفصيل وهو ما يدل أن المشرع الجزائري أراد وضع نص شامل قدر الإمكان ومفصّل لمختلف جوانب نظام قوانين المالية، علاوة على احتوائه على مفاهيم قانونية لم تكن مقننة و لا معرفة كالميزانية العامة للدولة، الموارد ، النفقات، نفقات التسيير،نفقات الاستثمار،الميزانية الملحقة،تحضير قوانين المالية،والتصويت عليهاوتنفيذها.

غير أن ما يلاحظ على هذا القانون أن المشرع الجزائري اهتم بتفصيل القانون على حساب المعايير المنهجية لوضع هيكل النص القانوني، فمثلا يلاحظ أن عنوان الفصل الأول من الباب الثاني: "عموميات" ، هو نفس عنوان القسم الأول من الفصل الثالث من نفس الباب ، كما نجد أن عنوان الباب الرابع "عمليات الخزينة" هو نفس عنوان الفصل الثاني من هذا الباب؛ والباب الثالث حمل عنوان "ميزانيات أخرى" وشمل "الميزانيات الملحقة " و" المجموعات والمؤسسات العمومية" بينما تشير الأعمال التحضيرية لنص القانون أن عنوان "ميزانيات أخرى" يشير إلى "ميزانيات أخرى" من الميزانية العامة للدولة وغيرها كثير.[57]

[57]- كريمة حدوش، **مصادر قوانين المالية والميزانية في الجزائر**، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزلئر2016،01-2017، ص65

عدل هذا القانون في 1988 بالقانون رقم 88-05 المؤرخفي 12 يناير 1988 المعدل والمتمم لقانون رقم17/84 ،وفي 1989 بالقانون رقم :89/24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل و المتمم لقانون 17/84 .

المطلب الثالث

نقائص القانون 84-17

لقد سجل القانون 84-17 وكذ االنصوص التطبيقية لها العديد من النقائص على مستوى الواقع خاصة مع التطورات المالية و المحاسبية على المستوى الدولي،ولعل أهم النقائص المسجلة نذكر منها:

الفرع الأول: عدم دمج ميزانيتي التسييروالتجهيز

غالبا ما ينتج عن غموض و تداخل في مت ابعة بعض النفقات من جراء تقسيم الموازنة العامة إلى قسم تسيير وقسم تجهيز ، حيث نجد أنه في بعض الحالات تقيد بعض النفقات في موازنة التسيير وتقيد نفسها كبرامج في موازنة التجهيز في حالات أخرى ، والمعيار الذي يعتمد في هذه التصنيفات هو ضخامة المبلغ عند التسجيل في الموازنة[58] .

الفرع الثاني: غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج:

يرتكز التسيير الحالي العام على تعبئة الوسائل أكثر منه على البحث على النتائج،إذ أن " الإعتمادات تمنح لأجل التكفل بالحاجيات المعبر عنها من طرف الآمر بالصرف خلال السنة المعنية، و ليس بدلالة أهداف الأداء التي يجب تحقيقها أو النتيجة التي يجب بلوغها "

الفرع الثالث: نقص الشفافية في تقديم وثائق الميزانية مع صعوبة الوصول إليها

فهذه الصعوبات تتم مواجهتها أثناء النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة تعود إلى أن الوثائق المقدمة من طرف وزارة المالية غير كافية بالشكل الذي يسمح بتقديم كل

[58]ـ مصطفى شبرة امحمد، **أهمية أصلاح النظام الموازني في ترشيد الإنفاق العام للجزائر**، أطروحة دكتوراه، تخصص مالية ومحاسبة، شعبة علوم التسيير، كلية العلوم اللإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2021-2022، ص169

المعلومات المطلوبة من جهة، و من جهة أخرى تقديم عرض محتشم للوثائق المقدمة للبرلمان."

الفرع الرابع : غياب نظام معلوماتي فعال

يعود ذلك إلى استعمال عتاد إعلام آلي غير ناجع ومتجاوز كما أن الأنظمة و وسائل تسيير المعلومة غير ملائمة حيث لا يسمح بإعداد تقديرانت اقتصادية كلية ذات مصداقية،و لا إعداد تصورات حسب كتل النفقات الموافقة لرخص الإعتمادات و بالمتابعة في الآجال الملائمة.

الفرع الخامس :غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط:

من شان غياب إطار استراتيجي مكن من تسجيل النفقات حسب منطق أولويتها،عدم السماح للحكومة بترتيب نفقاتها حسب متطلبات السياسة العامة و ضرورات الوضع الاقتصادي للبلاد.

الفرع السادس : عدم تحميل المسؤولية للمسيرين:

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

ومن ذلك مثلا على مستوى ممارسة وظيفة الآمر بالصرف، فإنه لا يوجد أحكام تلزم المسؤول بتحقيق أهداف محددة مسبقا من جراء صرف النفقات العمومية، حيث يكفي إثبات النفقة عن طريق المستندات الثبوتية بغض النظر عن ما تحققه هذه النفقات من أهداف ، مما يعني نفي مسؤولية الآمر بالصرف فيما يتعلق بفعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته ، ولا يمكن مساءلته أو محاسبته من جراء عدم تحقيق الأهداف .[59]

[59]-المرجع السابق، 172

وعليه ، يبدو ان الجزائر حاولت جاهدة إيجاد إطار تشريعي منظم ليحكم الميزانية العمومية ، غير ان الممارسة اثبتت في العديد من النواحي نقصه وعرضته للكثير من الانتقادات من طرفي ممارسي الميزانية ودارسي القانون والإقتصاد ، كما أنه لم يعد يستجيب للمتغيرات الراهنة .

المبحث الثالث

عناصر الميزانية العمومية حسب القانون رقم 17/84

ان ما يهمنا في دراسة الميزانية العمومية وفق القانون 17/84 هو بالاخص وثائق الميزانية حسب هدا القانون، والتي تم تعديلها في القانون العضوي الجديد ، وكذا مبادئ الميزانية التي اختلفت نوعا ما في القانون 18/15 أيضا.

وعليه، يتضمن هذا المبحث: وثائق الميزانية (المطلب الأول) ثم مبادئ الميزانية حسب هذا القانون (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

وثائق الميزانية العمومية حسب القانون رقم 17/84

تتكون وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر من قانون المالية الأولي أو التكميلي، والجداول الملحقة، والمراسيم التوزيعية للإعتمادات، وملزمات الميزانية العامة؛ بحيث يتضمن مشروع قانون المالية نص قانون المالية والجداول الملحقة به؛ بينما تتضمن ملزمة الميزانية العامة مشروع المراسيم التوزيعية للإعتمادات، وتوجد بين هذه الوثائق علاقات وظيفية، بحيث تحتاج الرخص الممنوحة في إطار قانون المالية أن تفصل وتوضح بواسطة الجداول التي تنشر كملاحق لقانون المالية، كما توضح المراسيم المجامع الكبرى للإعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية.

الفرع الأول :قوانين المالية

تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة، حيث أن النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي يقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تتقرر بموجب قوانين المالية السنوية، وقد كان التشريع الجزائري واضحا حيث ربط بين الميزانية العامة السنوية وقوانين المالية اذ يؤكد أن قوانين المالية تمثل الاطار القانوني الذي

يجب ان تصدر فيه الميزانية العامة [60]،حيث تنص المادة 6 من القانون 17/84 على ذلك : "تشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات والإيرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها" [61]

حدد القانون 84-17 حسب المادة 67مضمون قانون المالي كما يلي ":يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين:

ينص القسم الأول منه على الإقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذاعلى السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي.

يقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة".

ويحدد نفس القانون ثلاثة أنواع من قوانين المالية وهي[62]:

- قانون المالية الاولي(السنوي)
- قانون المالية التكميلي المعدل
- قانون ضبط الميزانية

أولا- قانون المالية الاولي(السنوي) :

وهو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية السنوية وهو يقر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و اعبائها وكذا وسائل المالية الاخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة لتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال [63] .

---

[60]- مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص321

2-انظر المادة رقم (06) من القانون رقم 84 -17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

[3]- المرجع السابق، المادة02

4-المرجع السابق ،المادة 03 .

يتضمن هذا القانون الإعتمادات السنوية للدولة والميزانية الملحقة والحسابات المالية للدولة خلال سنة كاملة، ويعتبر قانون المالية السنوي اما تصدر معدلة أو مكملة له، وإما أن تصدر لاثبات التنفيذ الفعلي لما جاء به.

ثانيا– قانون المالية التكميلي أو التعديلي :

يصدر هذا القانون فقط قصد تغيير او تعديل معطيات جاء بها قانون المالية السنوي حيث "يمكن لقوانين المالية التكميلية او المعدلة دون سواها اتمام احكام قانون المالية لسنة او تعديلها خلال السنة الجارية " [64].

ثالثا :قانون ضبط الميزانية :

يعرف قانون ضبط الميزانية ان الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية او المعدلة الخاصة بكل سنة مالية[65].

يجب أن يرفق قانون ضبط الميزانية بالوثاقق التالية:

– تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية لمعنية وتسيير الإعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة .

– تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هدا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

فمن خلال هذين التقريرين يكن لقانون ضبط الميزانية الدور الكبير في توضيح العمليات المالية للدولة[66] .

يضم مشروع قانون المالية المودع في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة، الأأكام القانونية

---

[64] – المرجع السابق، المادة 04

[65]– المرجع الستابقن المادة 05.

[66]- بديار علي محمود، ديدان مولود، مرجع سابق، ص937.

الجديدة أو المعدلة. ويميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة وأألحكام ذات الطابع المؤقت. ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم. وتتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة من جزئين متباينين: يتعلق أألول بطرق التوازن المالي ووسائله، بينما يتناول الثاني الميزانية والعمليات المالية للدولة. ويتم التقديم لهما بأحكام تتعلق بالرخصة السنوية للتحصيل.

وينبغي الإشارة أنه يوجد اختلاف بين مشروع قانون المالية المقدم للمجلس الشعبي الوطني للمناقشة والمصادقة، وقانون المالية المصادق عليه والمنشور في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني :الوثائق الملحقة بقانون المالية

أولا–الجدول أ:

الايرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة : وهو الجدول التقديري لمختلف اصناف ايرادات الدولة للسنة المعتبرة ،وهو جدول مختصر لان كل واحد من الحسابات التسعة للإيرادات مفصل الى حسابات فرعية ،فقرات خطوط وخطوط فرعية .

ثانيا–الجدول ب:

توزيع حسب القطاعات الوزارية للاعتمادات المفتوحة في ميزانية التجهيز للسنة وكذا توزع من خلاله الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسن المعتبرة وهذا حسب الدوائر الوزارية طبقا لتشكيلة الحكومة التي يضاف إليها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئيس الحكومة كدوائر وزارية بإضافة الى التكاليف المشتركة .

ثالثا– الجدول ج :

توزيع للنفقات حسب القطاعات وهو جدول رخص البرامج المسموح بها لاعتمادات ميزانية التجهيز او الاستثمار ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني موزعة بين مختلف القطاعات و العمليات برأسمال التي تقوم بها الدولة نذكر على سبيل المثال قطاع المحروقات التربية و

التكوين و المخططات البلدية للتنمية، اما النفقات برأسمال منها صندوق تطوير مناطق الجنوب كما يضم الجدول الاحتياطات المخصصة للنفقات غير المتوقعة و الاحتياطات المخصصة لمناطق الواجب ترقيتها

رابعا –جـــــــداول خاصة شبه الجباية :

تجدد الجداول الخاصة للهيئات المستفيدة المبلغ التقديري للإرادات العامة شبه جبائية وهي كل الحقوق و الرسوم و الأتاوى الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية محصلة لفائدة شخص اعتباري مثل الضمان الاجتماعي .

الفرع الثالث: مراسم توزيع الاعتمادات :

إن قانون المالية لسنة لا يقدم سوى الكتل الكبرى للاعتمادات المفتوحة لسنة المعينة وكذلك رخص النفقات لكل وزارة ،أما التوزيع الى عناوين وأقسام وفصول النفقات حيث تتم عن طريق مراسيم الاعتمادات التي تصدر في أوقات لاحقة لصدور قانون المالية السنوي في الجريدة الرسمية كذلك في حين يتم توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير لكل الوزارات ولرئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي ،تستثنى تلك المتعلقة بوزير الدولة ووزير الخارجية حيث تتمة بموجب مرسوم رئاسي وتنشر في الجريدة الرسمية [67].

ولابد من الاشارة هنا الى ان الاعتمادات الموزعة والمخصصة لكل من رئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع الوطني وكذا الاعباء المشتركة والتي تتم بموجب مرسوم رئاسي ليست محل نشر في الجريدة الرسمية .

الفرع الرابع : مستلزمات الميزانية

وهي عبارة عن وثائق تقدمها الدوائر الوزارية المختلفة وتحت رقابة مصالح الميزانية لوزارة المالية ،تسمح هذه الوثائق بتوزيع النفقات حسب العناوين والأقسام والفصول والمواد والفقرات للنفقات المرخصة بقانون المالية والموزعة من خلال مراسيم رئاسية او تنفيذية،

1– لعمارة جمال، مرجع سابق، ،ص75 .

وتتضمن كذلك الجداول العددية للميزانية حسب الوظائف والأصناف والفروع وتقدير الاعتمادات الضرورية من اجل التكفل المالي بالموظفين وتضم كل من ملزمة نموذجية ثلاثة اقسام اساسية هي: قسم ميزانية التسيير قسم حسابات التخصيص الخاص قسم التجهيز[68] .

هـ- القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع[69]:

تتكون ميزانية التجهيز من رخص النفقات التي ترصد حسب القطاعات في الجدول (ج) الملحق سنويا بقانون المالية إما عملية تخصيص الاعتمادات لمختلف الادارات الوزارية تتحقق بقرار يتعلق بتوزيع اعتمادات الدفع موقع من قبل المفوض بالتخطيط والوزير المعني وتجدر الاشارة هنا ان اعتمادات الدفع ليست سوى الاجزاء السنوية لتطبيق رخص البرامج المتعلقة بها أي تمويل كل العمليات المخططة والمرخصة في اطار غالبا متعدد السنوات.

المطلب الثاني

مدونة الميزانية العامة حسب القانون 17/84

تتكون مدونة الميزانية العامة حسب القانون 84-17 من مدونة الإيرادات العامة، ومدونة النفقات العامة.

الفرع الأول: مدونة الايرادات العامة :

إن الايرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة مصنفة في الجدول(أ) الملحق لقانون المالية السنوي فيما بين الموارد العادية و الجباية البترولية ، وترقم كالتالي[70]:

1-الموارد العادية :

---

[1]-لعمارةجمال" ،مرجع سابق ،ص76

[69]-Abdelhamid GAS « Le budget de l'Etat», formation des inspecteurs centraux, –IEDF– Alger (KOLEA), février 2007, page 87.

[70]-وفقاللجدول (أ) الملحقبقانونالماليةسنويا.

1-1-الايرادات الجبائية :

001 – 201 حاصل الضرائب المباشرة .

002 – 201 حاصل الطابع و التسجيل .

003 – 201 حاصل الرسوم المختلفة على الاعمال.

004 – 201 حاصل الضرائب غير المباشرة .

005- 201 حاصل الجمارك ..

1-2-الإيرادات العادية :

006 – 201 حاصل ودخل الاملاك الوطنية .

007- 201 الحواصل المختلفة للموازنة .

008- 201 الايرادات النظامية .

1-3 الايرادات الاخرى.

2- الجباية البترولية ..

الفرع الثاني : مدونة النفقات العامة

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية نفقات التجهيز و ميزانية نفقات التسيير

أ- **مدونة نفقات التسيير:**

تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر الى اربعة ابواب و عناوين ،تجمع هذه الابواب في قسمين :

القسم الاول : يتمثل في ميزانية الاعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الاول و الثاني وجزء من البابين الثالث و الرابع .

أما القسم الثاني: فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث و الرابع (أي ان الباب الثالث و الرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات) .

وتظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة ويحتوي الجدول على :

- نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية
- نفقات غير موزعة (اعباء مشتركة)

وتتدرج تحت هاذين القسمين كما ذكرنا سابقا الابواب(العناوين) الاربعة وهي[71] :

- أعباء الدين العمومي
- مخصصات السلطات العمومية
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح
- التدخلات العمومية

ويتفرع كل باب بالتدريج الى اجزاء ،فصول ،مواد ،فقرات

مثال : النفقات الموزعة حسب الدوائر الوزارية – وزارة معينة –

عنوان الباب:النفقات الخاصة بوسائل المصالح .

الجزء : تعويضات المستخدمين .

الفصل : اجور، وأعباء اجتماعية .

المادة :نوع التكاليف الاجتماعية أو المنح الخاصة .

الفقرة : تعويضات جزافية للخدمات أو تعويضات ذات طبيعة محلية .

وبعد صدور قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة تقوم كل وزارة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقا لمختلف المهام وتصدر في مراسيم تنفيذية يطلق عليها مراسيم توزيع الاعتمادات .

1-المادة24 من القانون 84-17

ب- **مدونة نفقات التجهيز :**

اذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فان نفقات التجهيز او الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي مثل الزراعة و الصناعة الاشغال ....[72]

ووفقا للمادة 35 من قانون رقم 17/84 تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الانمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

1-الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة .

2-اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

3-النفقات الاخرى بالرأسمال .

وتبين المواد 36،37،38 من القانون 87-17 كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين القطاعات وذلك وفق التنظيم ،وهي عشر قطاعات مبينة كما يلي:

قطاع 0: المحروقات .

قطاع 1: الصناعة التحويلية .

قطاع 2: الطاقة والمناجم .

قطاع 3: الفلاحة والري .

قطاع 4: الخدمات .

قطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية واجتماعية .

قطاع 6: التربية والتكوين .

قطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية وثقافية .

قطاع 8: المباني ووسائل التجهيز .

قطاع 9: أخرى

2- علي زغدود،"" ،مرجع سابق ،ص34

المطلب الثالث

مبادئ الميزانية حسب القانون 17/84

من أجل السير الجيد للموازنة العامة للدولة تستلزم عمليات تحضيرها و تنفيذها الإلتزام بالعديد من القواعد والمبادئ ،ولقد وضع المشرع الجزائري مبادئ وقواعد أساسية تحكم الموازنة العامة للدولة،وتتخلص أهم هذه القواعد في أربعة قواعد رئيسية هي: مبدأ السنوية ،مبدأ الوحدة ، مبدأ العمومية ، ومبدأ التوازن نتطرق إليها تباعا حسبما ورد في القانون 17/84.

الفرع الاول : مبدأالسنوية حسب القانون 17/84

يظهر مبدأ السنوية من خلال تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر فالموازنة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية و البيان الذي من خلاله ترخص و تقدر الإيرادات و النفقات السنوية للدولة.

أولا- تطبيق قاعدة السنوية على النفقات والإيرادات العامة:

إن التحديد الدوري لترخيص الموازنة يتوافق مع السنة،فالنفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لسنة واحدة، فالسنة المالية في الجزائر تبدأ في الفاتح جانفي من كل سنة وتنتهي في 31 ديسمبرمن كل سنة،بحيث أن الموازنة سنوية في إعدادها شاملة في محتواها و مضمونها لأنها تترجم الجزء السنوي من برنامج التنمية للدولة[73]،

و فيما يتعلق بالإيرادات العامة فتجد قاعدة السنوية تطبيقا دقيقا فيكون الترخيص بتحصيل الضرائب و الرسوم سنويا فيما يخص النفقات العامة يجب أن تبرر الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها و لا يمكن تحويل الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة للسنة المالية التالية، و هو ما يعني أنه لا يتم التجديد الآلي

[73]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص163

لإعتمادات التسيير و بالتالي فإن تغطية النفقات الأكثر استقرارا و رصيدها لا ينبغي أن تؤجل إلى الموازنة العامة للسنةالمقبلة.

ثانيا-الإستثناءات على مبدأ السنوية في القانون 17/84

هناك بعض العمليات و الحالات المتعلقة بالميزانية التي تستثنى من مبدأالسنوية وهي :

أ- **رخص البرامج:**هي متعلقة بنفقات التجهيز بحيث يمكن أن تستعمل التخصيصات المالية لمدة تفوق السنة لأنها مرتبطة بمشاريع الإستثمار الطويلة الأجل و التي تفوق السنة إذ ان بعض العمليات المالية و خصوصا الاستثمارات العمومية لا يمكن منطقيا تبنيها و تنفيذها في اجال قصيرة نسبيا،لا يتعدى مداها سنة واحدة وعليه يصبح امر تجزئتها الى شرائح تتلاءم و التطبيق الصارم لقاعدة السنوية قليل العقلانية و خطير[74].

ب-ترحيل الاعتمادات:

يمدد هذا الاسلوب ترخيص الميزانية الى ما بعد السنة المالية وهو يهدف الى منع الادارات العمومية من التسرع في استهلاك كافة الاعتمادات قبل نهاية السنة المالية ، أي ترحيل الإعتمادات و المخصصات المالية التي لم تصرف في السنة المالية و تأجيلها إلى السنوات القادمة.[75]

جـ -الميزانية الإثني عشر : ويتم اللجوء إليها عند مواجهة الحكومة لظروف معينة تحول دون مصادقة البرلمان على الموازنة في وقتها المحدد، و هو ما يتطلب من الحكومة تقديم طلب إلى البرلمان من أجل إجازة الإعتمادات الشهرية، بحيث يتم العمل ببنود قانون المالية السابق فيما يخص تنفيذ إيرادات و نفقات الموازنة العامة للدولة،أي تفوض إستثناء بفتح إعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة إلى حين المصادقة؛ وذلك بعدأن يتم

[74]- لعمارة جمال، مرجع سابق،ص89

[75]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص163

الاعتماد على الموازنة السابقة كأساس في تحديد المبالغ،وهو ما جاء به القانون 17/ 84في مادته 69[76].

الفرع الثاني :مبدأ الوحدة

في الجزائر أدخلت بعض التعديلات لقاعدة الوحدة و ظهرت بعض الإستثناءات على هذه القاعدة ومن أهم التعديلات التي أدخلت على قاعدة وحدة الموازنة هي إدراج الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة بالخزينة.

أولا- الميزانيات الملحقة

بالرجوع للمادة 44 من القانون 17/84 فإنه:" يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضفي عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى نتاج بعض الموارد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن" ومن أمثلة الميزانيات الملحقة ميزانية البريد و المواصلات و الت يتتضمن مجموع الإيرادات و النفقات إضافة إلى ذلك إعتمادات الاستثمارات غير انه يتم تسجيل النفقات التي . تكون مخصصة لتسيير الإدارة المركزية لوزارة البريد والمواصلات وأيضا النفقات

---

[76]. تنص المادة 69 من القانون 17/84 صراحة على أنه: " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لسنة معنية لايسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة

-1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ-بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسبو كيفيات التحصيل المعمول بها تطبيق القانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للموازنة السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج- بالنسبة لإعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلقب المخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2-يواصل تنفيذ مشاريع الموازنةا لملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تيسرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للموازنة.

أ- الموازنة المؤقتة: ويتم إقرارها نتيجة لظروف اقتصادية أوسياسية معينة.

ب- الإعتماداتالتكميلية: وهنا يتم صرف إعتمادات إضافية تكميلية بموجب قانون المالية التكميلي المعدل، وذلك خلال نفس السنة المالية وهو مايعني إدخال تعديلات على الموازنةا لأولية".

المخصصة لتسيير المصالح التنفيذية الولائية المكلفة بمتابعة وتقدير نشاط مصالح البريد والمواصلات في الموازنة.

ومنه يمكن القول أن الميزانيات الملحقة هي ميزانيات يرتكز عليها حسن سير بعض المرافق العامة والتي تمارس نشاط صناعياً وإداري حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بموازنة الدولة[77].

ثانيا- الحسابات الخاصة بالخزينة

يقصد بهذه الحسابات الاطارا لذي يسجل دخول اموال الى خزينة الجولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولاتعتبر ايرادات عامة ويسجل خروج اموال منها ولاتعتبر نفقات عامة، وقد شرع في استخدام الحسابات الخاصة بموجب المادة 6 من المرسوم 65-320 والمتضمن قانون المالية لسنة 1966.

وجاء في الفصل الأول من القانون 84/17 إجازة فتح الحسابات الخاصة للخزينة على النحو التالي :لا يجوز فتح الحسابات الخاصة بالخزينة إلا بموجب قانون المالية ولاتشمل

هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية:

-حسابات التجارة؛

-حسابات التخصيص الخاص؛

-حسابات التسبيقات؛

-حساباتالقروض؛

-حسابات التسوية مع الحكومات الاجنبية.

وفي سنة 2000 بعد تعديل قانون 84-17 اصبحت عبارة عن 6 حسابات وذلك بإضافة حساب الاصلاحات الاقتصادية.

[77]- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص164

الفرع الثالث: مبدأ الشمولية أو العمومية

يعني هذا المبدأ أن تظهر كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات في وثيقة الموازنة دون أي مقاصة بينهما، ويعتبر هذا المبدأ مكملا لمبدأ وحدة الموازنة، ويقوم هذا المبدأعلى قاعدتين رئيسيتين وهما:

أولا –قاعدة عدم تخصيص الإيراد

تظهر هذه القاعدة بشكل جلي بقراءة المادة 08 من قانون 84/17 والتي تنص أنه :" لايمكن تخصيص أي إيرادات لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية للدولة بلا تمييز".

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

* الميزانيات الملحقة.

* الحسابات الخاصة للخزينة.

* أوالإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الموازنة العامة والتي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو إستعادة الإعتمادات.

ثانيا –قاعدة المنتوج الخام

تعني هذه القاعدة إلزامية تسجيل النفقات والإيرادات بمبلغها الخام أي بمبالغها الكاملة وهو مايمنع مقاصة الإيرادات والنفقات.

ومنه يلاحظ أن أساس هذه القاعدة هو التسجيل المنفصل لنفقات الدولة وإيراداتها في موازنة الدولة وذلك بدون إجراء أية مقاصة بينهما، بحيث لايمكن أن تستخدم بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقا ت العامة، لكي لايتم الخروج عن قاعدة شمول الموازنة.

الفرع الرابع: مبدأ توازن الميزانية

ظهر تأكيد المشرع الجزائري لمبدا التوازن من خلال المادة 121 من الدستور التي نصت على مايلي: " لا يقبل اقتراح اي قانون مضمونه ونتيجته تحفيض الموارد العمومية، او الزيادة في النفقات العمومية،الا اذا كان مرفوق ابتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية تساوي على الاقل المبالغ المقترح انفاقها"

تعني قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة،ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات والعكس،ففي الجزائر يأخذ مبدأ توازن الموازنة طابعا خاصا فحتى سنة 1965 فان جميع النفقات العامة تظهر في الموازنة العامة حيث بدأ تظهر بعض الإختلالات منذ بداية الجزائر بتطبيقها لمخططات التنمية فخلال المخطط الثلاثي (1967/1969) عرفت الخزينة مشاكل في التمويل ومع تزايد الإنفاق العام ظهرت مشكلة التوازن في الموازنة العامة للدولة فقامت الحكومة من أجـ لحل هذه المشكلة بإدخال ما يعرف بالموارد المؤقتة ضمن مكونات الموازنة (التسبيقات والقروض)، وهو الأمر الذي أدى للتخفيف من ثقل النفقات على الخزينة العمومية والتقليص من عجز الموازنة العامة للدولة[78].

ولكن بعد سنة 1971شرعت الجزائر بالعديد من الإصلاحات وذلك من أجل تسهيل عملية التمويل لمختلف المخططات، فالجزائر مذ هذه الفترة أصبحت تستند إلى مايعرف بالعجز المؤقت أو المقصود أو المنظم من أجل زيادة الطلب والتوسع في المشاريع الاستثمارية ومحاولة تحقيق مناصب عمل والوصول لتحقيق التوازن الاقتصادي[79]،ومنه أصبحت الجزائر لا تركز على مبدأ التوازن في الموازنة لكي تتمكن من الوصول لتحقيق أهدافها الاقتصادية ،ولكن ذلك لايعني التمادي في خلق عجز في الموازنة.

[78] ـ لحسن دردوري ، مرجع سابق، ص165

[79]ـ جمال لعمارة ، مرجع سابق،ص 14

خلاصة الفصل الأول :

تعتبر الميزانية العمومية في مختلف دول العالم أداة مهمة لتسيير الإقتصاد والسياسة ومختلف نواح الحياة الإجتماعية في البلاد، وهي تخضع في تقديرها لجملة من المبادئ التي يجب الإلتزام بها إلا في حالات الأستثناءات المنصوص عليها قانون.

تمر الميزانية في إعدادها وتنفيذها بمراحل مهمة تختلف إجراءاتها من دولة إلى أخرى فيما يعرف بدورة الميزانية العامة، إلا أنها تشترك من حيث المراحل الأساسية المتمثلة في تحضير وإعداد الميزانية ، تنفيذها والرقابة عليها.

ويتم إعداد الميزلنية بمراعاة أجراءات قانونية حددها التشريع الجزائري ، واحترام المبادئ التي اتفق عليها الفقه وأقرها مختلف التشريعات وهي مبدأ السنوية، الوحدة، العمومية، والتوازن) .

من المهم احترام مبادئ الميزانية في مخلف مراحل دورة الميزانية العمومية لتمكين السلطات المختصة من فحص وتدقيق البيانات المالية المتعلقة بالميزانية ، وتسهيل مهمة ممارسة الرقابة .

تضمن القانون 84-17 أحكاما مختلفة لتنظيم الميزانية العمومية عير أنها لم تعد تتوافق مع المتطلبات الحديثة وشابته العديد من النقائص .

الفصل الثاني

الميزانية العمومية وفقا للقانون العضوي 18-15

تمهيد

إن إصلاح الإطار الميزانياتي رهين بمراجعة الإطار القانوني الذي يحكم هذه الأخيرة، والعمل على مواكبته للمستجدات والتحولات التي عرفتها البلاد في شتى مناحي الحياة خاصة المالية منها.

وانطلاقا من كون الدستور يعد المرجع الأساسي المحدد ل-لمبادئ،والقواعد التي تحكم سير الدولة،ومؤسساتها بما فيها المبادئ والقواعد المتعلقة بتسيير المالية العامة، فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في دستور 1996 في مادته 123 يعد المصدر الثاني لقوانين المالية،هذا القانون العضوي الذي لم يصدر إلا سنة 2018 أي بعد مرور اثنان وعشرون عاما من النص عليه، عليه جاء ليتوافق مع المقتضيات الدستورية المشار إليها آنفا وليعالج القصور والاختلالات التي عرفها تسيير الميزانية العمومية في ظل القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية.

تتجسد الإجراءات القانونية الجوهرية المتعلقة بإصلاح الإطار الميزانياتي الجزائر في ضرورة إعادة النظر في أهم القوانين المؤطرة لتسيير الميزانياتي،ذلك من خلال إصلاح القانون84-17المتعلق بقوانين المالية الذي تجاوزه الواقع الاقتصادي والمالي والاجتماعي للبلاد،وكذا التحولات الدولية في مجال تسيير المالية العامة.

إن إصلاح وعصرنة نظام ميزانية الدولة يعتبر ضرورة اقتصادية وسياسية، وذلك بإتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي من خلال إتباع أسلوب الحوكمة المالية الذي يهدف إلى إرساء نظام تسيير يرتكز على الأداء، اعتمادا على نمط تسيير أكثر شفافية وكفاءة وفعالية، ولايكون ذلك إلا بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج انطلاقا من الأهداف المحددة سلفا،مما جعل المشرع الجزائري يصدر القانون العضوي رقم18-15المتعلق بقوانين المالية الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازناتي والمحاسبي وإحداث تحول جذري في طريقة تسيير المال العام.

وعليه يتضمن هذا الفصل:

المبحث الأول:السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي15 - 18

المبحث الثاني :دواعي تبني القانون العضوي 18/15 .

المبحث الثالث : عناصر الميزانية العمومية ومبادؤها حسب القانون العضوي 18-15

المبحث الأول

السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي18-15

لقد سجل الإطار الميزانياتي الحالي ممثلا في القانون84 -17وكذا النصوص التطبيقية له العديد من النقائص على مستوى الواقع،خاصة مع التطورات المالية والمحاسبية على المستوى الدولي.

جاء القانون العضوي 18-15 والمتعلق بقوانين المالية[159]كنتيجة للمسار الإصلاحي الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في م التسيير المالية العمومية من جهة،وكذلك حتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ،والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور[160] 2020 ،حيث تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المتعلقة بقوانين المالية، وهو الشرط الذي نصت عليه لأول مرة المادة من دستور 1996وهو ماكان يتعارض مع القانون 17/84 الذي يعد مجرد قانون لايتماشى مع القيمة المعيارية التي فرضتها المواد الدستورية السالفة.

80- القانون العضوي رقم –18-15 مؤرخ في 20 ذي الحجة عام 1439 الموافق ل2 سبتمبر سنة 2018،المتعلق بقوانين المالية .

81- دستور 2020،الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 422 - 20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30ديسمبر2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصداق عليه في استفتاء أول نوفمبر2020 .

المطلب الأول

ظروف إصدار القانون 18-15

لقد صدر القانون 18-15 في ظروف خاصة أملتها التغيرات الوطنية والدولية المختلفة ساهمت مجتمعة في ضرورة إعادة النظر في النظام القانوني المنظم للميزانية العمومية، لينتج القانون 18-15 كما سنرى .

الفرع الأول : القانون 18-15 ضمن جهود الإصلاح الميزانياتي

عرف القانون العضوي18-15 مخاضا عسيرا ستمر اكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعداده منذ سنة، 2006 أين تم إيداعه على مستوى الأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في أخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005 ، فقد تم البدء في مشروع عصرنة أنظمة الميزانية في سنة 2005 أين أبرمت وزارة المالية(ممثلة في المديرية العامة للميزانية)عقدا مع مكتب استشارات كندي CRC SOGEMA من أجل وضع تصور شامل ومتكامل لإصلاح المالية العمومية وذلك في إطار القرض المقدم من طرف البنك العالمي crédit " N° 7047-AL". لتنتهي الأشغال بإعداد مجموعة من التقارير مكنت من صياغة أهم محاور هذا المشروع والتي برزت في محورين أساسين هما[161]:

81- ضريفي نادية حاج جاب الله أمال،**إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS**،مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ، جامعة عمار ثليجي . الأغواط، الجزائر،العدد 07 ،جانفي 2018، ،ص 232 .

أولا- الجوانب المتعلقة بالميزانية :

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

1-إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات

2-تحسين عرض ونشر الميزانية العامة للدولة

3-تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية

4-إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية

ثانيا - الجوانب المتعلقة بالإعلام الآلي ونظام المعلومات :

يشمل هذا المحور على:

1-إعداد مخطط توجيهي للإعلام الألي الخاص بوزارة المالية

2-إعداد وتطوير نظام مدمج لعملية التسيير الميزاني.

3-تحسين الهياكل التكنولوجية من خلال إنشاء مديرية مركزية للإعلام الآلي.

يعد المحور الأول المتعلق بالجوانب الميزانياتية أكبر الورشات التي تعمل عليها هياكل وزارة المالية حيث تم تكليف مكتب الاستشارات الكندي CRC SOGEMA بإنجاز كل الجانب الأول والثاني من المشروع، فبالنسبة للجانب المتعلق ب" تحسين عرضو نشر الميزانية العامة للدولة "فقد أعد هذا المكتب في ماي 2006 تطبيقا للإعلام الالي" حول التسيير الحكومي المدمج للميزانية"

«système intégré gouvernemental de budgétisation » SIGBUD

أما الجانب المتعلق إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات فقد تم الشروع فيه منذ سنة 2004 إلى غاية 2007 أين تمت تجربته على مستوى المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع خمسة وزارات ليقرر بعد ذلك إعداد أول ميزانية برنامج سنة2010 لكن ونظرا لعدة معوقات فان هذه الميزانية لم ترى النور إلى يومنا هذا،و في هذا السياق فقد صرح وزير

المالية في حوار له مع الصحافة المكتوبة أنه سيتم إعداد أول ميزانية وفق مشروع MSB في 2015امافيما يتعلق بالجانب الرابع المتمثل في « إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية » فقد تم تكليف مكتب استشارات فرنسي[162] GIP-ADTETEF حيث تم إبرام العقد سنة. 2006 ليتم الشروع بعد ذلك في إعداد مخطط محاسبي جديد يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي.

الفرع الثاني :القانون 18-15 الآجال وشروط دخوله حيز التطبيق

إن الميزة البارزة في القانون 18-15هو تأجيل دخوله حيز التطبيق،حيث اعتمدت وزارة المالية على فكرة التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون نظرا للتغييرات الكبيرة التي ستطرأ على هيكلة الميزانية العامة للدولة، وهو الأمر الذي يتطلب وقتا للتأقلم مع أحكامه الجديدة وعليه سيتم إدراج في كل سنة مالية كتلة عملياتية ووظيفية ليبلغ استيعاب آليات الميزانية بالبرنامج والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023[163] ،في حين أن قانون تسوية الميزانية فسيتم مراجعة السنة المرجعية الخاصة به لتنتقل من السنة التي تسبق عرض القانون بثلاث سنوات (س-3) إلى سنتين(س-2) بالنسبة لسنوات 2023 و 2024 و 2025لتصل إلى سنة واحدة(س-1) وذلك ابتداء من 2026تجدر الإشارة هنا أن المشروع الأولي للقانون العضوي18-15قد أورد في أحد مواده امكانية تعديل تاريخ دخول هذا القانون العضوي حيز التطبيق عن طريق قوانين المالية السنوية إذا تطلب الأمر ذلك،لكن المجلس الدستوري قد رفض هذا الحكم عتد دراسته لدستورية هذا القانون من خلال الرأي رقم 02/ ر.ق.ع/م.د 18 المؤرخ في 2 أوت سنة[164] 2018،حيث أوجب تغيير هذا

-GIP-ADETEF :Groupementd'Intérêt public d'Assistance au Développement des 83 Echanges en Technologies Economiques et Financières.

84- نصت المادة 89 على مايلي " : يكون قانون المالية لسنة 2023 أو ل قانون يحضرو نفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي.

85- رأي رقم / 02 ر.ق.ع/م.د18 / مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 أوت سنة 2018 ،يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور.

التاريخ عن طريق قانون عضوي اخر لأن المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أدرجت تنظيم قوانين المتعلقة بقانون المالية ضمن مجال القوانين العضوية الى جانب ضرورة احترام قاعدة توازي الأشكال.

و في نفس السياق فقد تم تعديل القانون العضوي 18-15،من خلال القانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة[165] 2019 ،لاسيما المادة 18 منها لتي أعيدت صياغتها كما يلي :تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، وكذا في مجال الإعفاء الجبائي . غير أنه يمكن النظام الجبائي المطبق على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات أن ينص على الأحكام المذكورة أعلاه،عن طريق قانون خاص .فالتعديل الجديد للمادة 18 سمح بتعديل الأحكام الجبائية من خلال قانون المحروقات بعدما كانت امكانية التعديل هذه محصورة فقط ضمن قوانين المالية وهي الإمكانية التي كانت موجودة سابقا ضمن القانون 84-17 الذي أتاح إمكانية التشريع في المجال الجبائي عن طريق نصوص أخرى غير قوانين المالية،لاسيما القانون المتعلق بالمحروقات .وقد جاء هذا التعديل من أجل تجنب التعارض بين النصوص القانونية وكذا تمكين مشروع القانون المتعلق بالمحروقات من التنصيص على أحكام جبائية تهدف إلى إدخال بعض المرونة للتعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يحتاجها لاقتصاد الوطني فيما يخص نشاط قطاع الطاقة[166].

86- القانون العضوي 09 - 19 مؤرخفي 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019،يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في2 سبتمبر سنة 2018 ،المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في 18 ديسمبرسنة 2019 ..

المطلب الثاني

أهداف القانون العضوي 18-15

الهدف الرئيسي من عصرنة نظام المالية العامة في الجزائر هو دفع عجلة التنمية وتحقيق الرفاهية والإزدهار في المجتمع وخلق جو من الأمان واالرخاء الإقتصادي ، وهو ما سعى إليه المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية .

الفرع الأول : إصلاح إطار تسيير المالية وخلق نظام معلوماتي

سعى القانون الجديد إلى إصلاح إطار التسيير المالي للتوجه نحو البحث عن الفعالية والنتائج وكذا خلق نظام معلوماتي من أجل تجسيد الشفافية لاتخاذ قرارات واضحة وصريحة

أولا: إصلاح لإطار تسيير المالية بتوجيهه نحو البحث عن الفعالية والنتائج

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من خلال المادة الثانية على تطبيق مبدأ التسيير القائم على النتائج وهذا ابتداءا من اهداف محددة مسبقا والتي تتماشى والمنفعة العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من اهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم .فقد نصت المادة 79 منه على أن البرنامج هو وحدة تنفيذ الإعتمادات المالية ويتم توزيعها بموجب مرسوم وتوزع حسب الوزارة الو المؤسسة العمومية[167]،

ثانيا- خلق نظام معلوماتي واضح:

النظام المعلوماتي يتمثل في توفير عتاد وأنظمة حديثة وملائمة تسمح بتعزيز إمكانيات عمل وزارة المالية ويهدف إلى وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الميزانياتي، ويعمل بإعداد مخطط توجيهي للإعلام الآلي بغرض تسهيل نقل المعلومات وهذا لإصلاح النظام السابق الذي كان يعاني من عدم كفاية المعلومات، إذ يجب

[167]- جابر عقال وخديجة عمومن، **مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية**، مذكرة ماستر، تخصص قانون اقتصادي عام ، شعبة الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2020-2021، ص16

إعادة النظر في المدونة تبعا لتناسق التصنيفات الإداريةوالاقتصادية وضرورة المعالجة الآلية للمعلومات.

وعليه جاء هذا القانون ليوفر عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته، ومن اجل تجسيد هذه المعلومات بشكل صحيح وواضح كان لابد من اعتماد مبدأ الشفافية في نقلها وتحقيق النتائج المرجوة منها كان على قوانين المالية التشريع لوحدها في مجال المالية وهذا ما نصت عليه المادة 18 من هذا القانون[168] .بحيث يهدف في هذا الإطار جعل الوثائق الميزانياتية أكثر شفافية والسعي يلى الوصول يلى أقصى حد من المقروئية.[169]

إضافة إلى :

- تحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التقييم والتصويت على القوانين المالية للبلد؛
- تعزيز الإعلام و المراقبة البرلمانية على المالية العامة؛
- التطوير الفعال للنظم المحاسبي للدولة.

الفرع الثاني: تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص

- أدت الأزمات المالية المتكررة إلى التفكير في صيغ جديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في محاولة لحل مشكلة تمويل المرافق العامة عن طريق التنازل عن بعض المهام لصالح الأفراد عن طريق الشراكة .

- إن المنظمات الدولية تلزم الدولالمستفيدة من القروض بإحداث تغييرات جذوية في هياكلها الإقتصادية وذلك في ظل التوجه نحو نظام السوق الحر سواء داخليا أو خارجيا[170].

-

[168] ـ جابر عقال وخديجة عمومن، مرجع سابق، ص17

[169] ـ أمين صاية، كمال بن موسى، مرجع سابق، ص268

[170] ـ جابر عقال وخديجة عمومن، مرجع سابق، ص18

أولا- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظلل القانون 18-15

أضفى القانون 18-15 طابعا رسميا على الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليا الإستثمار العمومي حيث تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقانون المالية أنه يمكن للدولة اللجوء إلى تمويل كلي أو جزئي لعمليات الإستثمار العمومي في إطار تعاقدي أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مع مراعاة لا سيما إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقرر .

ثانيا –مبررات الشراكة بين القطاعين االعام والخاص

مما لا شك فيه أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتبر نموذجا متطورا لتحسين الخدمة العمومية حيث تساهم في تحقيق معدلات نمو عالية كما تساهم في تحقيق أعباء الدولة وتشجع على المنافسة بين القطاعين ومن مبررات اللجوء إلى الشراكة[171]:

- عجز الدولة عن تحمل أعباء الإنفاق الإستثماري.
- عدم ة قدرة الحكومة على تحقيق التنمية المستدامة .
- الاستفادة من كفاءات وخبرات القطاع الخاص ومحاولة نقلها إلى القطاع العام .
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام .
- الإعتمادعلى العقلانية في التسيير وترشيد النفقات يفرض على الدولة التخلي عن بعض المرافق العمومية خاصة إذا لم تكن ذات أهمية استراتيجية وتمكن الخواص من تسييرها وهذا قصد ضمان خدمة لائقة أمام تزايد وعي الأفراد.
- تحسين الخدمات المقدمة من الحكومة كمن خلال جذب الأإستثمارات من القطاع الخاص .
- المتغيرات السياسية المتغيرة مثل العولمة، الخصخصة ، الثورة التكنولوجية
- تأثير الهيئات المالية الدولية

[171] ـ المرجع السابق ، ص19

المبحث الثاني

دواعي تبني القانون العضوي 18/15

صدر القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية في استجابة لأسباب داخلية تتعلق بوجود نقائص عميقة في القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية، وعدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدها تسيير المالية العامة، والتي حالت دون تحقيق الإستخدام الأمثل للإنفاق العام،وجعل اصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة، فسعت المؤسسات المالية الدولية لتعميم نموذجا لتسيير المتمحور على النتائج القائم على اعتماد آليات المناجمنت العمومي الجديد والمندرج تحت مسمى " الحكامة المالية العامة الجيدة" .

المطلب الاول

الأسباب الداخلية لتبني القانون العضوي 18/15

تشكل المسببات الداخلية دافعا رئيسيا للشروع في الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العامة ومطابقته أولا مع أحكام الدستور، ثم تأتي ثانيا في محاولة لتجاوز اختلالات وتقادم وتعقيدات آليات التسيير المالي العمومي، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي والميزانياتي في ظل رقابة متعددة غير فعالة،وكذا ضعف منهجية التسيير المالي وهيمنة منطق الوسائل وتنامي ظاهرة التسيير خارج الميزانية.

الفرع الأول: ضرورة التطابق مع أحكام الدستور

وفق الأحكام المادة141من الدستور،" يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتم تلعبها قوانينالمالية نفسها.

وعليه تبقى مراجعة القانون 84/17 وتبني القانون 18/15 ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكلية الدستورية، ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني تحدد قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني مراعاة لحسن تسيير المالية العامة والوصول لتحقيق الرشادة في إنفاق المال العام .

الفرع الثاني : زيادة حجم الإنفاق العام وغياب الرشادة في تسييره

لقد عرف حجم الإنفاق العام زيادة متسارعة منذ بداية الألفية الثالثة بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية،انعكس في سياسية إنفاقيه توسعية من خلال تطبيق برامج الإنعاش الوطني التي رصدت لها مبالغ كبيرة بحسبما تشير إليه بيانات بنك الجزائر.

ساهمت هذه الوفرة المالية في تحقيق نجاح على مستوى التوازنات الكلية للاقتصاد مابين سنة 2000و 2014وانعكس في تحقيق استقرار اقتصادي على المستوين الداخلي والخارجي لقي استحسان الهيئات المالية العالمية المتابعة لمسار الإصلاحات في الجزائر،في المقابل تم تسجيل غياب النوعية المؤسساتية التي تعد مفتاحا لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار[172].

تشير في هذا السياق بعض المؤشرات الدولية لتحليل البنية المؤسساتية التي تمثل مدخلا رئيسيا في رسمال سياسيات العامة وصنع القرار إلى احتلال الجزائر لمراتب متدنية للغاية في مجال تسيير الإنفاق العام لوجود إسراف فيا لنفقات العامة وتفش يظاهرة الفساد،وعدم توفر معيارا ستقلالية القضاء وكذا الشفافية في السياسيات العامة التي ترتبط كلها بعدم نجاعة التسيير العمومي.

حيث ترتيب الجزائر حسب مؤشر الإسراف في الإنفاق العام يشير لعدم وجود كفاءة عالية في توفير السلع والخدمات الضرورية رغم الموارد والأموال الضخمة التي تم صرفها لتحسين الخدمة العمومية ويؤكد مؤشر مدركات الفساد على تفشي الظاهرة في القطاع العام بحسب التقارير التي تصدرها منظمة الشفافية الدولية كما يحيل مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر

[172] ـ أكحل محمد، مرجع سابق، ص 439، نقلا عن: فاطمة الزهراء عيدودي، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد إالنفاق العام في الجزائر،ص191

إلى مراتب متدنية تعكس عدم استقلاليته وخضوعه لتأثيرات السلطة السياسية وهوما يؤثر على التسيير الحسن للمال العام.[173]

غياب قانون عضوي منظم لقوانين المالية: إن القانون المنظم لقوانين المالية هو بمثابة دستور المالية العامة في الدولة لضمان استقرار القواعد التنظيمية و الإجرائية و لضمان عدم تلاعب الحكومات المتعاقبة ذه الإجراءات و القواعد ، وعليه لابد من وجود قانون عضوي منظم لقوانين المالية ، إلا أن قانون 84 -17 بالرغم من كل اهودات لم يرقى إلى مستوى القوانين العضوية فهو قانون عادي حيث تم تعديله بالعديد من القوانين العادية ، أضف إلى ذلك أن دستور 1996 و التعديل الدستوري المؤرخ في 06مارس 2016صنف القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن القوانين العضوية و من الدستور كما نصت المادة 213 على :" يستمر سريان مفعول القوانين العادية التي 1 ذلك في المادة 141َ هذا الدستور إلى قوانين عضوية ، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات الدستوريةَ ، وهي إشارة "َ ًله واضحة إلى ضرورة خلق قانون عضوي منظم لقوانين المالية غير قابل للتعديل عن طريق قانون عادي ويعد بمثابة دستور مالي للدولة ،ثم إن القانون 84-17 لم يواكب التطورات الاقتصادية و السياسية المحلية و الدولية التي شهدا الجزائر ويفتقر إلى الوضوح و الشفافية [174]

الفرع الثالث :توصيات المؤسسات الإقليمية و الدولية

إن برنامج عصرنة نظام الميزانية جاء بتوصية من العديد المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي و البنك العالمي و الاتحاد الأوروبي في إطار التعاون الجزائري الأوروبي

---

[173]- تؤكد تقارير مؤشر استقلاليه القضاء على عدم وجود استقلالية عن هيمنة السلطة التنفيذية وخضوعها للتأثيرات السياسية حيثتحتل المرتبة ،133/112 ،112/133، 126/142، 123/144، 95/148، 85/148 خلال السنوات التوالي: ،2015/2010.2014/2009، 2014/2013، 2013/2012، 2012/2011، 2011/2010، انظر: أكحل محمد، مرجع سابق، ص440

[174]- فرجي محمد، المحددات الأساسية لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، دراسة تقييمية قياسية ، أطروحة دكتوراه تخصص تجارة دولية، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس، 2019-2020، ص264

) Algerie-UE coopération)عن طريق برنامج دعم المرحلة الأولى 2004 -2007 بقيادة [3] بحيث تم البرنامج من خلال عدة مراحل، وتمويل من البنك العالمي ثم المرحلة الثانية 2008_2012 بتمويل من الدولة الجزائرية ، و إضافة إلى ذلك فلقد اعتمدت الدولة على الطرق الكلاسيكية في إعداد و تنفيذ الموازنة و لم تواكب التطورات الإقليمية و الدولية التي لم أشار إلى العديد من النقائص المتعلقة تعد الدولة في منأى عنها .

ففي تقرير برنامج الإنفاق العام و المسائلة المالية بتسيير المالية العامة في الجزائر بحيث أشار إلى غياب التخطيط الاستراتيجي في إعداد الميزانية ، كما أشار إلى نقائص فيما يتعلق بالرقابة الداخلية و الخارجية في تنفيذ الميزانية مع غياب الشفافية و الوضوح وصعوبة الوصول إلى المعلومة المتعلقة بالسياسة المالية من طرف الجمهور

الفرع التطورات الاقتصادية و السياسية : منذ مطلع التسعينات من القرن الماضي أجرت الجزائر العديد من الإصلاحات التي مست الهيكل الاقتصادي للدولة لتتماشى مع قواعد اقتصاد السوق و فك احتكار الدولة عن مختلف النشاطات الاقتصادية، إلا انه في جانبَ ْت على القانونِ ري السياسة المالية و نظام الموازنة اكتفت ببعض التعديلات التي أُج 84 -17 كما اشرنا سابقا ، وْ التوجه الجديد للحكومة سواء على الصعيد الاقتصادي أو السياسي يقتضي الانفتاح و تعزيز مشاركة الجمهور في إعداد و متابعة تنفيذ السياسات العامة و الشفافية ، لذلك كان من اللازم القيام ذه الإصلاحات لتمكين الحكومة من توجيه السياسة المالية بكفاءة وفعالية و تخصيص امثل للموارد لضمان معدلات إيجابية و مستقرة للنمو الاقتصادي في المدى المتوسط و الطويل و الحد من التشوهات الاقتصادية التي يمكن أن تحدثها السياسات على الهيكل الاقتصادي للدولة[175]

[175] - فرجي محمد، المرجع السابق، ص265

المطلب الثاني

الأسباب الخارجية لتبني القانون 18-15

عرفت الساحة الإقتصادية الدولية في الآونة الأخيرة تغيرات هامة مع انتشار ظاهرة العولمة والتكامل المالي الإقتصادي العالمي ومنه توسع المبادلات وتحرير الأأسواق وتعزيز بذلك العلاقات بين الؤسسات الدولية ومتلف الدول ، لذا كان على الدولة الجزائرية اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل عصرنة وتحديث ما يلزم من أجل مواكبة هذه التطورات .

أولا –ضرورة عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية

الإدارة العامة هي مجموعة الأشخاص والأجهزة تحت سلطة الحكومة لأداء مسؤوليات وواجبات ووظائف ومهام تقوم بها من أجل تنفيذ القوانين والتعليمات واشباع حاجات المجتمع.

ولمواجهة هذه الادارات للتحديات التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي والذي اثر على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات ، وهذا من خلال وجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الإختصاص المالي، حيث تقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك ، وبالرغم من وجود الرقابة الداخلية والخارجية ومراقبة المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية و لجان الصفقات العمومية إلا ان هذا لم يحد من انتشار الإختلاسات وسوء التسيير للمال العام[176].

لهذا يعتبر اسلوب التسيير العمومي الجديد الأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومنهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص حيث يقوم هذا النموذج على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها، وكدلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، والجزائر كغيرها من الدول لا يمكنها العيش بمعزل عن هذه

[176]- عقال جابر وعمومن خديجة، مرجع سابق، ص15

التحولات وهذا خاصة مع ما فرضته الهيئات والمنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام حيث تبنت وزارة المالية جملة من الإصلاحات من بينها تطوير المنظومة القانونية المالية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية .

ثانيا- مواكبة تحديات العولمة وضغوطات المؤسسات الدولية

انتشرت في باقيالدول وفتحت المجال لتحولات عميقة في الهياكل المالية الوطنية والدولية وهذا من خلال منح ابنوك المؤسسات المالية استقلالها التام وحرية إدارة أنشطتها الملية لمواكبة العولمة المالية .

اتجهت الجزائر إلى إصلاح المالية العامة في سياق مواصلة الإصلاحات المالية والإقتصادية حيث بدأت في التعاون مع الهيئات الدولي المالية حيث حصلت الجزائر على قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير تحت رقم 7074 في 2001، والذي وافقت ادزائر من خلاله الشروع في اصلاح ميزانياتي يهدف إلى تحديث وعصرنة هياكل الدولى ومن أجل الإنفتاح على الأسواق العالمية ونعزيز إرادتها وتنويعها لمحاولة التوازن بين الإيرادات والنفقات ، تحت ما يسمى بالقاعدة الشرطية التي يطبقها صندوق النقد الدولي عند ان عملية الغاء الضوابط والتحرير المالي التي بدأت في الدول الصناعية سرعان ما تقديمه قروضا للدول النامية.

المبحث الثالث

قواعد إعداد قوانين المالية والميزانية ضمن القانون 18-15

إن وضع أسس جديدة لإعداد والمصادقة على قوانين المالية بمختلف أشكالها من الأهداف الرئيسية التي صدر من أجلها القانون العضوي 18-15 ، " يتبين ذلك من خلال نص المادة الأولى منه، يهدف هذا ة الدولة، الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضموا القانون إلى تعريف إطار تسيير مالي وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها"

المطلب الأول

أنواع قوانين لمالية بمفهوم القانون 18-15

يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد الإطار العام الذي يحدد أسس وقواعد تسيير مالية الدولة، من خلاله تحديد المعالم التي تحكم إعداد قوانين المالية ومضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها منطرف البرلمان بغرفتيه كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة بالإضافة إلى تنفيذ قوانين المالية ومحتوياتها وأهدافها إلى ثلاثة أصناف

الفرع الأول: قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي

أولا-قانون المالية للسنة:

هو الوثيقة التي يقر ويرخص بها لكل سنة مالية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة، طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع تقييم .
يلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قد أشار إلى ربط موارد الدول وأعبائها مع الأهداف المسطرة والنتائج المرجوة وكذا ضرورة وجود أدوات للتقييم، أي النص على

العناصر الأساسية في الإصلاح التي تقوم على التوجه نحو تجسيد التسيير المرتكز على النتائج والأهداف.

حيث حدد مفهوم قانون المالية السنوي ، الذي يجسد التسيير بمنطق الموارد المتاحة فقط على أنه الوثيقة التي تقر ويرخص ا لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي.

ثانيا- قانون المالية التصحيحي

لقد عرفت المادة 07 من القانون العضوي 18 -15 قانون المالية التصحيحي بأنه القانون الذي يتم من خلاله تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية"

حيث يلاحظ انه تم الاحتفاظ بنفس التعريف الصادر بموجب أحكام المادة 04 القانون 84-17 ،إلا أنه تم استعمال مصطلح تصحيحي بدلا من تكميلي وكأن المشرع استعمل مصطلح التصحيح كإقرار بوجود انحرافات وقعت في عملية البرمجة خلال مرحلة التوقع، الأمر الذي يشير إلى الطابع الإستثنائي لهذا القانون، بخلاف استعمال مصطلح التكميلي لقانون المالية السنوي وكأنه قانون عادي [177]

الفرع الثاني :.القانون المتضمن تسوية الميزانية

يعتبر قانون تسوية الموازنة 18- 15 من أهم المفاهيم التي جاء به القانون العضوي 18-15 من خلال أهميته في ضبط اعتمادات الميزانية العامة للدولة وكذا حسابات الدولة.

أولا- تعرف قانون تسوية الميزانية

يعتبر القانون المتضمن تسوية الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة المالية يتم ذلك من خلال معاين وضبط المبلغ النهائي للإيرادات والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، حيث يتم إيداع مشروع القانون

[177]- مصطفى شبرة امحمد، مرجع سابق، ص206

المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الفاتح أوت من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية .

يلاحظ ان أهمما جاء به القانون العضوي الجديد من خلال هذا التعريف ان قانون تسوية الميزانية يتم إعداده والمصادقة عليه سنويا بخصوص كل سنة تنفيذ لقانون المالية السنوي ، بخلاف المدة المحددة للمصادقة على قانون ضبط الموازنة بموجب القانون 84-17 المقدر بثلاث سنوات لاحقة لنفيذ قانون المالية السنوي ، ما يجعل منه أداة فعالة في تحديد الإنحرافات وضبطها في الوقت المناسب .

ثانيا- أهمية قانون تسوية الميزانية

تكن أهمية قانون المالية في احتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل، مما يسمح بمعرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة الى جانب الأهداف التي تسعى لتحقيقها والتي يمكن تلخيصها كما يلي :

أ- قانون تسوية الموازنة تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الإطلاع ومعرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا إلى البيانات والمعلومات المالية ومختلف الوثائق المالية والمحاسبية: 2.2

ب- قانون تسوية الميزانية وسيلة وأداة رقابية يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة .المقبلة

ت- قانون تسوية الميزانية أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ إلى جانب كونه وثيقة مكتوبة ووسيلة فعالةيملكها البرلمان لمعرفة طرق الإنفاق والتحصيل، يعتبر كذلك آلية محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة وفحص البيانات المالية، بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للإعتمادات المرخص بها، مما يسمح بالكشف عن الثغرات والنقائص وإعطاء رؤية صادقة عن التنفيذضمن القانون العضوي

المطلب الثاني

المبادئ العامة للميزانية وفق القانون العضوي 18-15

للميزانية أربعة مبادئ أساسية: السنوية، الشمولية، الوحدة، التخصيص، حيث تم تأكيدها بموجب القانون 18-15 للميزانية إضافة إلى مبدأ صدق الموازنة[178]

الفرع الأول: .مبدأ سنوية الميزانية في القانون 18-15

لقد أقر القانون 18-15مبدأ سنوية الميزانية بتعريفه وتحديد استثناءات المبدأ

أولا- تعريف مبدأ السنوية في القانون 18-15

نصت عليه أحكام المادة 03 من القانون 18-15 ، حيث أوضحت أن قانون المالية يحدد طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء لدولة وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدد بالنسبة لسنة ماليى التي تمتد لسنة مدنية.

ثانيا- استثناءات مبدأ السنوية حسب القانون 18-15

يمكن إجمالها فيما يلي:

أ-حالة عدم المصادقة عى قانون المالية في الآجال المحددة

نص القانون 18-15 على الكيفية التي يتم فيها ضمان تحصيل الأغيرادات وصرف التفقات ، في حالة إذا ماكان تاريخ المصادقى على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول أول جانفي من السنة المعنية حيث يستمر تنفيذ ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط التالية:

- تطبيق نفس النسب المنصوص عنها بموجب قانون المالية السابق في عملية تحصيل الإيرادات.

[178]-مصطفى شبرة امحمد، المرجع السابق، ص208

– في حدود جزء من من اثني عشر شهريا خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة ، فيما يخص نفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل .

– في حدود ربع الإعتمادات المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل امر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقى بالنسبة لنفقات الإستثمار .

بالنسبة للحسابات الخاص للخزينة يستمر في تنفيدها وفقا للأحكام التشريعيى ولتنظيمية التي تحكمها قبل بدايى السنة الجديدة .

مما يلاحظ من خلال قراءة أحكام القانون العضوي الجديد فيما يخص حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة أنها كانت تقريب نفسها أحكام القانون 84-17 ما عدا الأخذ بالحسبان الهيكلة الجديدة للميزانية فيما يتعلق بنفقات الإستثمار .

ب- الفترى التكميلية لتنفيذ عمليات الدفع

حسب نص المادة 35 من القانون 18-15 فإن الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية لا تخول الحق في استمرارية سريانها في السنة المالية الموالية، غير انه يمكن خلال نهاية السنة الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج ما، خلال السنة الموالية وذلك في حالات استثنائية ومبررة قانونا، حيث في يجب أن يتم هذا التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدا تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي الذي يقصد به لاستمرار في عملية الدفع فقط للنفقات التي سبق تم الالتزام خلال السنة المعنية [179] دون ان يشمل التزامات جديدة على عاتق السنة المنقضية.

[179] مصطفى شبرة امحمد، مرجع السابق، ص210

الفرع الثاني : مبدأ شمولية الميزانية

يقوم مبدأ شمولية الموازنة للميزانية العامة للدولة على فرضية تجميع مجمل إيرادات ونفقات الدولة ضمن وثيقة واحدة، فلا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات ولا يجوز الفصل بين الإيرادات والنفقات، يتجسد هذا المبدأ بموجب القانون 18-15 بنص أحكام المادة 14 التي توضح أنه يتم التقدير والتحديد والترخيص السنوي لموارد ميزانية الدولة وأعبائها وتبيانها في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات حيث تضمن مجموع الإديرادات والنفقات شمن حساب وحيد يمثل الميزانية العامة للدولة.

أولا- القواعد المرتبطة بمبدأ شمولية الموازنة:

نجد هذه القواعد في نص المادة 14 من القانون 18-15 التي تشترط عدم إجراء مقاصة ، وعدم تخصيص إيراد لنفقة حتى تكتمل فرضية شمولية الموازنة .

أ- قاعدة عدم المقاصة: تقتضي هذه القاعدة بأن تقدم جميع مداخيل الشخص العمومي من ناحية وجميع نفقاته من ناحية أخرى بدون مقاصة بين المداخيل والنفقات .

ب- قاعدة عدم تخصيص إيراد لنفقة :

تتضح هده القاعدة بموجب المادة 38 من القانون 18-15 التي بينت أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة حيث تستعمل جميع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الموازنة العامة للدولة .

ثانيا- استثناءات مبدأ الشمولية :

يعتبر القانون 18-15 تخصيص الموارد في الحسابات الخاصة للخزينة احدى استثناءات قاعدة عدم التخصيص ، حيث يتم بموجب قانون المالية تخصيص إيرادات لتغطية نفقات محددة ، كما يمكن تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة الجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الاجتماعي أو أي شخص معنوي يشارك في لخدمة العمومية حيث تحدد مبالغ هذه الموارد ووجهتها بشكل دقيق ومميز وتستعمل لضمان تمويل مهامها.

تضمن هذا القانون استثناءات جديدة تتمثل في :

أ -الأموال المخصصة للمساهمات "

تتكون هذه الأموال من الأموال ذات الطابع غير الجبائي المدفوعة من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين لمساهمة في انجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة كما تتكون أيضا من الهبات والوصايا المتنازل عليها للدولة حيث يجب أن يتطابق استعمال الأموال المخصصة للمساهمة مع موضوع المساهمة وفقا لإتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال مخصصة المساهمات والهبات إذ تسجل الأموال المخصصة للمساهمات مباشرة كإيرادات الموازنة العامة للدولة[180].

ب- الإعتمادات المالية المستعادة

نص القانون 18-15 على أنه يكن أن تكون موضوع استعادة الأإعتمادات المالية وذلك في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارى أو المؤسسة العمومية المعنية في الحالات التالية:

- في حالة وجود إيرادات واردة من استرداد الخزينة لمبالغ مدفوع بغير حق .
- في حالة وجود إيرادات متأتية من تنازلات بين مصالح الدولة وعن الأملاك والخدمات المنجزة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به .

الفرع الثالث: مبدأ وحدة الميزانية

تتركز أهمية هذا المبدأ في تسهيل الرقابة البرلمانية بفضل إمكانية الإطلاع على حصيلة موارد وأعباء الدولة بصفة إجمالية وتقديمها في وثيقة واحدة لتسمح لنواب البرلمان بالإطلاع على مجمل الوضعيات الميزانية للدولة.

[180]- مصطفى شبرة امحمد، مرجع سابق، ص211

أولا- تعريف مبدأ وحدة الميزانية

يتضح هذا المبدأ بموجب القانون 18-15 من خلال أحكام المادة 06 التي تنص على أن قانون المالية يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا لأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم .

يلاحظ من خلال هذا لتعريف أن تجسيد مبدأ الوحدة لا يشترط فقط أن يقر قانون المالية بمجموع موارد الدولة وإعبائها كما ورد في احكام القانون 84-17 إنما يمتد ليشمل وجوب ربط إقرار موارد وأعباء الدولة بالأهداف المحددة والنتائج المنتظرة مع وجود مؤشرات يمكن الإعتماد عليها في التقييم .

ثانيا- استثناءات مبدأ وحدة الميزانية

تعتبر بموجب القانون 18-15 ميزانيات المؤسسات العمومية من بين استثناءات مبدأ وحدة الميزانية على اعتبار أنها هيئات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلالية الذمة المالية حيث نصت المادة 25 من القانون 18-15 على خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية المستفيدة من تخصيصات موازنة الدولة لنفس المبادئ المطبقة على الميزانية العمومية ، وتخضع لنفس كيفيات وإجراءات التسيير الموازني والمحاسبي

الفرع الرابع: مبدأ توازن الميزانية

إن المشرع قد أقر بالتوازن الميزاني والمالي للموازنة العامة في إطار التوازن الإقتصادي ، حيث نصت المادة 03 أن قانون المالية يحدد بالنسبى لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة وكذا التوازن الموازني والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدد[181] .

[181]- مصطفى شبرة امحمد، المرجع السابق، ص 212

الفرع الخامس : مبدأ صدق الموازنة

نصت المادة 70 من القانون 18-15 عل أن تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة ، وتقيم هذه الصراحة من لال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن ان تنتج عنها ، كما نصت المادة 65 من نفس القانون على وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية [182].

المطلب الثالث

عناصر ودورة الميزانية حسب القانون العضوي 18-15

تختلف عناصر الميزانية العمومية في القانون 18-15 عنها في القانون 84-17 كما يلي :

الفرع الأول:عناصر الميزانية حسب القانون العضوي 18-15

تقسم الميزانية وفق القانون العضوي 18-15 قسمين اساسيين هما:

القسم الأول :ايرادات الدولة [183]

تتضمن موارد ميزانية الدولة ما ياتي :

1- الايرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات
2- مدا خيل الاملاك التابعة للدولة
3- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا اصولها الاخرى
4- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الاتاوى
5- مختلف حواصل الميزانية
6- الحواصل الاستثنائية المتنوعة
7- الاموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا .

---

[182]- المرجع السابق، ص212

104- المادة 15 من القانون العضوي 18-15.

8- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة .

تحدد العناصر المكونة لتصنيف الايرادات عن طريق التنظيموطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 20-353[184] الذي يحدد العناصر المكونة لتصنيف ايرادات الدولة :

أ-**تصنيف الايرادات حسب طبيعتها**

تستند العناصر المكونة لتصنيف الايرادات حسب طبيعتها الى ترميز ذي مستويين كما يأتي:

-**المادة** :المستوى المبين لفئة الايرادات[185] .

-**الخانة** :المستوى المبين للطبيعة النوعية او الاقتصادية للإيرادات .

فئات التصنيف حسب طبيعة الايرادات

الفئة الاولى:الايرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات ، وتشمل الخانات الاتية:

أ- الايرادات الجبائية :

الضرائب على الدخل ،الضرائب على راس المال،الضرائب على الاستهلاك ، الحقوق الجمركية والحقوق المماثلة ، الضرائب والرسوم الاخرى ناتج الغرامات .

ب-الجباية البترولية : الرسم المساحي ،اتاوة المحروقات ، الضريبة على دخل المحروقات ،الضريبة على الناتج، الضريبة على اجر الشريك المتعاقد الاجنبي ،الرسم على الدخل البترولي ،الضريبة التكميلية على الدخل ، الرسم على الارباح الاستثنائية ،الاتاوة الجزافية على الانتاج المسبق ، الرسم على حرق الغاز،الناتج على حقوق التحويل .

الفئة الثانية :مداخيل الاملاك التابعة للدولة وتشمل الخانات الاتية

105- المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 30 نوفمبر،2020 الجريدة الرسمية رقم 73 .

106- المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-15

حقوق وأتاوى ، مدا خيل الايجار والاستغلال ،ناتج التنازل عن الاصول المنقولة والعقارية ،ناتج الخدمات الادارية ،حقوق ومداخيل أخرى .

الفئة الثالثة :مداخيل المساهمات المالية للدولة واصولها الاخرى وتشمل الخانات الاتية ناتج ارباح البنوك والمؤسسات غير المالية ،اقتطاعات وعوائد أصول مالية اخرى

الفئة الرابعة :المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من الدولة وكذا الاتاوى وتشمل ناتج المبالغ المدفوعة مقابل خدمات الدولة ،اتاوة استعمال الترددات ،نواتج اخرى للأصول اللامادية .

الفئة الخامسة:مختلف حواصل الميزانيةالضرائب والرسوم غير المدرجة في الميزانية في الآجال المحددة ،ناتج الرسوم غير المخصصة مسبقا ،ايرادات مختلفة غير معينة ،حواصل اخرى .

الفئة السادسة :الحواصل الاستثنائية المتنوعةالالغاءات الكلية أو الجزئية على ديون الدولة،استرجاعات الى الخزينة للمبالغ المدفوعة بغير حق ،ديون الدولة التي لحقها التقادم ،حواصل استثنائية اخرى.

الفئة السابعة :الاموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا ،وتشملالاموال المخصصة للمساهمات ،الهبات ،الوصايا.

الفئة الثامنة : الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة وتشمل الفوائد على السندات ، نواتج القروض والتسبيقات والتوظيفات ، القيم والحسومات والاوراق المالية بكل أنواعها ،فوائد وحواصل اخرى .

ب- **تصنيف ايرادات الدولة حسب التخصيص (الوجهة)**

يعرض تصنيف ايرادات الدولة حسب التخصيص كما يأتي :

- الجماعات المحلية
- الحسابات الخاصة للخزينة

- صناديق الضمان الاجتماعي
- هيئات تحت الوصاية
- وجهات اخرى

ج- **تصنيف ايرادات الدولة حسب التحميل المحاسبي**

يحدد تصنيف الايرادات حسب التحميل المحاسبي طبقا للتشريع والتنظيم المحاسبين المعمول بهما.

القسم الثاني :أعباء الميزانية [186]

هناك أربع تصنيفات جديدة لأعباء ميزانية الدولة وتحدد حسب ما يلي :

- **التصنيف حسب النشاط :**

يتم تحديد العناصر المكونة لكل من التصنيفات المتعلقة بأعباء ميزانية الدولة عن طريق التنظيم المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 354/20[187] الذي يحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة .

و يحدد التصنيف حسب النشاط وجهة أعباء ميزانية الدولة و مستوي تنفيذها ، و يحدد هذا التصنيف كل سنة من مرسوم توزيع الاعتمادات من طرف الوزير المكلف بالميزانية ، و يمكن تعديلها خلال السنة استثنائيا وفقا الاشكال ذاتها ، و تنقسم الي :

1- حافظة البرامج : و هي عبارة عن مجموعة من البرامج التي توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية التي بدورها تنقسم الي برامج فرعية و أنشطة لتنفيذ سياسة عمومية محددة .

2- البرنامج : يشكل البرنامج اطار التسيير العملي للسياسات التي تنتهجها الدولة و تتبعها ، كما يتضمن مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في انجاز مهمة خاصة تابعة لعدة

107- المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-15.

108-المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 30 نوفمبر ،2020الجريدة الرسمية رقم 73 .

مصالح لوزارةواحدةأوعدة وزارات أو مؤسسة عمومية و محددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة .

3-البرنامج الفرعي : يتم توزيع الاعتمادات المالية المسجلة بعنوان البرنامج علي برنامج فرعي واحد او عدة برامج فرعية كما يعد البرنامج الفرعي تقسيما ذا طابع وظيفي للبرنامج .

4-النشاط : تعتبر الأنشطة و عند الاقتضاء الانشطة الفرعية تقسما ذا طابع عملي للبرنامج للمساهمة في تنفيذ سياسة عامة أو محددة .

5-النشاط الفرعي (عند الاقتضاء)

- **التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات [188]:** يتضمن التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء ميزانية الدولة (07) عناوين تنقسم الي (32) صنفا تسمي مواد حيث أصدر وزير المالية القرار124 بتاريخ 15-08-2022 الذي يحدد الاصناف الفرعية للنفقات كذا ترميز التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء ميزانية الدولة و هي :

العنوان الأول :**نفقات المستخدمين** ويتضمن هذا العنوان سبعة مواد أو أصناف و هي :

1/ الرواتب .

2/ العلاوات و التعويضات .

3/ الزيادات .

4/ مساهمات صاحب العمل .

5/ خدمات اجتماعية علي عاتق صاحب العمل .

6/ حوادث العمل و معاش الخدمة .

7/ تخصيصات الرواتب للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و المؤسسات العمومية المماثلة الأخرى .

1- المادة 08 من المرسوم التنفيذي 20-354 مرجع سابق .

العنوان الثاني : **نفقات تسيير المصالح** و يتضمن هذا العنوان عشرة مواد أو اصناف و هي :

1/ التنقلات و النقل و الاتصالات

2/ الاعلام و التوثيق .

3/ الخدمات المهنية .

4/ الايجار

5/ الصيانة و الاصلاح .

6/ خدمات اخري .

7 / التموينات و اللوازم .

8/ أعباء اخري للتسيير .

9/ خدمات التمهين و التكوين .

10/ تخصيصات تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و المؤسسات العمومية المماثلة الأخرى .

العنوان الثالث : **نفقات الاستثمار**

ويتضمن هذا العنوان ثلاث مواد أو اصناف و هي :

1/ تثبيتات عينية .

2/ تثبيتات معنوية

3/ تخصيصات الاستثمار للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و المؤسسات العمومية المماثلة الأخرى .

العنوان الرابع : **نفقات التحويل**

و يتضمن هذا العنوان سبعة مواد أو اصناف و هي :

1/ التحويلات لفائدة الأشخاص .

2/ التحويلات لفائدة المؤسسات .

3/ التحويلات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي و الصناعي و التجاريو المؤسسات العمومية المماثلة الأخرى .

4/ التحويلات للجماعات المحلية .

5/ تحويلات لفائدة الجمعيات .

6/ تحويلات لفائدة المنظمات الدولية و لدول أجنبية .

7/ تحويلات أخري .

العنوان الخامس : **اعباء الدين العمومي** ويتضمن هذا العنوان مادتين هما :

1/ فوائد علي الدين العمومي .

2/ مصاريف أخري علي الدين العمومي .

العنوان السادس: **نفقات العمليات المالية**ويتضمن هذا العنوان 3 مواد (أصناف) :

1/ المساهمات المالية .

2/ القروض و التنسيقات .

3/ ودائع و كفالات .

العنوان السابع :**النفقات غير المتوقعة** .

- **التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة [189]:** يرتكز التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة لأعباء ميزانية الدولة علي تصنيف وظيفي للأعباء يتضمن حسب المستوي مجموع الانشطة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف و يحدد التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة القاسم المشترك لكل أصناف أعباء الميزانية و الموجهة خصوصا لإعداد

110- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 354/20 ، مرجع سابق .

الاحصائيات و الدراسات المقارنة لهذا نجد المدونة المعتمدة تتبع مدونات المنظمات الدولية تنقسم الى[190] :

1/ القطاع :يسمح هذا المستوي بتحديد الاحتياجات العامة و المنفعة العامة الأساسية التي يجب تلبيتها و تنقسم الي :

1-المصالح العامة للإدارات العمومية .

1- الدفاع .

2- النظام و الأمن العمومي .

3- الشؤون الاقتصادية .

4- حماية البيئة .

5- السكن و التجهيز الجماعي .

6- الصحة .

7- الترفيه و الثقافة و العبادة .

8- التعليم .

10-الحماية الاجتماعية .

2/ الوظيفة الاساسية : وهي المستوى الذي يتضمن الانشطة و وظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف النهائي و تهدف الي تلبية الاحتياجات و المنفعة الاساسية المحددة في القطاع المعني .

3/ الوظيفة الثانوية : يتضمن الانشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف الوسيط .

- **التصنيف حسب الهيئات الادارية**[191] : يسمح التصنيف حسب الهيئات الادارية لأعباء ميزانية الدولة بتوزيع الاعتمادات المالية حسب الوزارات و / أو المؤسسات العمومية و /

111- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 354/20 ، مرجع سابق .

أو حسب مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي التي تتلقي الاعتمادات وفقا للهيكل التنظيمي و / أو التنظيم المحلي للهيئة الادارية المعنية ، و ينظم التصنيف حسب الهيئات الادارية لأعباء ميزانية الدولة و فق المستوي تبعا للهيكل التنظيمي و النشاط كما يلي [192]:

- يحدد المستوي الأول نوع الهيئة الادارية .
- يحدد المستوي الثاني ، لكل نوع هيئة ادارية ، صنف ، الوحدة الادارية التي تتلقي الاعتمادات .
- يحدد المستوي الثالث المصلحة أو المستفيد أو المتلقي للاعتمادات .
- يحدد المستوي الرابع الموقع أو الأثر الجغرافي للنفقة .

الفرع الثاني : وثائق ودورة الميزانية وفق للقانون العضوي 18-15

أولا- وثائق الميزانية

حسب القانون 18-15 تشمل الميزانية االوثائق التالية :

أ-وثائق مشروع قانون المالية والمحاسبة المعتمدة :

يتضمن مشروع قانون المالية للسنة اربعة أجزاء متباينة هي[193]:

الجزء الاول :يحتوي على الاحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها ،وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شانها ان تسمح بتغطية العمليات الميزنياتية والمالية للدولة .

الجزء الثاني : يحدد ب

1- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية .

2- بالنسبة للميزانية العامة ،حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية ، مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع ،

112- المادة 14 من المرسوم التنفيذي 354/20 ، مرجع سابق .

113- المادة 15 من المرسوم التنفيذي 354/20 ، مرجع سابق .

114-المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15،مرجع سابق .

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

الجزء الثالث :ويتضمن

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها .

2- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها .

3- الاحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها ،على ان الاتؤثر هذه الاحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 3 من القانون العضوي 18-15 .

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

5- **الجزء الرابع** :ويتضمن الجداول التالية

- الجدول "أ" : ويتعلق بالإيرادات مقسمة الى ايراد بإيراد .
- الجدول "ب" : يتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخضيض ، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة .
- الجدول"ج" : ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف .
- الجدول"د" :ويبين التوازنات الميزانياتية والمالية والاقتصادية .
- الجدول"ه":يبين قائمة الضرائب الاخضاعات الاخرى وحواصلها المخصصة للدولة وللجماعات الاقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الاخيرة عن طريق الهيئات المشار اليها في المادة 13 من القانون.
- الجدول "و":يتعلق بالرسوم شبه الجبائية .
- الجدول "ز":يتعلق بالاقتطاعات الاجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي .

- الجدول"ح":يبين تقديرات النفقات الجبائية .

ب- <u>الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية</u> :

يرفق مشروع قانون المالية للسنة ب 6 وثائق وهي :

1-تقرير عنا 0لوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

2-ملاحق تفسيرية يبين فيها،لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير

الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3-وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يأتي:

أ)الحجم1 :مشروع ميزانية الدولة ،تقوم بإعداده المديرية العامة للميزانية، يتضمن مجموع نفقات الدولة حسب كل وزارة أومؤسسة عموميةوحسب البرامج وحسب أبواب النفقات على مدى ثلاث سنوات؛

ب)الحجم2 :تقرير عن الأولويات والتخطيط.

ج)الحجم3 : التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة،بتوضيح التوزيع الجغرافي لنفقاتها حسب الولايات.

حيث يتم إعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسب كل البرامج المرتكزة على النتائج، كما تكتسي الميزانية

حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات(المدى المتوسط.)

4- جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

5-قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية،و يتم ذلك وفقا للمرسوم التنفيذي رقم20- 387المؤرخ في19-12-2020،يحدد كيفيات إعداد جدول التعداد المرفق بمشروع قانون المالية للسنة.

ثانيا- دورة الميزانية العمومية وفق القانون العضوي 15/18

تمر دورة الموازنة العامة للدولة وفق أحكام القانون العضوي بثلاث مراحل أساسية و هي:

أ-مرحلة التخطيط و إعداد الميزانية

تنقسم بدورها الي ثلاثة فروع و هي :

1-الإطار الميزانياتي المتوسط المدى[194]:

يشكل الاطار الميزانياتي المتوسط المدي برمجة مالية لمدة 03 سنوات للإيرادات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة (لكل وزارة أو هيئة عمومية) و كذلك مديونية الدولة عند الاقتضاء و ذلك وفقا لاطار الاقتصاد الكلي و الوضعية المالية للخزينة.

و يتم تصميم و اعداد مشروع الاطار الميزانياتي المتوسط المدي من طرف وزير المالية بالاستناد خصوصا علي مايلي :

-تطورالتحصيل بعنوان الجباية العادية.

-تطور التحصيل بعنوان جباية المحروقات،ذات الصلة بمتوسط سعر برميل النفطو متوسط سعره الضريبي .

-سعر صرف الدينار الجزائري.

-استراتيجيات القطاعات الرئيسية المنتجة لقيمة مضافة.

-التطور العام للأسعار.

-تطور الناتج الداخلي الخام.

-تطورالنفقات العمومية.

1-المرسوم التنفيذي(رقم335/20المؤرخ في 22 نوفمبر 2020) .

-تطور الوضعية المالية للخزينة .

و يتم تحديد الاطار الميزانياتي المتوسط المدي في اجتماع الحكومة بناء علي تقرير الوزير المكلف بالمالية ، و يشكل مؤشرا لسقف الميزانياتي المحدد من طرف الحكومة لإعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها يتم إلحاق الحدا لأقصى لنفقات بالمذكرة التوجيهية لتحضير مشاريع قوانين المالية وميزانية الدولة .

و منه يعتبر الاطار الميزانياتي المتوسط المدبمثابة أداة تعبير عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة وكذا تقديرات الايرادات والنفقات على أفق يتجاوز سنة.

-بمثابة أداة لضبط الميزانية العامة بتخصيص الموارد وفقا للأولويات، وإعطاء المسير فكرة عن توقعات متعددة السنوات للميزانية.

- تلحق بوثيقة الإطار الميزانياتي المتوسط المدى نتائج الميزانيات المنفذة سابقا، كمايقترح الإطار الميزانياتي المتوسط المدى تدابير الاستقرار الميزانياتي عند لاقتضاء.

- يمتد مدى الميزانية في تحضيرها على أساس البعد الخماسي،السنتين السابقتين+ السنة المالية المعنية + السنتين اللاحقتين، غير أن التصويت على الميزانية يقتصر على التصويت السنوي أي على الميزانية«ن ».

2-اطار النفقات المتوسط المدى :

إطار النفقات متوسط المدى هو أداة برمجة، يحدد بالنسبة لكل محفظة وزارية برمجة متعددة السنوات للنفقات، على مدى متوسط تكون متحركة من سنة إلى أخرى.ويشمل ثلاث سنوات على مستوى التقديرات،يحتوي على توقعات نفقات الوزارة أو المؤسسة العمومية (الهيئةالعمومية) وفق البرامج والبرامج الفرعية،من حيث طبيعتها ومآلها.

3-**التقرير حول الاولويات والتخطيط[195]:**

116- المادة 75 من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

يتمثل في الوثائق المجمعة في الحجم 2 ،باعتباره أحد مرفقات مشروع قانون المالية للسنة حيث يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية(الهيئة العمومية)مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدار ةالمركزية، حسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل االبرنامج أوجزء منه.

ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما،التوزيع بحسب الأبواب(العناوين)للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الاشارة لاسيما لقائمة المشاريع الكبرى.

ب :مرحلة المصادقة على الميزانية :

تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي.

كما تكون أيضا النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت اجمالي.

في حالة ماذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لايسمح بتطبيق احكامه بحلول تاريخ اول جانفي من السنة المعنية :

1- يستمر تنفيذ ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة كمايلي :

أ)بالنسبة للإيرادات،وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية طبقا لقانون المالية السابق.

ب)بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل ،في حدود جزء من اثني عشر 12/1 ،شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة (ن-1) .

ج)بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة (ن-1) .

2- يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة .

3-تنفيذ الميزانية

قانون المالية يرخص بإنجاز النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق.

إن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لتنفيذ الموازنة،ومنه لايمكن تنفيذها إلا من خلال قوانين المالية.

تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة.

وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية طبقا للأحكام المادة 79 من القانون العضوي.

يمكن الوزراء تكليف الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل أوجزء من برنامج خاص بقطاعهم

4- تقديم الحسابات [196] :

حسب المادة 86 من القانون العضوي 18-15 فانه:

- يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضه اوالنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة.
- يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية الذي يتضمن:

أ)الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب)الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

ج)الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

117- المادة 86 من القانون العضوي 18-15 ،مرجع سابق.

- يضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيقا لتوازن المالي للسنة الموافقة،المقدم في جدول تمويل.
- يصادق القانون المتضمن تسوية الميزانية على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها، كما يقوم ايضا بما يلي :

1-يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

2-يغطي لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا ،كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

3-يرفع ،لكل حساب خاص معني،مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين.

4-يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.

5-يصفي الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

وتحدد مرفقات القانون المتضمن تسوية الميزانية ما يلي[197]:

أ)ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة؛

118- المادة 87 من القانون العضوي 18-15 ،مرجع سابق.

ب)حساب عام للدولة ويتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية؛

ج)تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.

خلاصة الفصل الثاني :

إن القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ،يبرمج عملية الإصلاح الميزانياتي من خلال ما ينطوي عليه من إحداث لتغييرات وتحولات عميقة في عمليات تسيير الإدارات، والانتقال من ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى ثقافة قائمة على النتائج.

هذا التحول في عمليات التسيير يعطي اضافة لحوكمة ميزانية الدولة، وذلك من خلال تحسينً و كفالة الإنفاق العام وتعزيز دور البرلمان ووضع آفاق تطوير خدمات الدولة، حيث ستنتقل ميزانية الدولة من نموذج مهيكل على أساس طبيعة الموارد من خلال الالتزام والتركيز فقط على مطابقة المشروعية مقارنة مع ترخيصات النفقات إلى نموذج مهيكل ومنظم على أساس أغراض السياسات العمومية. تتحكم فيه النتائج التي يتم الحصول عليها .

الفصل الثالث

مستجدات الميزانية العمومية في القانون العضوي 15/18

مقارنة مع القانون 17/84

تمهـــيد

يعد الحفاظ على الموارد المالية للدولة من أي تبديد أو إهدار ضروريا من أجل التسيير الجيد للشؤون العامة، وتلبية احتياجات الأفراد، وهذا من خلال الإستغلال العقلاني للموارد المادية المتاحة في الدولة، والذي يتطلب بالموازاة الحزم والصرامة والفعالية في تسيير المال العام .

و في ظل المستجدات و التطورات التي تطرأ بشكل مستمر على الحياة الاقتصادية والمالية على المستوى الداخلي الوطني والدولي، يتوجب على أية دولة من خلال سلطاتها المختصة مواكبة هذه المستجدات.

إعداد الميزانية العامة للدولة من بين المسائل المهمة التي يجب تحديثها لمواكبة مختلف التغيرات بما يتلاءم مع الموارد المالية المتاحة و الأعباء المالية التي تقع على عاتق الدولة في مجال الانفاق العام، وهو الأمر الذي قامت به الدولة الجزائرية فيما يسمى بالإصلاح الميزانياتي الجديد" الذي جسد بصدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد قامت الجزائر بإصلاح منظومة الميزانية العامة للدولة والتي عرفت سابقا العديد من النقائص لاسيما تلك التي اتسم بها القانون 17/84 والتي جعلت ضرورة تعديله وإصدار تشريع جديد أمرا حتميا، لمواكبة مختلف التغيرات الإقتصادية والإجتماعية على الصعيد الوطني والدولي، وهكذا جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ليحل محله، بتوجهات جديدة، وبتبني إطار جديد للميزانية في سياق الإصلاح الميزانياتي للدولة .

يتضمن هذا الفصل أهم أوجه الإختلاف ما بين القانون السابق (17/84) المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي الجديد (18-15) في المبحث الأول، ثم التوجهات الجديدة للقانون الجديد 18/15 في المبحث الثاني ، للنهي بمبحث ثالث يتضمن تقييما موجزا للقانون الجديد.

المبحث الأول

أوجه الاختلاف مابين القانون رقم84- 17 والقانون الجديد رقم 18-15

يختلف القانون العضوي 18-15 الجديد عن القانون السابق رقم 84-17 اختلافا واضحا على عدة مستوياتٍ وهو مر منطقي فرضته ضرورة الإصلاح الميزانياتي . لضمان التناسق بين الاطار التشريعي المنظم للميزانية والمالية وأحكامها، وبين مضمون هذا الإصلاح ، وكذا لإيجاد أرضية تشريعية تكون بمثابة المرجع السليم لمختلف العمليات الميزانياتية.

يتضمن هذا المبحث أوجه الإختلاف ما بين القانونين على مستوى النظام القانوني في المطلب الأول، وهو الفرق بين القانونيين من حيث الطبيعة القانونية لكل منهما، وكذا الإختلاف في مضمون النصين ،

ثم نعرج إلى أبرز وجه للإختلاف والذي يهمنا في هذه الدراسة وهو ما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالميزانية العمومية، من حيث التصنيف و وثائق الميزانية (المطلب الثاني) ، وهذا لا يعني انها الأوجه الوحيدة للإختلاف بين القانونين بل إن الفوارق بينهما كثيرة وكبيرة .

المطلب الأول

أوجه الاختلاف مابين القانون رقم 84 – 17 والقانون الجديد رقم 18 – 15من حيث النظام القانوني

يقصد بالنظام القانوني مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مسألة معينة، وفي سياق هذه الدراسة يكون المقصود بالنظام القانوني للميزانية العمومية هو تلك القواعد القانونية التي تنظم الميزانية العامة، والتي تشكل مجتمعة النص القانوني الذي يحكم هذه الأخيرة.

وعليه يمكن إيجاد الإختلاف بين القانونين محل الدراسة على عدة مستويات، أبرزها على مستوى النظام القانوني فيما يتعلق بطبيعة القانون في حد ذاتها، وأيضا من حيث مضمونه.

الفرع الأول: الفرق بين القانون 17/84 والقانون 18/15 من حيث الطبيعة القانونية

تختلف النصوص القانونية في التشريع الجزائري من حيث أنواعها، وهذه الانواع تؤثر على مرتبتها ومكانتها في التدرج القانوني في الدولة، مما يعني تمتعها بقوة قانونية تتناسب مع تدرجها الهرمي؛ بالرجوع إلى الدستور الجزائري– الذي يعتبر القانون الأساسي للجمهورية الجزائرية– فإنه ذكر النصوص الآتية : القانون العضوي أولا، القانون العادي ثانيا، والامر ثالثا ، كما يمكن إضافة لمراسيم التشريعية التي جاءت في مرحلة انتقالية مرت بها البلاد وهي مرحلة المجلس الأعلى للدولة ، وايضا يوجد :التنظيم، وقرارات وآراء المجلس الدستوري[238].

بالرجوع إلى القانونين محل الدراسة فإن :القانون رقم 84–17 المعدل والمتمم هو قانون عادي، أما القانون الجديد رقم 18–15 فهو قانون عضوي.

[238] ـ باحريز حسن، عملية نشر النصوص القانونية وسريانها، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، بن عكنون، 2012–2013، ص14.

يمكن تعريف القانون العادي على أنه: " مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة الصادرة عن السلطة التشريعية لتنظيم أمر من الأمور، وهو النوع الاكثر استخداما وشيوعا في انواع القوانين .

أما القانون العضوي فتوجد العديد من التعريفات التي تعرضت لهذا الصنف المتميز من القوانين نذكر التعريف الذي قدمه موريس دوفرجيه، " والذي يعتبر فيه أن القوانين العضوية هي تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الاحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الاجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي، الا أنها تسن وتصدر في ظل إجراءات خاصة ومتميزة"".

تشترك القوانبن العضوية والقوانين العادية من الناحية العضويةحيث يتم إعداد كليهما من قبل البرلمان[239]، غير أنهما تختلفان من الناحية الموضوعية حيث تم الفصل بين مجالاتهما وطريقة المصادقة عليهما من البرلمان بموجب مواد دستورية، مما ينتج عنه تمتع **القانون العضوي مرتبة أعلى من القانون العادي** في التدرج الهرمي القانوني ، وتميزه برقابة خاصة من قبل المجلس الدستوري، والتي تجعل من إجراءات إعداده أكثر تعقيدا وصرامة من تلك التي يعد بها القانون العادي ، ليكون بذلك التشريع بموجب قانون عضوي مميزا ومحددا دستوريا.

للقوانين العضوية اهمية بالغة في استقرار النظام القانوني تتمثل [240]:

-أن هذه القوانين تتناول موضوعات هامة يفردها المؤسس الدستوري بإجراءات خاصة، تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في إعداد القوانين العادية .

[239]- بن سونة خير الدين، **عملية إعداد النص التشريعي في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01، 2019-2020 ، ص137

240ـ المرجع السابق، ص140

-أنها تعتبر مصدرا للقواعد الدستورية بجانب قواعد الدستور المكتوبة، وذلك من حيث المدلول الموضوعي للدستور، فإذا كان المدلول الشكلي للدستور ينصب على الوثيقة الدستورية، فإن المدلول الموضوعي يتسع ليشمل كل القواعد المتعلقة بنظام الحكم والسلطات العامة، سواء وردت في الدستور، أو في القوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

- أنها تتناول تفصيلات لا يمكن إدراجها كلها في الدستور .

هذا ما يعني ان المشرع الجزائري منح قوة قانونية أكبر لقانون المالية بجعله قانونا عضويا في النص الجديد 18-15. وهو ما يبين اهتمامه الواضح بهذا القانون.

إلا أنه تجدر الإشارة ان الكثير من الدراسات القانونية ترى ان صدور القانون 84-17 وفق تشريع عادي هو أمر منطقي، لكون أن القوانين العضوية لم تظهر الا بموجب دستور 1996[241]، حيث نصت المادة 180 فقرة 1 منه على أنه " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور، يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور" ، وعليه فإن قانون المالية 84-17 يكتسب صفة العضوية انطلاقا من دستور 1996 وان بقي العمل به على أساس أنه تشريع عادي، إلا أنه يعتبر تشريعا متميزا عن التشريعات الأخرى [242].

الفرع الثاني: الاختلاف بين القانونين من حيث مضمون النصين

من المنطقي وجود اختلاف في المضمون مهما كان حجمه بين القانون القديم 17/84 والقانون الجديد 15/18 وإلا لما كان هناك قانون جديد في ظل استمرار الأحكام السابقة، يختلف مضمون هذين القانونين من نواح متعددة، نحاول إبراز أهمها فيما يلي:

---

[241] ـ المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ،المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ،المتضمن إصدارنص التعديل الدستوري الموافق عليهفي استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، العدد 76 ، الصادر في 08 ديسمبر 1996.

[242]- بن سونة خير الدين ، مرجع سابق، ص163

أولا – من حيث مضمون قانون المالية :

قانون المالية هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم التوقعات والتقديرات التي تحدد خلال سنة مدنية محددة مجمل إيرادات وأعباء الدولة، وهو أيضا عبارة عن رخصة تشريعية، يمنح بها البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات[243].

عادة ما تتولى الحكومة إعداد وتحضير الميزانية العمومية، بحيث تعد أقدر من البرلمان على تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة بفضل مختلف الأجهزة والإطارات والموارد البشرية المؤهلة التي تتوفر عليها والتي تستطيع أن تمدها بالإحصاءاتوالمعطيات والبيانات الدقيقة لإعدادالميزانية[244].

حسبنص المادة الثانية من القانون 17/84 ، فإنه يكتسي طابع قانون المالية :

1- قانون المالية وقوانين المالية **التكميلية** والمعدلة.

2- قانون **ضبط** الميزانية .

بينما مضمون قانون المالية حسب القانون العضوي 15/18 فإنه يكتسي طابع قانون المالية:

1 – قانون المالية للسنة.

2- قوانين المالية **التصحيحية،**

3-القانون المتضمن **تسوية الميزانية"**

في القانون 17/84 يقر ويرخص قانون المالية **للسنة**،بالنسبة لكل سنة مدنية،مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات

---

[243]- المرجع السابق، ص158.

[244]- قاوي السعيد، **مظاهر التجديد علىمستوى القانون العضوي 18-15 والآثار المحتملة على قانون المحاسبة العمومية الجديد**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022، ص1298

بالرأسمال[245]، أي اعتماد مبدأ السنة (لسنة واحدة) ، أما في القانون الجديد يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين المواليتين،تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء[246].

بالعودة للقانون 84-17 ، تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية ،كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أومؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير ،عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في آجال أربع سنوات ابتداءا من اليوم الأول للسنة المالية،التي أصبحت فيها مستحقة وذلك مالم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك[247] .

وتوضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدين فيما يخص النفقات بالرسمال[248].

تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، على**الفصول أوالقطاعات** التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها، وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم."

أما في القانون 18-15 لم ينص هذا القانون العضوي على فترة التقادم حيث يبقى العمل بأحكام المادة 16من القانون رقم17/84المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة، وتخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج[249].

127- المادة 03من القانون 84-17 ، مرجع سابق .

128- المادة 05من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

129-المادة 16من القانون 84-17 ،مرجع سابق .

130-نفس المرجع والموضع السابقين.

131- المادة 23من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

المطلب الثاني:

أوجه الاختلاف مابين القانون رقم84-17 والقانون الجديد 18-15

من حيث التصنيف والوثائق

يختلف التصنيف في باب النفقات والإيرادات في القانون العضوي 18-15 عنه في القانون 84-17 ، وكذا من حيث وثائق الميزانية في كلا القانونين على النحو التالي :

الفرع الأول : الاختلاف من حيث التصنيف والاعتمادات

يتضمن هذا الفرع عرضا لاختلاف تصنيف النفقات والإيرادات بين القانونين (أولا) وكذا من حيث الإعتمادات (ثانيا) .

أولا : الاختلاف من حيث النفقات والايرادات

تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها الوثيقة المتضمنة موارد الدولة و النفقات، فقانون المالية هو الرخصة التي تعطى من البرلمان للحكومة لاستعمال الأموال العمومية، إذ تتضمن الميزانية هذه الرخصة ، حيث أن الميزانية هي ما يتضمنه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة.

أ- تصنيف النفقات والايرادات وفق القانون 84-17 :

النفقات العمومية هي تلك المبالغ التي تصرفها الأشخاص المعنويةالعمومية من أجل إشباع الحاجات العمومية وهي :" كم مقابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقها شخص معنوي عامل تحقيق منفعة عامة تتوافق مع أهدا ف الدولة" [250]، وتنقسم إلى عدة تقسيمات، ونصت المادة الثامنة من القانون رقم 84-17 المعدل و المتمم على أنه ": لا يمكن تخصيص أي إيرادات لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة الدولة بلا تمييز ."

---

[250]- حمبلي الزهير، **النفقات العامة**، متاح على الرابط الإلكتروني: : http://tele-ens.univ-oeb.dz/moodle/pluginfile.php/198890/mod_resource/content/2/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AB%D8%A7%D9%86%D9%8A.pdf ، ص04، تاريخ الزيارة: 2023/05/22، على الساعة (15.39سا) .

و قد قسمتها المادة 23 من القانون رقم 84 –17 المعدل و المتمم و فصلت فيها أحكام المواد من 24 الى 42.

وعليه تشمل **أعباء الميزانية وفق القانون 17/84**[251]:نفقات التسيير، نفقاتالاستثمار، القروض والتسبيقات"

أما موارد الميزانية وفق القانون 17/84[252] فتنقسم إلى الموارد العادية والتي تتضمن الجباية العادية والموارد العادية غير الجبائية والإيرادات الأخرى وموارد الجباية البترولية.

وقد نصت المادة 11 من القانون رقم 84–17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على أنه تتضمن موارد الميزانية العامة للدولةما يلي:

–الايرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات .

–مداخيل الاملاك التابعة للدولة .

– التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والاتاوى .

– الاموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات .

– التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها .

– مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها .

– مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا .

– حصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به .

ب– تصنيف النفقات والايرادات وفق القانون العضوي 18–15:

في القانون الجديد نلاحظ عدة اختلافات في هذا الشأن :

بالنسبة لتصنيف أعباء الميزانية[253] فإنه تجمع أعباء الدولة حسب التصنيفات التالية:

133–المادة 23 من القانون 84–17 ،مرجع سابق .

134–المادة 11 من القانون 84–17 ،مرجع سابق .

-**النشاط** (البرامج وتقسيماته) .

-الطبيعة الاقتصادية للنفقات .

- الوظائف الكبرى للدولة و الهيئات الإدارية.

وبالنسبة لتصنيف موارد الميزانية فتتضمن موارد ميزانية الدولة ما يأتي[254] :

-الايرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات

-مداخيل الاملاك التابعة للدولة .

-مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا اصولها الاخرى .

- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الاتاوى .

- مختلف حواصل الميزانية .

- الحواصل الاستثنائية المتنوعة .

- الاموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا .

- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف املاك الدولة .

ثانيا : الاختلاف بين القانونين من حيث الاعتمادات

تضمن القانونان أحكاما مختلفة للاعتمادات من حيث طبيعتها وحركتها و الفوارق وترحيل اعتمادات الدفع وغيرها كما يلي :

أ -طبيعة الاعتمادات :

وفقالقانون 17/84تكون الاعتمادات إما تقييمية أووقتية أوحصرية[255]، اما في القانون 18-15 تكونالاعتمادات المالية إما تقييمية أو حصرية .

ب-حركةالاعتمادات :

135- المادة 28من القانون العضوي العضوي18-15 ، مرجع سابق .

136- المادة 15من القانون العضوي العضوي18-15 ، مرجع سابق .

137 -المادة 26 من القانون 84-17 ،مرجع سابق .

حسب القانون17/84 لايجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير،بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواعا أخرى من النفقات اما في القانون 18-15يمكن إجراء نقل أوتحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرنامج[256] .

ج-تخصيص الإيرادات

حسب القانون 84-17 لايمكن تخصيص أي إيرادات لتغطية نفقةخاصة ، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقا ت الميزانية العامة للدولة بلاتمييز[257].

أما حسب القانون 18-15 يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات المتعلقة بما يلي[258]:

-الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أواستعادة الاعتمادات المالية.

-الحسابات الخاصة للخزينة.

1-حسابات التخصيص الخاص :

يمنع في القانون 84-17 حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات أو التعويضات لأعوان الدولة أوالمجموعات المحلية أو المؤسسات أوالهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص للخزينة، مالم ينص قانون المالية على خلاف ذلك[259].

تدرج في حسابات التخصيص الخاص،العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية[260].

138- المادة 33من القانونالعضوي18-15 ، مرجع سابق .

139- المادة08. من القانون 84-17، مرجع سابق

140-المادة 38من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

141-المادة 52 من القانون 84-17 ، مرجع سابق.

142-المرجع السابق، المادة 56

ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية.

اما في القانون 18-15[261] يمنع القيد المباشر في حساب خاص للخزينة بالنسبة للنفقات الناتجة عن دفع الرواتب أوالأجور أو التعويضات لأعوان الدولة أوالمؤسسات العمومية أوالجماعات الإقليمية.

تبين حسابات التخصيص الخاص،العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها لها علاقة مباشرة مع النفقات المعنية (حساب خاص ممول من عمليات الخوصصة ، نفقاته تأخذ بالحسبان فقط العمليات التي لهاعلاقة بالخوصصة،يمكن أن تكمل الموارد الخاصة لحساب تخصيص خاص،بتخصيص مسجل في الميزانية العامة للدولة في حدود10% من الموارد المحصلة

2- الفوارق وترحيل اعتمادات ا لدفع[262]

في القانون 84-17تكون الفوارق الملحوظة عند نهاية السنة المالية بين الموارد والنفقات في حساب التخصيص الخاص، موضوع نقل جديد في نفس هذا الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية.

إذا حصل خلال السنة وأن تجاوزت الإيرادات التقديرات، يمكن رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به و إذاكانت الايرادات أدنى من التقديرات، يمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

اما في القانون 18-15 يكون الفارق المعاين عند نهاية السنة المالية بين الإيرادات والنفقات في حساب التخصيص الخاص موضوع نقل في نفس الحساب للسنة المالية التالية.

143- المادة 51من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

144-المادة 57 من القانون 84-17، مرجع سابق

إذا تبين خلال السنة الجارية أن الإيرادات تفوق التقييمات، فإنه يمكن رفع مبلغ الاعتمادات في حدود هذا الفائض من الإيرادات بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية .

يتم غلق حسابات التخصيصا لخاص بموجب قانون المالية ويسجل رصيدها في الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثاني : الإختلاف بين القانونين من حيث وثائق الميزانية

تتضمن وثائق الميزانية أجزاء الميزانية والوثائق الملحقة بها، وهي تختلف في القانونين حسبما يلي:

في القانون 84-17 يحتوي قانون المالية على جزأين[263]: الجزء الأول يحتوي على الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والجزء الثاني يحتوي على مايلي:

-المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير ،وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

- المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

-الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعد كل ميزانية ملحقة.

-الاجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقةعلى الحسابات الخاصة للخزينة.

-الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

ويرفق قانون المالية بـ[264]:

1- **تقرير تفسيري** للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل.-

2- **ملحقات تفسيرية** تبين :التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ، القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

145 -المرجع السابق، المادى 67

146 -المرجع السابق، المادة 72

3-**مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية:** السنة المرجعية لإعداد قانون ضبط الميزانية هي السنة التي تسبق عرض قانون المالية بثلاث سنوات (س-3) .

اما في القانون 18-15 فيحتوي قانون المالية على 4 أجزاء[265]:

الجزءالأول : يحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانياتية والمالية للدولة.

الجزء الثاني:يحدد مايلي:

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

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

3-سقف المكشوف المطبق على ا لحسابات التجارية.

الجزء الثالث: ويتضمن مايلي:

1-رخصة من ح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

2-رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

3-الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبةو كيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها ويجب ألا تؤثر هذه ا لأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 منهذاالقانون.

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

الجزء الرابع: ويتضمن الجداول الآتية:

1- الجدول" أ " ويتعلق بالإيرادا ت مقسمة إلى ايراد بإيراد.

147- المادة 73من القانون العضوي18-15 ، مرجع سابق .

2-الجدول" ب " ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أومؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام و اعتمادات الدفع المفتوحة.

3-الجدول"ج " ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها، حسب كل صنف.

4-الجدول" د "ويبين التوازنات الميزانياتية والمالية و الاقتصادية.

5-الجدول" هـ " ويبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحواصلها،المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إ ليهافي المادة 13 منهذاالقانون.

6-الجدول" و "ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية.

7-الجدول" ز " ويتعلق بالإقطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

- 8الجدول" ح " ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

يرفق قانون المالية ب:[266]

أ) تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية، ملاحق تفسيرية، وثائق مجمعة

ب)القانون المتضمن تسوية الميزانية[267] :سيتم مراجعة السنة المرجعية لتنتقل من السنة التي تسبق عرض القانون بثلاث سنوات **(س-3)** إلى سنتين**(س -2)** بالنسبة لسنوات 2023 ، 2024و 2025 لتصل إلى سنة واحدة **(س-1)** وذلك ابتداءا من سنة 2026 .

148- المرجع سابق، المادتين 75 و 76.

149- المرجع السابق، المادة 89.

كانت هذه بعض الفوارق التي يمكن ملاحظتها بين القانونين وغيرها كثير، غير أنها تصب كلها لتحقيق هدف الإصلاح الميزانياتي ومواكبة الأوضاع الإقتصاديةوالإجتماعية المحلية والدولية الراهنة .

المبحث الثاني

التوجهات الجديدة للقانون العضوي 18-15

أطلقت الجزائر مشروع الإصلاح نظامها الميزانياتي يتضمن عصرنة كيفية إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية بالتوازي مع إصلاح لمنظومتها المحاسبية العمومية، ويرتكز هذا المشروع الذي على إصلاح تركيبتين أساسيتين لنظام الميزانية العامة أولهما إصلاح الميزانية والثاني محور الإعلام الالي ونظام المعلومات.

وبغرض تحقيق هذا الإصلاح اتبعت الجزائر مجموعة من التوجهات التي لم تكن موجودة في ظل القانون 84- 17 وبالأخص في الجانب التعلق بإصلاح الميزانية العمومية، بتبني آليات جديدة لإعداد وتنفيذ الميزانية وتسييرها والرقابة عليها .

مرحلة تنفيذ الميزانية لا تقل أهمية عن مرحلة الإعداد ، ذلك أن إعادة هيكلة دورة تنفيذ الميزانية تعتبر من بين المكونات الأساسية لعملية تحديث نظام الميزانية، ويهدف المشروع إلى تبسيط دورة إنجاز النفقة العمومية وتحسين نوعية الرقابة والسماح بتجميع سريع للمعطيات المالية.

يتضمن هذا المبحث تجميعا مختصرا لهذه التوجهات الجديدة كما يلي:

في المطلب الأول: التوجهات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية العمومية وتسييرها

في المطلب الثاني : التوجهات المتعلقة بالرقابة على الميزانية العمومية

.

المطلب الأول

التوجهات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية العمومية وتسييرها

تهدف هذه التوجهات الى عصرنة للقواعد والممارسات الخاصة بإعداد وتنفيذ الميزانية العامة وتم الاعتماد في هذا الصدد على مكتب استشارات كنديSOGEMA- CRCالذي تولى مهمة وضع الإطار التصوري لإصلاح المالية العامة في الجزائر مع الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التي قدمها البنك العالمي في إطار الاتفاقية AL-7074 المؤرخة في 2001/04/18 المتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزانياتي.[268]

الفرع الأول: دعم التوازن الهيكلي للميزانية

التزمت الدولة في إطار إصلاحاتها بمجموعة من الأعمال تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، ومن هذا المنظور فإن القانون العضوي 18-15 يهدف إلى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الإستدامة والإستمرارية الميزانياتية[269]، ووعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت إدراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الإطار الموازني متعدد السنوات، والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية .

الفرع الثاني :المقاربة الميزانية على المدى المتوسط:

كرس القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18/15 المقاربة الميزانياتية على المدى المتوسط ، حيث نص في المادة الخامسة منه على أنه" يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى على كل سنة من طرف الحكومة بناءا على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية لإجراء إعداد

268- أحمد بوجلال ، مفتاح غزال ، بن عية فاطمة ، مرجع سابق، ص335

269- أمين صاية وكمال بن موسى، مرجع سابق، ص268

قانون المالية ، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين المتواليتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الإقتضاء.

يعتبر هذا الاطار أداة لتسيير الموارد العامة على المدى المتوسط، حيث تحدد ميزانية الدولة السنوية حسب هذا التوجه تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية، وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء للسنة المقبلة والسنتين المواليتين، ومنها الإطار المتعدد السنوات يحافظ على الطابع السنوي للميزانية المتضمنة التقديرات حسب كل قطاع وبرنامج، بالإضافة على تقديرات السنتين المواليتين.[270]

تعبر هذه المقاربة كأسلوب جديد وفعال في تسيير الموارد العمومية بصورة واضحة عن المحاور الكبرى والإلتزامات المستقبلية للدولة فيما يخص تقديرات الإيرادات ونفقات الدولة على مدى يتجاوز سنة ، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفسالتفصيل المستوى من التفصيل للميزانية السنوية إضافة إلى أنه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث السنوات القادمة أي س+1، لا سيما السنتين س+2 و س+3.

ويهدف الإطار الميزانياتي المتوسط المدى إلى تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي, تحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الإستراتيجية للحكومة, تعزيز التقدير الميزانياتي, ترشيد النفقات العمومية وكذا التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية[271].

الفرع الثالث : اعداد الميزانية وفقا لبرامج ترتكز على تحقيق النتائج:

جاء القانون الجديد بمجموعة من المحاور أهمها إعداد الميزانية وفقا لبرامج تقوم على منطق النتائج، وهذا يعني انه بدلا من الإعتماد على النظام الميزاني الحالي اي يعمل على

---

[270]- إيمان عبدوس، **آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاها تتطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر**، مجلة معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر 03، المجلد 24، العدد01، 2021، ص356

[271]- وكالة الأنباء الجزائرية، **تحديد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى**، متاح على الرابط: https://www.aps.dz/ar/economie/97598-2020-12-09-18-35-37 ، تاريخ الزيارة: 2023/05/24، على الساعة (11:02).

تقسيم الإعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول فإنه تم اعتماد صيغة جديدة ترتكز على توزيع الإعتمادات على اساس البرامج،

تعتبر مقاربة الإدارة بالنتائج من الأساليب الحديثة التي يتم اعتمادها في وضع الميزانيات للدول والتي تحظى بقبول دولي، حيث يتم تقدير الإعتمادات على أساس أهداف محددة والتي كرسها القانون العضوي في المادة 6 والمادة 9 للوصول إلى النتائج المسطرة، وقد أخذت الجزائر أخذت بهذه المقاربة من خلالالإقرار بضرورة وضع ميزانية برامج مبنية على النتائج بدل اعتماد الأسلوب التقليدي للميزانية على الوسائل، ويرتكز هذا التسيير الحديث على :التسيير عن طريق تحديد البرامج، استعمال مؤشراتلقياس الأداء وتقييم النتائج المحققة ومقارنتها مع المسطرة.

ستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجةكل العمليات التي ندخل في نطاق مسؤوليتها ، حيث أن البرنامج يشمل مجموع الإعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم، كما تجدر الإشارة إلى ان هذه البرامج تنقسم بدورها إلى برامج فرعية، وإلى أنشطة وأنشطة فرعية .

وبالتالي فإن هيكلة الميزانية الجديدة ستصبح كما يلي:[272]

غلاف مالي ⟵ البرامج ⟵ برامج فرعية ⟵ الأنشطة.

هذا التوجه الجديد لتنفيذ السياسات العمومية من شأنه إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية وتسهيل عملية التقييم، وتحديد المسؤوليات[273] مما يسهل محاسبة المسؤولين عن تنفيذ البرامج العمومية.

---

[272] أمين صاية وكمال بن موسى، مرجع سابق، ص269

[273] علي مسعودي، **أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة حالة الجزائر**، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير ، اكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2018-2019، ص166

المطلب الثاني

التوجهات المتعلقة بالرقابة على الميزانية العمومية

حدد بموجب هذا القانون نظام المسؤولية فيما يتعلق بالانضباط المالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، هذا من شأنه تسهيل الجهة المسؤولة عن التنفيذ وبالتالي تحديد المسؤول عن أي اختلال أوتهاون في التنفيذ، وهو يعتبر إضافة جديدة للنظام الميزانياتي.

الفرع الأول: وضع مسؤولية على عاتق المسيرين ومراقبة الأداء

إن تطبيق هذا القانون سيعطي دورا جديدا للمسير حيث سيتمتع كل من الآمرين بالصرف ومسؤولي البرامج بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار لكن مقابل تحملهم مسؤولية اكبر في تحقيق الأهداف الموضوعة تخت تصرفهم[274] مع إلزامية إعداد تقارير اكثر دقة عن تسيير أدائهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الاداء.

فبمجرد أن يتم تحديد الإطار العام من قبل مسؤول البرنامج، ينظم مسؤول النشاط طريقة إعداد مشروعه بجميع مصالحه، من خلالاقتراح برمجة للعمليات الذي ستكون مرتبطة بالأهداف والمؤشرات والقيم المستهدفة والميزانية التقديرية الموافقة.

وتتحقق هذه الحرية ايضا من خلال عملية نقل الإعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين المسؤولين ممكنا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة او المؤسسة العمومية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناءا على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني وفيما يخص تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناءا على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعني ويتم إبلاغ البرلمان.

الفرع الثاني: توسع الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية [275]

لتصحيح دور البرلمان في ميدان الميزانية والرقابة على الأموال العمومية نص القانون العضوي الجديد على ضرورة قيام الجهات الحكومية بوضع وعرض مجموعة من الوثائق قبل نهاية الثلاثي الأول من نهاية السنة المالية وأهمها إعداد التقارير المرفقة بمشروع قانون المالية والذي ستعرض فيه كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالوقت الراهن والافاق المستقبلية ذات الصلة بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والمالية وكذا تقرير يضم كافة تطورات وضع الإقتصاد الوطني وتوجهات المالية العامة.

الفرع الثالث : تكريس الشفافية

كرس القانون العضوي الجديد تحقيق الشفافية في الميزانية العامة للدولة بالجزائر من خلال النص على ضرورة ارفاق الميزانية العامة بالوثائق والتقارير التيمن شانها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة.

تجدر الإشارة أن الجزائر وحتى قبل دخول الإصلاحات حيز التطبيق تقوم بإنتاج سبع وثائق من أصل الثمانية الموصى بها من طرف منظمة الميزانيات الدولية[276]، حيث تبقى النقطة السلبية الأكبر ليس عدم إنتاج هذه الوثائق وإنما كونها لا تتاح للعامة غالبا أو لا تنشر في الوقت المحدد، وهو ما يجب تداركه عند تطبيق القانون العضوي الجديد من خلال تحديد الجدول الزمني اللازم لنشر الوثائق المنصوص عليها قانونا، بالإضافة إلى ضرورة تدارك إغفال التقارير الدورية التي لا يتم إعدادها غالبا، بحيث يجب اعتمادها في الإصلاحات بهدف الوصول إلى تحقيق شفافية أكبر في المعلومات المتاحة، مع الاعتماد على وسائل التكنولوجيا الحديثة لتحقيق سهولة أكبر في إيصال المعلومات إلى مختلف الأطراف بأقل تكاليف وفي الوقت المناسب ذلك أن المعلومة التي ال تنشر في وقتها تصبح غير مفيدة.

---

[275]- المرجع السابق، ص269

[276]- المرجع السابق ، ص362

جاء القانون العضوي الجديد 18-15 بالكثير من الأحكام الجديدة التي تعكس توجهات حديثة تبنتها الجزائر من أجل إصلاح الميزانية وتحديثها وعصرنتها مع المتطلبات المحلية والدولية .

حيث شملت هذه التوجهات مختلف مراحل دورة الميزانية، بدءا من تحضير الميزانية وإعدادها، إلى الرقابة على تنفيذها ، بإدراج أحكام ومبادئ تبدو منتجة وفعالة في تطوير الميزانية لو يتم الإلتزام بها بالشكل المامول من الدولة الجزائرية.

المبحث الثالث

تقييم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

تضمن القانون الجديد الكثير من الاحكام والفوارق مع القانون 84-17 والتي من شأنها إحداث تطور نوعي مشهود في التسيير الميزانياتي في الجزائر .

لكن رغم نهاية أحكام القانون 17/84المتعلق بقوانين المالية بكل سلبياته ونهاية الجدل الكبير،الذي دار حوله،واصدار القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018،إلاأن فقهاء القانون والإقتصاد لم يجمعوا على خلوه نظريا من السلبيات على الرغم من إيجابياتها لكثيرة، والأحكام الجديدة التي تضمنها والتوجهات الحديثة التي تبناها.

يتضمن هذا المبحث تقييما موجزا حتى ولو لا يزال الأمر مبكرا بعض الشيء لتقييم هذا القانون باعتباره لم يدخل حيز التطبيق بعد، في مطلبين :

المطلب الأول: إيجابيات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

وفي المطلب الثاني : سلبيات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الأول

إيجابيات القانون العضوي18-15 المتعلق بقوانين المالية[277]

صدر القانون العضوي لسد النقص الموجود في القانون 84-17 ولتفادي عيوبه، ولذلك كانت للقانون العضوي العديد من الإيجابيات أهمها:

الفرع الأول: في مجال تحضير وإعداد الميزانية العمومية

-ان إعدادالميزانية وتحضيرها وفق أسلوب ميزانية البرامج في القانون العضوي18-15 تلزم كل وزارة بالتحديد الواضح لبرامجها ومهامها وأهدافها.-

-التخلي عن تقسيم الميزانية العمومية إلى عدة أبواب، حيث شكل تقسيم ميزانية الدولة إلى عدة أبواب، إطار تسيير جامد وقليل المسؤولية،لايحفز المسؤولين على التخلي عن هذه المقاربة الكمية.

-فيما يتعلق بالتقدير الميزانياتي،تؤدي التقديرات الميزانياتية دورا أساسيا في هذه المقاربة المتمحورة حول النتائج التي تبناها هذا القانون، والتي تكتسي أهمية قصوى لأجل تخصيص فعال للموارد، فبوضع تقديريات دقيقة للنفقات المستقبلية يكون استخدام الأموال العمومية أكثر فعالية،و ذلك من خلال تجنب النفقات غير الضرورية والتركيز على الاستثمارات ذات الأولوية[278].

إن هذا القانون، الذي يؤكد على مبادئ التقدير والشفافية في تسيير النفقات العمومية والتي تعد من الركائز المهمة للحوكمة الرشيدة، يسمح للمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين بتكوين رؤية دقيقة و شاملة حول استخدام المال العام.

---

[277]ـــ مراد بقالم، **ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري**، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بودواو، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2021، ص92

[278]ـــ وزارة المالية،أهمية**التقدير في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، متاح على الرابط: https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1122-2023-06-14-13-49-27 ، تاريخ الإطلاع 2023/05/21 (20.36سا)

الفرع الثاني : في مجال تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

في مسألة الرقابة على الميزانية لم يتم الإكتفاء بالرقابة الحسابية وإنما تتعداها في القانون 18-15 إلى الرقابة على الأداء وفعالية النفقة،فقد كان النظام السابق يشهد نقصا في رقابة فعالية النفقة العمومية،فلم يكن المسيرون ملزمين بتقديم تقارير تعرض فيها النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة،وعليه بقي البرلمان محصورا في مقاربة كمية للميزانيات ،ترتكز على حجم االاعتمادات فقط، ونسبة تطورها وكذا نسبة استهلاكها؛ ما يعني أن الشروع في تنفيذ القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية خلال سنة 2023 منشأنه تعزيز الرقابة البرلمانية على السياسات العمومية وتقييم اداء مختلف القطاعات [279].

-قانون تسوية الميزانية في القانون العضوي18-15 أصبح له دور فعال من خلال إلزام الحكومة بتقديمه سنويا أمام البرلمان.

- يهدف القانون العضوي18-15إلى رفع مستوى كفاءة الأداء للأجهزة الرقابية المالية والإدارية.

- سعى المشرع من خلال القانون العضوي18-15 إلى ترجمة سياسة الدولة العامة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسية وذلك في صورةى واضحة ومبسطة.

إن التدابير التي أدرجت في هذا النص القانوني ذات "اهمية بالغة" و ستساهم في "تقوية علاقات التعاون بين الحكومة والبرلمان ضمن الأحكام الدستورية ذات الصلة لغرض تعزيز المرونة في الرقابة البرلمانية[280]."

---

[279]ـ وكالة الأنباء الجزائرية، مالية: القانون العضوي 18-15 يعزز الرقابة البرلمانية على السياسات العمومية وأداء القطاعات، مقال منشور بتاريخ: 11 نوفمبر 2022، متاح على الرابط:
https://www.aps.dz/ar/economie/134565-18-15 ، تاريخ الإطلاع: 15 مارس 2023، (14.53 سا)

[280]ـ وكالة الأنباء الجزائرية، مرجع سابق

المطلب الثاني

سلبيات القانون العضوي15-18 المتعلق بقوانين المالية[281]

رغم الإيجابيات الكثيرة لهذا القانون غير ان هناك من يرى أن فيه بعض النقائص، وتتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: سلبيات القانون الجديد في مجال اعداد الميزانية العمومية وتنفيذها

-صعوبة التحديد الدقيق للأهداف من طرف جميع الأجهزة الحكومية

-ارتفاع تكلفة تطبيق ميزانية البرامج والتي تتطلب كمية كبيرة من المعلومات والوسائل ونظام محاسبي جد متطور ومتناسب مع اتجاهات الأسلوب الحديث.

-غياب الوعي الكافي لدى مختلف الإدارات الحكومية بأهمية الميزانية العمومية، وضرورة تحديثها، مما أضعف التعاون بين هذه الإدارات وجهاز إعداد الميزانية العمومية.

- مدة السنة التي أقرها القانون العضوي15-18 غير كافية لمراجعة قانون تسوية الميزانية

- تخصيص اعتماد ضمن الأعباء غير متوقعة موجهة لبعض النفقات غير المتنبأ بها وتركها لصلاحية الوزير دون استشارة لجنة المالية للبرلمان يقلص من شفافية هذا القانونٍ. و من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة

-إحالة 21 مادة كاملة من هذا القانون على التنظيم ومراسيم وزارية يتداخل مع صلاحيات البرلمانويكرس الغموض

- .إمكانية إلغاء بعض أحكامه وإمكانية تغيير دخوله حيز التنفيذ بموجب قانون المالية يجعله "أقل قيمة "من قانون المالية نفسه ويعطي للإدارة حرية التصرف فيه على حساب الهيئة التشريعية[282].

281- مراد بقالم ، مرجع سابق، ص 93

282- علي مسعودي، المرجع السابق، ص168

– تغييب أعضاء البرلمان خلال عمليات الإعداد لبرامج الولاة والتي تصاغ على أساسها مخططات عمل الحكومة وقوانين المالية، ما يتطلب النظر في مدى جدوى القوانين الناتجة عنها، ومن ثم مدى فعالية مناقشتها في البرلمان .

– سماحه بإعداد مراسيم استعجاليه في حالات الطوارئ دون تحديد طبيعة هذه الحالات الاستعجالية ودون اللجوء إلى قانون المالية التصحيحي والبرلمان.

الفرع الثاني: **سلبيات القانون الجديد في مجال الرقابة على الميزانية العمومية**

ضعف الرقابة الممارسة من طرف البرلمان كونها رقابة بعدية لاتتماشى مع مسار تنفيذ الميزانية، وعدم فعاليةا لرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة كون مخرجات النظام الميزانياتي لا تسمح بالتقييم الفعلي للتنفيذ، كما أن التقارير التي ينجزها المجلس تنجز وتناقش بعد 03 سنوات من تاريخ اقفال الميزانية وهوما لا يسمح بتدارك الأخطاء وكشف التجاوزات ولا في إمكانية استعمالها فيرسم الميزانيات المستقبلية.

وفي الأخير يمكن القول أن هذا الإصلاح والتحديث الميزانياتي يعتبر خط وة مهمة في سبيل تحقيق الكفاءة ورفع مستوى الأداء في مجال تسيير وترشيد المال العام وتحديث الميزانية ،غير أن المشرع الجزائري أجل بداية العمل بالقانون العضوي18-15 إلى غاية سنة2023 ،وهذا ماجاء ضمن الأحكام الانتقالية في المادة 49 التي تنص على مايلي :" يكون قانون المالية لسنة2023 أو لقانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي ،ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة2023 وفق الأحكام هذا القانون العضوي."

خلاصة الفصل الثالث

تضمن القانون الجديد 18-15 العديد من الاحكام الجديدة التي تختلف عن ما كانت عليه في القانون 84-17 محاولة لتجوز النقائص التي كانت تشوبه، ومواكبة للمتطلبات المالية والإقتصادية الراهنة.

فبعدما كان قانون المالية قانونا عاديا ، أصبح هذا القانون قانونا عضويا، ما يعني تمتعه بقوة قانونية اكبر في ظل اعتبار القانون العضوي اسمى مرتبة وارفع مكانة في التدرج الهرمي القانوني من القانون العادي نظرا للإجراءات المعقدة في إعداده، وضرورة الالتزام القاطع بها لاحتوائه احكاما دستورية اولا وتنظيمه لمسائل خولها له الدستور ثانيا.

ثم إن مضمون القانونين يختلف في مسألة الميزانية من حيث إعدادها وتسييرها، بدءا بقانون المالية الذي اختلف هيكله والوثائق المكونة له على النحو الذي تطرقنا إليه سابقا، وصولا إلى تغييرات واضحة في طرق تسيير الميزانية ، تنفيذها والرقابة عليها.

من خلال دراسة وتحليل القانون 18-15 يتبين ان الجزائر قد تبنت توجهات جديدة في النظام الميزانياتي، من دلك التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج وربما يعتبر اهم عنصر في الإصلاح الجديد حيث انه يحافظ على موارد الدولة ويدفع المسيرين ومسؤولي البرامج على بذل قصارى جهودهم بغرض تحقيق النتائج المسطرة والمأمولة عند إعداد الميزانية .

ورغم المستجدات المميزة التي جاء بها القانون 18-15 في المجال الميزانياتي، إلا أن هناك ما يشوبه من عيوب، لكنها تبقى نظرية و غير أكيدة، ولا تفرض ضرورة مراجعته حاليا لأنه لم يتم تطبيقه بعد، أي لم يستوف فترة زمنية كافية تمكن من دراسته دراسة سليمة والتعرف على مدى نجاعته.

الخـــــاتمة

ـخـــاتمة

الميزانية العمومية للدولة من أهم أدوات السياسة المالية، فهي تجسد خطة عمل الحكومة و أهدافها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، مما يتطلب ضرورة تطوير و إصلاح مستمرة لمبادئها والنظم التي تسيرها والعمل على تحديثها وعصرنتها بما يتلاءم بالظروف السائدة.

الأمر الذي جعل الجزائر تتحول تدريجيا من النمط التقليدي في تسيير الميزانية العمومية والذي كان يحكمه الإطار القانوني الممثل في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، إلى الميزانية الموجهة بالنتائج، من خلال الشروع في إتخاذ مجموعة من الإصلاحات المؤسسية والقانونية لخلق بيئة ملائمة تتماشى مع مبادئ التسيير الحديث.

1-اختبار صحة الفرضيات :

بالنسبة للفرضية الأولى فإن الميزانية العمومية ذات أهمية بالغة وأحكام مكثفة وكثيرة ناتجة عن هذه الأهمية فهي ذات دور مهم يعكس توجهات الحكومة وذات أثر بالغ على الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة، وتحكمها مبادئ عامة اتفقت عليها أغلب الأنظمة القانونية ومختلف الدراسات الإقتصادية في العالم.

بالنسبة للفرضية الثانية : تضمن القانون 84-17 أحكاما جوهرية للميزانية ، فقد قام بتنظيم الميزانية لفترة طويلة، وهناك من الأحكام ما تزال نفسها في القانون الجديد ، غير أنه أصبح لا يستجيب للمتطلبات الراهنة وتعلاض للكثير من النقد وشابته الكثير من العيوب الأمر الذي شجع على مسألة التخلي عنه واستبداله بالقانون الجديد، لكن ذلك لا يعني التخلي المطلق عن أحكامه، حيث تم إعادة إدراج العديد منها في القانون الجديد.

بالنسبة للفرضية الثالثة فإن الجزائر لم تقم بتعديل القانون 84-17 رغبة منها في تحديث منظومتها التشريعية بل إن هذا الامر جاء نتيجة حتمية فرضتها ضرورة الإصلاح الميزانياتي والمتطلبات الداخلية والخارجية.

أمـا بالنسـبة للفرضـية الرابعـة ففعـلا جـاء القـانون العضـوي الجديـد بأحكـام جديـدة لعصـرنة الميزانيـة **أهمها** التوجـه نحـو ميزانية البرامج والأداء وهي اهم أهم هذه الإصلاحات؛ والذي أفضل أسلوب لإعداد الميزانيـة العامـة للدولـة، حيث يسـاعد ويسـاهم في تجسيد مبادئ حوكمـة الميزانيـة العامـة التـي أصبحت ضرورة من جهة، والإستجابة للمتطلبات الوطنية والدولية في هذا الشأن والتي تقتضي تحديث التسيير الميزانياتي.

2-نتائج الدراسة

وبناءا على ماسبق ، يمكن القول أن:

- القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 هو قانون عادي، ولم يعد يتماشى اليوم والإصـلاحات السياسية والاقتصادية التي طرأت على البلاد، وهذا بسبب مايصادفه من حدود مقيدة ،فإن هذا القانون يعجـز عـن المواصـلة فـي تسـيير الماليـة العموميـة والتـي تشـهد تغيـرات هامـة مـن خـلال الإصـلاح الميزانياتي الرامي إلبت حديث الميزانية العمومية، والتي تشهد اليوم ثغرات هامة من خلال الشروع في إصلاح ميزانياتي هادف.

- جاء القانون15/18 كضرورة عصرية، وقام بإدراج آليات جديدة لتسيير المالية العمومية والتي ترتكز على ما يسمى بالحوكمة المالية كإصلاح جوهري من خلال تقييم النتائج بدلا من تقييم تسيير الوسائل وتكريس فعالية التسيير الحديث التي فرضتها معطيات داخلية وأملتها أخرى خارجية، وشكل التوجه نحو آليات الحوكمة أحد أهم التوجهات التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال تكييف طرق تسيير المالية وبالأخص فرض الرقابة عليها تحديدا بعد تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية و تفعيلها، وبالرغم من تلك الآليات التي فعلها، إلا أنه يواجه مجموعة من القيود والعوائق مما يؤثر على هذه الرقابة ويجعلها محدودة بسبب ممارسات الحكومة والنقائص التي يعتريها بالرغم مما جاء فيه من أحكام

- ان القانون الجديد الذي قامت الجزائر- على غرار من الدول التي سعت الى القيام بإصلاحات مست السياسة المالية لها لاسيما ميزانية الدولة- بإصداره اعطى مضمونا جديدا للمالية العامة المتمثل في شقيها الميزانية العامة و الحسابات الخاصة للخزينة ، إذ ترتب عن هذا القانون إتباع اسلوب جديد للتسيير العمومي للأموال القائم على تحقيق النتائج على أساس أهداف محددة ومسطرة

مسبقا من طرف المسيرين، حيث يكون وفق اللبرامج والأداء، ليجعل من هذين الأخيرين إلى جانب تكريس الإطار المتعدد السنوات،الصدق، الشفافية الركائز التي تبنى عليها الميزانية العامة في الجزائر بشقيها الإيرادات العمومية والاعباء العمومية

3-الإقتراحات :

- لأن القانون العضوي 18-15 قانون حديث ولم يتم تطبيقه بعد نقترح القيام بدورات مكثفة للأعوان المكلفين بتحضير وتنفيذ الميزانية العمومية والرقابة عليها من أجل ضمان التطبيق السليم له.

- الإستفادة من خبرات الهيئات العلمية كأطروحات الدكتوراه ومختلف مخرجات البحث العلمي وتوصيات الملتقيات والمؤتمرات العلمية في إعداد وصياغة النصوص التنظيمية لهذا القانون بما أنها لم تصدر بعد.

- العمل على تدارك النقائص التي شابت القانون 84-17 قدر الإمكان في النصوص التنظيمية اللاحقة للقانون الجديد .

قائمة المراجع

أولا- الوثائق القانونية :

أ-الدساتير

1-دستور الجزائر لسنة 1996.

2 -دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 422 - 20 مؤرخ في 15 جماد ىالأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصداق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020

ب-القوانين

1. القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1934 الموافق ل2 سبتمبر 2018ن الجريدة الرسمية رقم 53 الصادرة في 2 سبتمبر 2018.
2. -القانون العضوي 09 - 19 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019،يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في2 سبتمبر سنة 2018 ،المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في 18 ديسمبر سنة 2019
3. -القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984، العدد28، ص1040.
4. ىالقانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق ل15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،ا لصادرة بتاريخ: 15 أوت 1990، العدد 35، ص1131

ج-المراسيم والأوامر

1. -المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ،المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ،المتضمن إصدارنص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، العدد 76 ، الصادر في 08 ديسمبر 1996
2. -المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر سنة 2007 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ: 2007/12/02، العدد:75، ص05
3. -ا لأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم ب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة .

4. المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 30 نوفمبر،2020 الجريدة الرسمية رقم 73 .

د- الأراء القانونية

1-رأي رقم / 02 ر.ق.ع/م.د 18 /مؤرخ في 20 ذي القعدةعام 1439 الموافق 2 أوتسنة 2018 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور.

ثانيا :الكتب

1. إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، "**مبادئ الماليةالعامة**"،دار صفاء للطباعة والنشر،عمان،ب.س..ن.

. أحمد زهير شامية وخالد شحادة الطيب، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005،

2. احمد ابراهيم البلوشي وأحمد جاسم فراح، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين، معهد االبحرين للتنمية السياسية، البحرين ، 2017،
3. بوشعير السعيد، **النظام السياسي الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1994
4. لعمارة جمال، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2004،
5. محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دارالمسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،عمان،الطبعةالسادسة،2015
6. محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2015
7. رائد محمد عبد ربه، **مبادئ المحاسبة المالية**، الجزء الثاني، الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ، 2016.
8. علي زغدود ، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
9. صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة،،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982،.

ثالثا : المقالات

1. - أحمد بوجلال ومفتاح غزال وبن عية فاطمة، **تحديث منظومة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة**، مجلة الإمتياز لبحوث الإقتصاد والإدارة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عمار الثليجي، الأغواط، المجلد 06،العدد01، 2022،

2. العيد ضويفي وراضية عباس ، **الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانيات العمومية**، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01،ماي 2020.
3. السعيدقاوي، **مظاهر التجديد على مستوى القانون العضوي 18-15 والآثار المحتملة على قانون المحاسبة العمومية الجديد**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022.
4. إيمان عبدوس، **آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر**، مجلة معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر 03، المجلد 24، العدد01، 2021،
5. جمال لعمارة، **تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001.
6. مالك عليان، إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية ، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائ، المجلد 07، العدد: 03، 2021 .
7. مراد قالم، **خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري** ، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 13، العدد 15، جوان 2018.
8. نادية ضويفي وحاج جاب الله أمال، **إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العموميIPSAS**، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ، جامعة عمار ثليجي . الأغواط،الجزائر،العدد 07 ، جانفي2018
9. ¯ رحمة شكلاط، واقع وتطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، المجلد الرابع، العدد 01، 2009 .
10. . عادل حسان، **الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق**، مجلة المرساة المصرفية، سلطة النقد الفلسطينية، فلسطين، العدد 27، سيتمبر 2020.
11. عمر زغودي ، **حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائ**ر ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2021.
12. علي محمود بديار، ديدان مولود، **الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة من خلال قانون ضبط الميزانية** ، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدجيلالي بونعامة، خميس مليانتة، المجلد الثامن، العدد 02، 2022.

13. عائشة بوشيخي ، **قراءة في تقدير الإيرادات والنفقات العامة عبر القوانين المالية السنوية والتكميلية للفترة 2011-2000**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الأول، نوفمبر 2011.

14. فاطمة مفتاح، **الميزانية العامة بين القانون الاساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية**، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجمعي صالحي احمد، النعامة، العدد الرابع، جوان2016.

رابعا -الأطروحات والرسائل الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه :

1. -بن سونة خير الدين، **عملية إعداد النص التشريعي في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01، 2019-2020 .

2. -مصطفى شبرة امحمد، **أهمية أصلاح النظام الموازني في ترشيد الإنفاق العام للجزائر**، أطروحة دكتوراه، تخصص مالية ومحاسبة، شعبة علوم التسيير، كلية العلوم اللإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2021-2022.

3. -لحسن دردوري، **،سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر -تونس**، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص :العلوم الإقتصادية، قسم العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2013-2014

4. مراد بقالم، **ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري**، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بودواو، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2021.

5. علي مسعودي، **أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة حالة الجزائر**، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير ، اكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2018-2019.

6. -فنينش محمد الصالح، **الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012،.

7. فرجي محمد، المحددات الأساسية لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، دراسة تقييمية قياسية ، أطروحة دكتوراه تخصص تجارة دولية، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس، 2019-2020.

ب: رسائل الماجستير

1. باحريز حسن، عملية نشر النصوص القانونية وسريانها، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، بن عكنون، 2012-2013.

2. جمعاسي جميلة، **الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية**، مذكرة ماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص إدارة ومايية ، جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2011-2012.

3. كريمة حدوش، **مصادر قوانين المالية والميزانية في الجزائر**، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزلئر2016،01-2017.

ج: مذكرات االماستر

1-جابر عقال وخديجة عمومن، **مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية،** مذكرة ماستر، تخصص قانون اقتصادي عام ، شعبة الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2020-2021.

2 - عوفي شيماء وبوزيان بشرى، **الأختصاص الرقابي للبرلمان في الجانب المالي** ، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020-2021.

3 - عامر حنان، الر لرقابة على تنفيذ ميزانية المؤسسات االإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص إدارة عامة، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس -مستغانم-.

4 -عوفي شيماء وبوزيان بشرى، **الأختصاص الرقابي للبرلمان في الجانب المالي** ، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020-2021،

5 - قادر سلمى، يوبي جميلة، **آليات تنفيذ نفقات الميزانية العامة** ، في الجزائر دراسة حالة الخزينة الولائية لبومرداس، مذكرة ماستر، تخصص مالية دولية ، شعبة العلوم التجارية، قسم العلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015-2016. .

خامسا-المطبوعات الجامعية :

1-. محاضرات في المالية العامة، محاضرات منشورة على منصة التعليم عن بعد ، موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، علوم مالية ومحاسبة ، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف، ميلة، متاحة على الرابط: ، http://elearning.centre-univ-

mila.dz/pluginfile.php/76182/mod_resource/content/1/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D9%85%D8%B3.pdf.

سادسا-المواقع الإلكترونية

1 ـ وكالة الأنباء الجزائرية، **تحديد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى**، متاح على الرابط،:
https://www.aps.dz/ar/economie/97598-2020-12-09-18-35-37 ، تاريخ الزيارة: 2023/05/24، على الساعة (11:02).

[1] ـ وكالة الأنباء الجزائرية، مالية: القانون العضوي 18-15 يعزز الرقابة البرلمانية على السياسات العمومية وأداء القطاعات، مقال منشور بتاريخ: 11 نوفمبر 2022، متاح على الرابط: https://www.aps.dz/ar/economie/134565-18-15

[1] ـــ وزارة المالية،أهمية **التقدير في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، متاح على الرابط: . https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1122-2023-06-14-13-49-27