

# وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

\* جامعة قاصدي مرباح ورقلة \*

\* كلية الحقوق والعلوم السياسية \*

\* قسم حقوق \*



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة : الحقوق

التخصص : قانون اقتصادي عام

مذكرة بعنوان

## مستجدات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

إشراف الأستاذ

– زعباط عمر –

من إعداد الطالبين :

\* عقال جابر \*

\* عمومن خديجة \*

امام اللجنة المكونة من السادة

الجامعة	الصفة	الرتبة	اللقب و الاسم
ورقلة	رئيس	أستاذ محاضر أ	د/سويقات أحمد
ورقلة	مشرف	أستاذ مساعد أ	أ/زعباط عمر
ورقلة	مناقش	أستاذ محاضر ب	د/قشار زكرياء



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

\* قسم حقوق \*



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

تخصص : قانون اقتصادي عام

مذكرة بعنوان

مستجدات القانون العضوي 15/18

المتعلق بقوانين المالية

تحت إشراف الأستاذ

- زعباط عمر -

من إعداد الطالبين:

\* عقال جابر

\* عمومن خديجة

امام اللجنة المكونة من السادة

اللقب و الاسم	الرتبة	الصفة	الجامعة
د/سويقات أحمد	أستاذ محاضر أ	رئيس	ورقلة
أ/زعباط عمر	أستاذ مساعد أ	مشرف	ورقلة
د/قشار زكرياء	أستاذ محاضر ب	مناقش	ورقلة

الموسم الجامعي : 2020 م / 2021 م .

# الإهداء

اهدي هذا العمل المتواضع الى والدي الذين شجعوني في كل

خطوة خطوتها في مساري الدراسي والجامعي

والى الإخوة الكرام الذين كانوا أفضل سندا لي

كما اهدي هذا العمل الى كل طالب سيستفيد منه

حفظكم الله.

الطالب : عقال جابر

# الإهداء

إلى كل من علمني حرفا في هذه الحياة إلى روح والديا والى روح زوج أختي  
الزكيتين الطاهرتين إلى عائلتي وعائلة زوجي و بالأخص أخواتي و أبناءهم  
وأزوجهم وأولادي محمد عبد الرحمان ومريم البتول إلى رفيق دربي زوجي  
العزیز بن خليفة لأزهر إلى جميع الأساتذة والزملاء بجامعة قاصدي مرباح  
ورقلة وخاصة كلية الآداب واللغات إلى كل من ساعدني من قريب او بعيد إلى  
كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع اسأل الله أن يجعله نبراسا لكل طالب

الطالبة : عمومن خديجة

# الشكر والعرفان

نشكر الله الذي هدانا ووفقنا وأعاننا على إتمام هذه المذكرة، كما نتقدم بالشكر للأستاذ زعباط عمر على قبوله الإشراف على مذكرة تخرجنا، وعلى نصائحه القيمة والسديدة التي ساعدتنا على إتمام هذه المذكرة.

ونشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة ونتشرف بقبولهم على مناقشة مذكرتنا، شكر خاص لكل من زودنا بالمعلومات والمراجع، وكل من لم يبخل علينا بعطائه.

مقدمة

من المتعارف عليه أن القانون من أهم فروع العلوم الاجتماعية بحيث يعتبر مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم سلوكيات الأفراد والظواهر الاجتماعية للمجتمع التي تكون ضرورية لسيرورة المجتمع حيث نجد انه من أهم هته الظواهر علم الاقتصاد الذي كان ولا زال يحظى بأهمية كبيرة جدا لدى الدول وذلك لارتباطه بكيفيات تسيير موارد وثروات الدولة لتحقيق أهدافها السياسية سواء على المستوى الداخلي او الخارجي وذلك عن طريق قانون المالية ، فهو القانون الذي يجسد العلاقة بين القانون باعتباره ينظم ظاهرة اجتماعية ، والاقتصاد وذلك بارتباطه بالجانب المالي وموارد الدولة ، والسياسة أي الأهداف السياسية المرجو تحقيقها من الدولة .

لذلك نجد أن العديد من الدول تتوجه الى تحقيق الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية وذلك عن طريق اهتمامها بقوانينها المتعلقة بالمالية لبلوغ ذلك ، وفي ظل ذلك وعلى غرار هذه الدول نجد أن الجزائر قد أولت هي الأخرى اهتماما خاصا وكبيراً بقوانينها المتعلقة بالمالية ، فبعد الاستقلال وفي ظل القانون رقم 157/62 الذي يقضي بالاستمرار بالعمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية رغم أن قوانين المالية من السيادة لأنها تخضع لسياسة الدولة . إلا أن الفراغ القانوني والواقع المستعجل الزم على الجزائر اتخاذ بالأمر 02/59 المتضمن للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي مصدرا لتكوين النص الجزائري وأساسا لتأطير ميزانيتها حيث انه حتى بعد صدور أول دستور للجزائر سنة 1963 و إلغاء العمل بقوانين الصحراء دمجت قوانين المالية بين الشمال والجنوب ولم يعرف دستور 1963 مصطلح قانون المالية ولا الميزانية ولم يمنح المجلس الوطني منح رخصت المالية وإنما منحه اختصاصا عاما في التصويت على القوانين في مادته 28 بطبيعة الحال سيشمل ذلك قانون المالية باعتباره قانونا ، فصدر في ظل دستور 1963 ثلاث قوانين للمالية لسنة 1963-1964 والذان تضمننا مرحلة انتقالية حيث تضمن قانون 1963

في العنوان الأول : دين عمومي ونفقات لتخفيف الإيرادات ، أما الثاني والثالث : اعتمادات السلطات العمومية ووسائل المصالح ، أما العنوان الرابع تدخلات عمومية ، أما الخامس والسادس تضمننا استثمارات منقذة من طرف الدولة ودعم الاستثمارات المحققة في الجزائر ، ليأتي العنوان السابع : بإصلاح إضرار الحرب أما الأخير : نفقات منقذة على الموارد المخصصة

كما قام قانون المالية لهذه السنة بتقسيم ميزانية التسيير حسب العناوين و الوزارات بعد تحديد المبلغ ، اما قانون 1964 فقد جاء تفصيليا فيما يخص حسابات الموارد ، حيث ابرز التقديرات الخاصة لمجمل



مصادرهما مع الاحتفاظ بالموارد الأخرى للبيان فقط حيث يشتركان هذان القانونيين الأخيرين بان تقديم قانون المالية و ميزانية التجهيز في وثيقتين مختلفتين للمجلس الوطني وتمت مناقشتها والمصادقة عليهما منفصلين و أيضا قانون 1965 الذي تمت تغطيته بثلاثة قوانين أساسية وهي :

- 1- الميزانية الإثنا عشرية : وذلك لأول مرة قصد تسيير المصالح العامة خلال المدة التي سبقت المصادقة على قانون المالية التكميلي وذلك من التاريخ الممتد من 01 جانفي إلى 08 أفريل
- 2- قانون المالية : المصادق عليه من طرف المجلس الوطني والذي تضمن بالإضافة للإجراءات التقليدية بعض الإجراءات ذات الطابع الجبائي فقط
- 3- قانون المالية التكميلي 1965: حيث جاء شاملا لدرجة اعتباره قانون أولي وقد تضمن المصادقة على الميزانية العامة مجملتا اي ميزانيتي التسيير والتجهيز وأيضا فقد ابرز هذا القانون الدينار الجزائري كعنصر للسيادة الوطنية بدل الفرنك الفرنسي وإضافة بعض الإجراءات المتعلقة بنظام الموازنة .

وبعد تعليق العمل بدستور 1963 بإنقلاب جوان 1965 جاءت مرحلة جديدة وصدر قانون المالية 1966 باللغة العربية لأول مرة واعتبر كنموذج مرجعي لقوانين المالية الجزائرية لحين صدور قانون تنظيمي الذي يحدد إطار المالية العامة للدولة .

وبالإضافة إلى القوانين المذكورة والتي تمثل المرحلة الانتقالية جاء قانون سنة 1970 حيث انسجم مع البيئة الاقتصادية حيث أطلق مخططات تنموية ثلاثية التي تسمح بتسهيل التسيير وانجاز برامج التجهيز وتنظيم عمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، وكل ما ذكر أدى في الأخير إلى صدور القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 والذي يعتبر أول قانون ينظم قوانين المالية وذلك بعد سعي نواب المجلس الشعبي الوطني ومنذ السنوات الأولى للاستقلال ومطالبتهم بوضع قانون يوطر قوانين المالية يشبه الأمر الفرنسي 02/59 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وخاصة بعدما ظهرت نوايا ذلك في قانون المالية سنة 1966 و أيضا انعقاد مؤتمر استثنائي لجهة التحرير سنة 1980 والذي عالج الوضع الاقتصادي حيث ظهرت الميزانية على المستوى المالي كوسيلة تنفيذ مخطط تنموي ، ليأتي قانون المالية بسنة 1983 لينص في إحدى مواده على إصدار قانون إطار مما أدى تكرار هذا الطلب الى خضوع الحكومة لتحضر مشروع القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المصادق عليه في 1984/07/07 ، حيث اعتبر كقانون إطار ينظم قوانين المالية وذلك على خلفية قانون العضوي الفرنسي 02/59 المتعلق بقوانين

المالية حيث جاء أكثر تفصيلا من هذا الأخير من حيث أبوابه ومواده إلى انه لا يشكل فارقا من حيث الكم القانوني ، وما جعله في إطار التشريع العادي هو صدره في ظل دستور 1976 الذي لم ينص على تنظيم قانون يتعلق بقوانين المالية بقانون عضوي لذلك نجده عدل بقوانين المالية أهمها قانونين 05/88 و 24/89 رغم انه قانون يتعلق بقوانين المالية إي يعلوها درجة من ناحية المنطق القانوني .

ومن ذكرنا لهذه اللوحة التاريخية لتنظيم المالية العامة في الجزائر سواء بعد استقلالها بالقانون العضوي الفرنسي 02/59 ، أو قوانين فترة انتقالية ، أو سواء كانت قوانين لتنظيم مخططات تنموية التي مرة بها الجزائر وصولا إلى القانون 07/84 واعتباره كأول قانون جزائري ينظم قوانين المالية ، فنحن نتفق على أن كل هذه القوانين وعلى الخصوص القانون 17/84 لم تعد تستطيع التماشي مع الدساتير و السياسة الاقتصادية للدولة سواء على الصعيد الداخلي لتعارضها مع الأحكام الدستورية والتي تنص على تنظيم هذا القانون في إطار القانون العضوي ، و أيضا لكون هاته القوانين صدرت في ظل سياسة اقتصادية اشتراكية والتي لن تصلح بالتوجه الاقتصادي الجديد وهو الاقتصاد الحر أو السوق .

أو على الصعيد الخارجي حيث تم تطوير طرق التسيير الإدارية الحديثة في معظم الدول والاعتماد على ما يعرف باقتصاد المعرفة أو التكنولوجي و أيضا في ظل الضغوطات التي تفرضها منظمات الاقتصادية الدولية وكل ذلك فيما يعرف بالعولمة ، لذلك كان لزاما على الجزائر مواكبة هذه التطورات الحاصلة دوليا ولتحقيق أهدافها على المستوى الداخلي سياسيا واقتصاديا وتماشيا مع دساتيرها وضع قانون عضوي منظم لقوانين المالية وذلك ما تجسد من خلال القانون العضوي 15/18 والمؤرخ في 02 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية

### أهمية الموضوع

بحيث تكمن هذا البحث لفهم هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وطرق إعداد الميزانية الجديدة التوجهة الاقتصادية للدولة ومعرفة أهدافها السياسية المرجو تحقيقها واثار ذلك على المجتمع

### أهداف الموضوع

- معرفة كيفية تنظيم إطار قوانين المالية السنوية عن طريق القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية

- مدى تمكن الدولة من صياغة سياسيتها الاقتصادية والتوجه الاقتصادي الحديث من خلال القانون العضوي المتعلقة بقوانين المالية الذي يعتبر أهم قانون ينظم الجانب المالي وموارد الدولة من خلال تنظيمه قوانين المالية السنوية
- الأهداف السياسية المرجو الوصول إليها من طرف الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي

### أسباب اختيار الموضوع

بحيث تكمن الأسباب الذاتية لاختيار الموضوع لتخصصنا في دراسة القانون العام والجانب الاقتصادي للدولة على حد سواء بالإضافة إلى المهن المستقبلية المرجوة من هذا التخصص تكون في الجانب المالي أكثر من جانب آخر

الأسباب الموضوعية هي انه موضوع مستجد ومتفرق من ناحية المراجع حيث تضمن تعديل نص قانوني مستجد

### الإشكالية

ومما سبق نطرح الإشكالية التالية فما هي المستجدات التي جاء بها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية لمواكبة الجزائر للاقتصاد الدولي وتحقيقها لأهدافها الاقتصادية والسياسية ؟

ماهي دواعي التي أدت إلى إصدار القانون العضوي 15/18 ؟  
وماهي توجهات القانون العضوي لتجسيد مبادئ الحكامة وآليات الرقابة وتنفيذه على أحسن مستوى ؟

### المنهج المتبع

وللإجابة على هذه الإشكالية ، اتبعنا المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانون العضوي 15/18 والمنهج الوصفي لوصف عناصره وإبعاده

### الدراسات السابقة

دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر ، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، 2020/2019 ؛ حيث طرحت إشكالية : إلى إي مدى يمكن أن تشكل الحكامة المالية العامة – كما تدعو إليها المنظمات الدولية – نموذجا عالميا ناجحا لترشيد الإنفاق العام يمكن نقله إلى سياق الجزائري

- حيث تتفق الدراسة مع الموضوع المدروس من حيث دراسة القانون العضوي 15/18 من حيث أهدافه ومحاولة الدولة من خلاله مواكبة التطور ( الحكامة ، ترشيد الإنفاق ، مواكبة التطور الدولي ..الخ )
- اما الاختلاف ، فالدراسة محل الموضوع تكون في دراسة القانون 15/18 عموما ، اما الحكامة فتدخل ضمن سياسات هذا القانون فهاته الدراسة لا تركز على الحكامة كأساس للدراسة
- أما الدراسة السابقة فركزت على الحكامة وذلك للوصول لترشيد النفقات وأدرجت القانون 15/18 كجزء لتطبيق هذه الحكامة اي ركزت على الحكامة كموضوع عام وأدرجت القانون 15/18 كجزء خاص ضمن تجسيد الحكامة
- وما تضيفه دراستنا إننا ركزنا على القانون العضوي 15/18 المتعلق بالقوانين المالية بشكل عام والبحث في الجوانب المستجدة التي جاء بها لتنظيم المالية العامة في الجزائر ، وحاولنا جمع معظم الدراسات في هذا المجال في بحث واحد

#### صعوبات الدراسة

- حداثة الموضوع ما أدى بندرة المراجع والمصادر التي تخدم جوانب الموضوع في هذا المجال .
- عدم كفاية الوقت واتساع مجال الدراسة وهذا ما أدى بنا إلى عدم التقدير الجيد للوقت الكافي لإتمام الدراسة

وللإجابة عن هاته الإشكالية ارتأينا إتباع الخطة المقسمة كالتالي :

- الفصل الأول بعنوان دواعي تبني القانون العضوي 15/18 والمقسم الى مبحثين ، المبحث الأول أهداف وأسباب هذا القانون ، المبحث الثاني المحاور الرئيسية للقانون العضوي 15/18
- الفصل الثاني توجهات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقانون المالية والمقسم بدوره الى مبحثين ، المبحث الأول تجسيد مبادئ الحكامة في عملية التحضير واعتماد قوانين المالية ، والمبحث الثاني تجسيد آليات الرقابة في هذا القانون .

وقد اتبعنا هذا التقسيم لتبيان الأساسيات الأولية وهي أسباب التي دفعت بالجزائر إلى اصدار هذا القانون والأهداف المرجوة من وراءه وأيضا المحاور الرئيسية له بشكل عام . وأما في شقه الثاني سنحاول التطرق إلى الأمور التفصيلية والدقيقة من الناحية القانونية والسياسية لهذا القانون .

# الفصل الأول

دواعي إصدار القانون

العضوي 15/18

المتعلق بقوانين المالية

## تمهيد

أن رغبة الجزائر في تحسين وإصلاح المنظومة المالية في إطار تحويل عميق في كيفية تسير المال العام والمحافظة عليه ومواكبة الإصلاحات السياسية والاقتصادية الداخلية و الخارجية بالنسبة لتحويلات الدولية في مجال تسير المالية العامة أصبح من الضروري تبني قانون عضوي يتماشى مع التحويلات الاقتصادية وتحين القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي يعتبر قانون عادي تتخلله الكثير من الثغرات توضح عدم قدرته على مسايرة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على البلاد.

وانطلاق من كون الدستور يعتبر المرجع الأساسي المحدد للقواعد التي تحكم سير الدولة ومؤسساتها بما فيه القواعد المتعلقة بتسيير المالية العامة فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في دستور 1996 في مادته 123 يعد المصدر الثاني لقوانين المالية ولم يصدر إلا سنة 2018<sup>1</sup>

كما أكدت عليه الأحكام التي جاء بها الدستور 2016 في مادته 141 التي تقضي بأن التشريع البرلماني يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالمالية .

وعليه يعتبر القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية بمثابة دستور مالية الدولة من خلال تحقيق أهداف محددة وارتكازه على محاور معينة.

ليأتي الدستور الجديد لسنة 2020 والتأكيد في أحكامه هو الآخر على أن إصدار قانون المتعلق بقوانين المالية يكون في إطار القانون العضوي وذلك من خلال مادته 140 في فقرتها 06 التي نصت على "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ... القانون المتعلق بقوانين المالية"<sup>2</sup>، بحيث نجد أن القانون العضوي 15/18 يتوافق وأحكام الدستور 2020 خاصة وان تطبيق القانون العضوي 15/18 سيكون في سنة 2023 والذي سنأتي له بالتفصيل في أجزاء هذا البحث .

لذا سوف نتعرض للأسباب والأهداف هذا التي دفعت لصدور هذا القانون وكذلك تعرف على محاوره التي يركز عليها.

<sup>1</sup> أكحل محمد -الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر ) - أطروحة لنيل شهادة دكتوراه طور ثالث في العلوم القانونية - جامعة باتنة 01 - الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم ص 436

<sup>2</sup> الفقرة 06 المادة 140 من دستور 2020 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82

**المبحث الأول: أسباب و أهداف إصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

من خلال الشروع في إصلاح ميزانياتي هادف وافقت الجزائر في 2001 على اتفاق القرض رقم 7047 الموقع بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية حيث تهدف هذه الإصلاحات إلى تحديث هياكل الدولة تتماشى مع الرهانات الوطنية والدولة<sup>1</sup>

وهذا أدى إلى إعادة النظر في تجسيد الإجراءات القانونية الجوهرية المتعلقة بإصلاح المنظومة المالية نتيجة الظروف التي مرت بها البلد من اجل تحقيق الازدهار والرخاء الاقتصادي.

كان لابد من تحولات عميقة في عمليات التسيير المالي التي جاء بها القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية إلى تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وهذا لعدت أسباب فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك من اجل تحقيق أهداف أساسية جاء بها القانون العضوي

وعليه سوف نتطرق إلى تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية كذلك أهداف هذا القانون

**المطلب الأول: أسباب إصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

جاء إصدار " القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية استجابة للأسباب الداخلية المتعلقة بوجود اختلالات في القانون المتعلق بقوانين المالية وعدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة و التي حالت دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة"<sup>2</sup>.

**الفرع الأول: الأسباب الداخلية لإصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

يعود تفكير الجزائر في إصلاح ماليتها العمومية إلى عدة أسباب داخلية أهمها عدم تطابق نصوص قانون المالية السابق مع النصوص الدستورية وكذلك الضعف الذي شهدته التسيير العمومي وانعدام روح المسؤولية لدى المسيرين زيادة عن ذلك في حجم الأنفاق العام .

<sup>1</sup> مراد بوعيشاوي – عماد غزالي 2020 حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية –مجلة الجزائرية للمالية العامة العدد 2020/01 ص 19

<sup>2</sup> اكحل محمد –الحكمة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر ) مرجع سابق ص 437



أولا : عدم تطابق قانون المالية مع النص الدستور

حدد التعديل الدستور الجزائري الصادر بموجب القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016 في المادة 140 منه المجالات التي يشرع فيها البرلمان القوانين العادية في حين حددت المادة 141 منه المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقانون عضوي حيث نصت على "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... القانون المتعلق بقوانين المالية" تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة<sup>1</sup> ومنه نجد أن البرلمان أصبح مصدر لنوعين من القوانين ، قوانين عضوية المادة 141 و قوانين عادية المادة 140 وأن الأولى تتمتع بقوة إلزامية أعلى من الثانية ،ليأتي دستور 2020 هو الآخر ويؤكد على ذلك في مادته 140 بنفس الصيغة ، و قبل دستور 1996 كانت كل القوانين العادية على هرم تسلسل الأعمال القانونية مستحدثا بذلك درجة إضافية . و عنصر التفرقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية هو أن القوانين العضوية بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 141 تخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري، إلا أن التغيير الذي جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 140 من دستور 2020 هي انه يخضع لرقابة المحكمة الدستورية ،قبل صدورها.ومن المجالات التي تخضع لهذا التعديل قوانين المالية .وعليه أصبح من الضروري تحين النصوص القانونية لقانون المالية 17/84 الذي يعتبر قانون عادي وتبني القانون العضوي 15/18 لضمان تطبيق أحكام الدستور وهذا من أجل تحسين سير المالية العامة.

"غير أن هذا القانون تم تعطيله بالرغم من الأهمية البالغة التي يحضى بها من الناحية القانونية " ولعل السبب الأساسي يرجع حسب آراء الهيئات الحكومية إلى أن نقل النص القانوني المالي من قانون عادي إلى قانون عضوي برتبة دستور للمالية العامة سيؤدي إلى إعطاء البرلمان صلاحيات أوسع لمراقبة عمل الحكومة وهذا معناه تغليب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولهذا الغرض لم ينظر فيها إلا بعد 30 سنة بصدور القانون الجديد الذي يتوافق والمواد المنصوص عليها في الدستور<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 141 من دستور 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر.14

<sup>2</sup> أمين صابة - كمال بن موسى -دراسة تحليلية للقانون العضوي رقم 15/18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر -المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية ص266

ثانيا: ضعف منهجية التسيير العمومي

من بين الأسباب التي دفعت الجزائر إلى ضرورة إصلاح ماليتها العمومية هو ضعف التسيير العمومي المالي في إطار ترشيد النفقات العمومية وتحسين الكفاءة وفعالية التدخلات العمومية .

حيث "طغى هاجس الاهتمام بتحقيق التوازنات المالية وضعف الربط بين المخطط المسير على مقاربة التسيير المالية العامة دون مراعاة للأبعاد المختلفة من منظور شمولي لجميع المعطيات المرتبطة بسير القرار المالي العام والآثار المترتبة عليه من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية وفي سياق متصل بمنهجية التسيير بشكل ضعيف"<sup>1</sup>

إلى جانب المرونة القانونية من أجل تسوية بعض الوضعيات التي كان من المفترض أن تدرج ضمن قانون رقم 17/84 ومن بينها إمكانية اقتراح تعديل على الجدول ب من قانون المالية المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية من خلال مراسيم التسوية خلال السنة كما نص كذلك على إمكانية تجميد أو إلغاء الإعتمادات الموجهة لتغطية النفقات لتفادي حدوث اختلالات في التوازنات العامة<sup>2</sup>

ثالثا : زيادة الإسراف في الإنفاق العام

يعتبر الإنفاق ذلك السلوك المالي للحكومة الذي يكون جوهره الإنفاق العام وهدفه تحقيق مجموعة من الأهداف<sup>3</sup>

وهذه الأهداف لا يمكن تحقيقها في وجود الاختلالات التي جاء بها القانون المالية 17/84 المتعلق بقوانين المالية على" الرغم أن الجزائر قد نجحت إلى حد بعيد في تحقيق توازنات كلية للاقتصاد ما بين سنة 2000 و 2014 انعكست في تحقيق استقرار اقتصادي على المستويين الداخلي و الخارجي، نالت في مجموعها استحسان الهيئات العالمية المراقبة والمتابعة لمسار الإصلاحات بالجزائر، إلا أن هذا التحسن شمل المؤشرات الاقتصادية الكمية فقط في ظل غياب النوعية المؤسساتية التي تعد مفتاح تحسين بيئة الاعمال و مناخ الاستثمار. من جهة أخرى فان تطبيق سياسة دعم الطلب الكلي لفترة طويلة نتج عنها تبعية النشاط الاقتصادي شبه المطلقة للنفقات العامة"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> اكحل محمد -الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر ) مرجع سابق ص438

<sup>2</sup> أمين صابة - كمال بن موسى ص 274

<sup>3</sup> العيور منيرة - بن عزيزة اليمين - مذكرة لنيل شهادة الماستر - دراسة تحليلية للسياسة الإنفاق في ظل العجز الهيكلي -دراسة حالة الجزائر 2010-

2019 جامعة محمد الصديق يحي جيجل 2018/2019 ص 38

<sup>4</sup> عيودي فاطمة الزهرة - الحكومة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر العدد 07-2016 ص191

لذا أصبح من الضرورة وجود ضابط لفرض التوازن بين الإيرادات والإنفاق المالي عن طريق تبني قانون عضوي يتناسب مع متطلبات الحياة الاقتصادية .

**جدول رقم (01) يتضمن مجموع النفقات العام من 2011 إلى 2018**

السنوات	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
مجموع النفقات	6605	7428.7	6.879.8	7.656.16	8.858.1	7.948.1	6.883.2	8628
	مليار دج	مليار دج	مليار دج	مليار دج	مليار دج	مليار دج	مليار دج	مليار دج

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن في الفترة من 2011 إلى 2014 تسجيل ارتفاع محسوس في معدلات الإنفاق أما في الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017 هناك تراجع في معدلات الإنفاق<sup>1</sup>

وزاد تراجع الإنفاق في السنوات الاخيرة وهذا ما دعمته الحكومة المؤقتة في ميزانية 2020 قبل انتخاب تبون في ديسمبر لتزيد نسبة تقليص الإنفاق من 30 بلمئة إلى 50 بلمئة وهذا مع تصاعد الضغط المالي اثر انخفاض الحد لإيرادات الطاقة.

**الفرع الثاني: الأسباب الخارجية لإصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

شهدت الساحة الاقتصادية الدولية في العقود الأخيرة تغيرات هامة مع انتشار ظاهرة العولمة والتكامل المالي الاقتصادي العالمي ومنه توسع المبادلات وتحرير الأسواق وتعزيز بذلك العلاقات بين المؤسسات الدولية و مختلف الدول،<sup>2</sup> لذا كان من الضروري مواكبة هذه التطورات وبالتالي تحيين قواعد قوانين المالية .

**أولا : ضرورة عصنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية**

الإدارة العامة هي مجموعة الأشخاص و الأجهزة تحت سلطة الحكومة لأداء مسؤوليات وواجبات ووظائف ومهام تقوم بها من اجل تنفيذ القوانين والتعليمات وكذلك إشباع حاجات المجتمع<sup>3</sup>

ولمواكبة هذه الإدارات لتحديات الاقتصادية والسياسة والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينات القرن الماضي والذي اثر على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد

<sup>1</sup> براهامي نوال – بوسعيد حياة- ترشيد الانفاق العام في ظل تحديات الاقتصادية الراهنة – مذكر ظليل شهادة الماستر في الحقوق – جامعة عبد الرحمان ميرة –جاية كلية الحقوق والعلوم السياسية 2017-2018 ص42-43

<sup>2</sup> أ.د صديقي مليكة – أ بوكروج بهية – العولمة المالية والاستقرار المالي – المجلة الجزائرية للعلوم والسياسة الاقتصادية العدد 07/2016 ص34

<sup>3</sup> أ عبد الله جوهر – الادارة العامة و إدارة الأعمال ( تنظيم –تطوير – رقابة-تقييم-تنمية إدارية وإقتصادية )- مؤسسة شباب الجامعة – إسكندرية 2014 ص13

على الهياكل والقواعد واللوائح و الإجراءات في اتخاذ القرارات المحكّرة وهذا من خلال وجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الاختصاص المالي حيث تقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك. وبرغم من وجود الرقابة الداخلية و الخارجية ومراقبة المراقب المالي والمحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية ولجان الصفقات العمومية إلا أن هذا لم يحد من انتشار الاختلاسات وسوء التسيير للمال العام.<sup>1</sup>

ومن هنا يعتبر التسيير العمومي الجديد الفلسفة والأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومناهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص حيث يقوم هذا النموذج والذي كرسته تجارب بعض الدول على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية، من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها، وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، والجزائر كغيرها من الدول لا يمكنها العيش بمعزل عن هذه التحولات وهذا خاصة مع ما فرضته الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام حيث تبنت وزارة المالية منذ التسعينات جملة من الإصلاحات من بينها تطوير المنظومة القانونية المالية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية والذي يعول عليه لتقديم إضافة جديدة لتسيير المالية العمومية في الجزائر.<sup>2</sup>

#### ثانيا : مواكبة تحديات العولمة وضغوطات المؤسسات الدولية

أن عملية إلغاء الضوابط والتحرير المالي التي بدأت في الدول الصناعية سرعان ما انتشرت في باقي الدول وفتحت المجال لتحويلات عميقة في الهياكل المالية الوطنية والدولية وهذا من خلال منح البنوك المؤسسات المالية استقلالها التام وحرية إدارة أنشطتها المالية لمواكبة العولمة المالية التي عرفها صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي لعام 1997 "الاندماج المتسارع للاقتصاد العالمي عبر التجارة وتدفق رؤوس الاموال وانتقال التكنولوجيا وانتشار شبكات الاتصال وتيار التثقف"<sup>3</sup> حيث دعمت بابتكارات في التكنولوجيات المالية حيث لعبت دورا كبيرا في تحفيز النمو الاقتصادي في وسط تنتقل فيه بسرعة رؤوس الاموال نحو الاستثمارات الأكثر إنتاجية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> اكل محمد -الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام مرجع سابق ص 442

<sup>2</sup> مراد بوعيشاوي - عماد غزالي مرجع سابق ص 16

<sup>3</sup> اميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، قسم الدراسات العليا قانون عام، كلية الحقوق، جامعة منتوري

قسنطينة، 2007-2008 ص 13

<sup>4</sup> صديقي مليكة - أ بوكروج بهية - العولمة المالية والاستقرار المالي مرجع سابق ص 35

لذا نجد الجزائر على غرار الدول اتجهت إلى إصلاح المالية العامة في سياق مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية حيث بدأت في التعاون مع الهيئات الدولية المالية، حيث لجأت الجزائر الى مجموعة البنك العالمي منذ السنوات الأولى من استقلالها للحصول على موارد مالية بهدف تمويلات تنموية لبرامج الإصلاح الاقتصادي إذ شملت قروضها تقريبا كل القطاعات ( الزراعة ،الصناعة ،النقل ،التربية ... الخ )<sup>1</sup> ومن أهم هاته القروض ( القرض المبرم بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير تحت رقم 7047 في 2001<sup>2</sup> ،حيث وافقت الجزائر من خلاله الشروع في إصلاح ميزانياتي يهدف إلى تحديث و عصرنة هياكل الدولة و من اجل الانفتاح على الأسواق العالمية وتعزيز إرادتها وتنويعها وهذا لمحاولة التوازن بين الإيرادات والنفقات )، وذلك تحت ما يسمى بالقاعدة الشريطية التي يطبقها صندوق النقد الدولي عند تقديمه قروض للدول النامية وهي التزام الدولة المعنية التي تطلب تسهيلات بمجموعة من التغيرات الهيكلية على مستوى الاقتصاد الوطني وإحداث تغييرات جذرية في الهياكل الاقتصادية اتجاه سيادة توجهات نظام السوق الحر في النشاط الاقتصادي محليا وعلى المستوى الدولي<sup>3</sup> ،فيما يلي جدول يبين مجموعة القروض لسنة 2001 بين الجزائر وصندوق النقد الدولي والتي كانت تهدف إلى تحديث و عصرنة بعض هياكل الدولة

**جدول يبين مجموعة القروض لسنة 2001 بين الجزائر وصندوق النقد الدولي<sup>4</sup>**

الرقم	اسم المشروع	مبلغ القرض (مليون دولار)	القطاع	تاريخ المصادقة على المشروع
01	مشروع لعصرنة انظمة الميزانية	23.70	ادارة القطاع العام	2001-02-06
02	مشروع للمساعدة التقنية في قطاع الطاقة والمناجم	18.00	الطاقة والمناجم	2001-02-27
03	مشروع لتطوير الهياكل القاعدية الخاصة بالنظام المالي	16.50	المالية	2001-07-26
04	مشروع المساعدة التقنية في قطاع النقل	08.27	النقل	2001-08-23

وهذا لان النشاط الاقتصادي أصبح يخضع لتحكم الشركات المتعددة الجنسيات والتكتلات الاقتصادية الكبرى والتي تعد من أبرزها (إي هاته الأخيرة)

<sup>1</sup> برباص الطاهر، اثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد-دراسة حالة الجزائر-مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم علوم اقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة بكرة 2008-2009 ص 161-162

<sup>2</sup> ط د مصطفى شبرة أمحمد، دنوري منير، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة الجزائر، 2020 العدد 24 ص 120

<sup>3</sup> برباص الطاهر، المرجع السابق ص 51

<sup>4</sup> برباص الطاهر، مرجع نفسه ص 168

01- الصندوق النقدي الدولي والبنك العالمي: تخصص البنك الدولي منذ إنشائه سنة 1945 إلى غاية منتصف السبعينات إي مدة 30 سنة بتعمير دول أوروبا التي دمرتها الحرب وتميل برامج التنمية وتقييم مشروعات الدول النامية اما صندوق النقد الدولي فقد تخصص في مجال تسوية الخلل في موازين مدفوعات الدول وانضمت أسعار الصرف حيث أصبح مركز نظام النقد الدولي هذا التداخل في الاختصاصات الذي يطلق عليه المشروطة المتبادلة وهي الحالة التي يصبح بها قبول البلد المقترض بشروط الاقتراض لدى إحدى هاتين المؤسستين شرطا مسبقا لتلقيه دعما ماليا من مؤسسة أخرى عند إذن سيتحول هذا التنسيق بين المؤسستين إلى ضغط مشترك بينهما على طلب مساعدة أحدهما<sup>1</sup>، حيث انضمت الجزائر إلى هذا الصندوق في 26 سبتمبر 1963 أعد هذا الصندوق وثائق عديدة من بينها مدونة الممارسات الجديدة دليل حول الشفافية في المالية العامة وكذلك دليل للشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية ومن بين التوصيات التي أكد عليها الصندوق هي:

- التحديد الواضح للأدوات والمسؤوليات

- الثقافية في الإجراءات المتعلقة بالميزانية

- تمكين الشعب من الوصول إلى المعلومات

- ضرورة أن تستوفي المعلومات في مجال الميزانية لمعايير الجودة ووجوب خضوعها لتدقيق

02- المنظمة العالمية للشفافية: هي منظمة أهلية رائدة في مجال مكافحة الفساد وترسيخ مبادئ الشفافية

03- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: أعضاء هذه المنظمة تقف في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الميزانية حيث تعتبر ممارسات هذه المنظمة كنموذج بشك أداة مرجعية للأعضاء وغير الأعضاء.

4- شركة الدوال المفتوحة سنة 1997: تعتبر كجزء من مركز الموازنة و أولويات السياسة تهدف

إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الميزانية ونتائجها في الدول العالم كافة ورغم الجهودات هذه المنظمات المالية في المساهمة في جعل تخصيص رؤوس الأموال أكثر فعالية على المستوى الدولي إلا أن العولمة زادت من حدة التبعية الاقتصادية وكذلك تشكل عدة مخاطر في الترابط المرتفع والأكثر تعقيد بين الدول الذي يعزز انتشار الأزمات بشكل كبير يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي<sup>2</sup>

<sup>1</sup> برباص الطاهر، مرجع سابق ص 53

<sup>2</sup> صديقي مليكة – أ بوكروج بهية – العولمة المالية والاستقرار المالي مرجع سابق ص 42

**المطلب الثاني : أهداف القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

أن الهدف الرئيسي من عصرنة نظام المالية العامة في الجزائر هو دفع عجلة التنمية إلى الأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع وخلق جو من الأمان والرخاء الاقتصادي لان التنمية عملية حضارية شاملة<sup>1</sup>

وهذا ما سعى إليه المشرع من خلال القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية والذي يعتبر الإطار القانوني الجديد للمالية بمرتبة الدستور المالي الذي من شأنه إحداث إصلاح معمق للتسيير العمومي من خلال الأهداف الواجب الالتزام بها والمراد تحقيقها<sup>2</sup> وتتمثل في ما يلي :

**الفرع الأول : إصلاح إطار تسيير المالية و خلق نظام معلوماتي**

من بين الأهداف التي سعى القانون العضوي الجديد إصلاح إطار تسيير المالي لتوجه نحو البحث عن الفعالية والنتائج وكذلك خلق نظام معلوماتي من اجل تجسيد الشفافية لاتخاذ قرارات واضحة وصحيحة - أولا: إصلاح إطار تسيير المالية بتوجيه نحو البحث عن الفعالية و النتائج :

جاء القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية من خلال المادة الثانية على تطبيق مبدأ التسيير القائم على النتائج، وهذا ابتداء من أهداف محددة مسبقا والتي تتماشى و المنفعة العمومية، نصت المادة في تعريفها لقانون المالية " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم"<sup>3</sup> نصت المادة 79 منه على البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية ويتم توزيعها بموجب مرسوم وتوزع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية وهذا يكون حسب البرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصص كما جاء في مواد أخرى كيفية نقل و تحويل الإعتمادات في تسيير البرامج كوحدة جديدة للميزانية و كأساس ضروري لإصلاح الميزانية، يحل محل القطاع و الفصل للمدونة الميزانية المعمول بها حاليا، و يشمل هذا البرنامج الإعتمادات المخصصة لتنفيذ النشاط أو مجموعة متناسقة من الأنشطة التي تنتمي لنفس الوزارة و ترتبط بأهداف واضحة و محددة وفقا لأهداف المصلحة العامة، فضلا عن النتائج المرجوة التي تكون

<sup>1</sup> مراد بوعيشاوي – عماد غزالي مرجع سابق ص 20

<sup>2</sup> أمين صابة – كمال بن موسى مرجع سابق ص 267

<sup>3</sup> المادة 02 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 الجريدة الرسمية العدد 53

موضوع التقييم .هذه الصيغة في إعداد الميزانية على أساس البرامج تعد من طرف الدوائر الوزارية وفقا للإحتياجاتها و أهدافها المسطرة مسبقا<sup>1</sup>

### ثانيا :خلق نظام معلوماتي واضح

النظام المعلوماتي يتمثل في توفير عتاد و أنظمة حديثة وملائمة تسمح بتعزيز إمكانيات عمل وزارة المالية ويهدف إلى وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الميزانياتي ويعمل بإعداد مخطط توجيهي لإعلام الآلي<sup>2</sup> بغرض تسهيل نقل المعلومات وهذا لإصلاح النظام السابق الذي كان يعاني من عدم كفاية المعلومات إذا يجب إعادة النظر في المدونة تبعا لتناسق التصنيفات الإدارية والاقتصادية وضرورة معالجة الآلية المعلومات و عليه جاء القانون العضوي 18 / 15 المتعلق بقوانين المالية ليوفر عداد من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذي ورقابته وهذا ما تناولته المواد 72-75-76-87- منه<sup>3</sup> ومن أجل تجسيد هذه المعلومات بشكل صحيح وواضح كان لابد من اعتماد مبدأ الشفافية في نقلها ولتحقيق النتائج المرجوة منها . كان على قوانين المالية التشريع لوحدها في مجال المالية وهذا ما نصت عليه المادة 18 من القانون العضوي 15/18 في نصها "تنص القوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي"<sup>4</sup> ،

وهذا ما أكدته المادة 20 من نفس القانون في نصها "لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب حكم من أحام قانون المالية وتعتبر رسوما شبه جبائية جميع الحقوق والرسوم والأتاوى المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات "<sup>5</sup>

ولكن يتضمن التعديل، الذي جاء به القانون العضوي 19-09 المعدل والمكمل لقانون 18-15 ، إضافة فقرة جديدة تنص على أنه يمكن إدراج النظام الجبائي المطبق على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات ضمن قانون خاص

<sup>1</sup> تشانثشان منال – المجال المالي للبرلمان – أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام – تخصص ادارة ومالية –كلية الحقوق –جامع الجزائر 2019/2018 ص 283

<sup>2</sup> حيرش فائزة – طرشي محمد مقال في موازنة البرامج والاداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 – مجلة التكامل الاقتصادي –المجلد 08 –العدد 03/سبتمبر 2020 ص 132

<sup>3</sup> أكحل محمد –الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام مرجع سابق ص 447

<sup>4</sup> المادة 18 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>5</sup> المادة 20 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية



الفرع الثاني : تعزيز الشركة بين القطاعين العام والخاص

أدت الأزمات المالية المتتالية إلى التفكير في صيغ جديدة لشراكة بين القطاعين العام والخاص اذا حتى الدول المتقدمة أصبحت تعاني من مشكلة تمويل المرافق العمومية ما جعلها تفكر في التنازل عن بعض مهامها لصالح الأفراد عن طريق الشراكة<sup>1</sup>

التي عرفت بأنها عملية إشراك القطاع الخاص في بناء وإدارة وتشغيل الخدمات و الأنشطة البنية التحتية والمرافق العامة للدولة والاستفادة من خبراته في إنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع مثل الطرق و الإتصالات والموصلات والجسور و المطارات والموانى و سكك الحديدية والنقل والقطاع الصحي والتعليمي والمياه والكهربا وتوليد الطاقة المتجددة ومشاريع الصرف الصحي وغير ذلك من خلال عدة أشكال للتعاون مثل عقود الامتياز.<sup>2</sup>

وكما اشرنا سابقا فان المنظمات الدولية تلزم الدول التي تمنحها قرضا بإحداث تغييرات جذرية في هيكلها الاقتصادية وذلك في ظل التوجه نحو نظام السوق الحر سواء داخليا أو دوليا ، ومن بين أساسيات هذا التوجه (تنصيب رأس المال الخاص على انه الفاعل الرئيسي ) و إعلاء الربح على انه حافز أساسي في إحداث النمو الاقتصادي<sup>3</sup> .

حيث عرفت المنظمات الدولية الشراكة بدورها ومن ذلك تعريف منظمة التعاون الإقتصادية على انها "اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو عدة شركاء من القطاع الخاص حيث يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتقديم خدمات وتقوم على اقتسام المسؤوليات والمخاطر "<sup>4</sup>

أولا: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل القانون العضوي 15/18

أن الصلات المتعددة بين علم المالية والعلوم الأخرى التي تؤدي إلى ظهور نقاط التقاء بينهم وذلك في إطار التناسق بين هاته العلوم لتكامل بين ظواهر الضرورية للمجتمع ، أذ نجد من أهم هاته الصلات :  
الاقتصاد + المالية = اقتصاديات مالية = اقتصاديات مالية عامة + اقتصاديات مؤسسات خاصة<sup>5</sup>

<sup>1</sup>سمير بن عيسى -اشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسير المرافق العمومية في الجزائر - المجلة الجزائرية للدراسات السياسية - المجلد 07 العدد 01 2020 ص 134

<sup>2</sup> د -رشيد فراح - د- كريمة فراحي - الشراكة بين القطاعين العام والخاص اداة لتنفيذ وتنمية الإستثمارات العمومية ( نماذج من التجارة الدولية والعربية ) معارف مجلة علمية دولية محكمة 2007 ص 86

<sup>3</sup> برباص الطاهر مرجع سابق ص51-52

<sup>4</sup>بنكوش مختار - داودي ابراهيم -الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كآلية لتمويل مشاريع البنى التحتية في الجزائر مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المجلد الرابع العدد الثاني 2020ص 54

<sup>5</sup> أ.د محمد صغير بعلي ،أ.د يسري ابو العلى ،المالية العامة ،د.ط ،دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر عنابة ،2003 ص18

لذلك أضيف القانون طابعا رسميا على الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار العمومي، حيث تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقانون المالية انه يمكن للدولة اللجوء لتمويل كلي أو جزئي لعمليات الاستثمار العمومي، في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، مع مراعاة، لا سيما إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقرر.

فقد تحدث الوزير الأول السابق أحمد أويحيى، ديسمبر 2017 عن تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الحكومية الصغيرة والمتوسطة أمام مستثمري القطاع الخاص وقال أويحيى، في كلمته خلال اجتماع الحكومة ومنظمات أرباب العمل والاتحاد العام للعمال الجزائريين، أن الحكومة ستضع عدة تدابير من أجل تسهيل فتح شراكة في رأسمال المؤسسات العمومية أمام الاستثمار الخاص في الجزائر. وأضاف أن الحكومة ستقدم كل دعمها لكل استثمار جديد يجسد الشراكة بين المؤسسات العمومية مع مؤسسات خاصة.

وفي الوقت الذي رحبت فيه أحزاب بالأمر، عارضت أخرى الخصخصة الجزئية للمؤسسات الاقتصادية العمومية، كما رفضت تكرار تجربة بيع المؤسسات والمصانع العمومية التي حدثت في التسعينيات، وانتهت إلى نهب للمال والعقارات الصناعية دون تحقيق تنمية فعلية للاقتصاد المحلي أو توفير مناصب شغل إضافية، بحسب رأيها.<sup>1</sup>

### ثانيا : مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

مما لا شك فيه بأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتبر نموذجا متطورا لتحسين الخدمة العمومية حيث تساهم في تحقيق معدلات نمو عالية كما تساهم في تحقيق أعباء الدولة كما تشجع على المنافسة بين القطاعين ومن مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة نذكر مايلي:<sup>2</sup>

- عجز الدولة عن تحمل أعباء الإنفاق الاستثماري في البني التحتية

- عدم قدرة الحكومة على تحقيق التنمية المستدامة

- الإستفادة من كفاءات وخبرات القطاع الخاص ومحاولة نقلها إلى القطاع العام

<sup>1</sup>نسرين مخلوف مقال بعنوان ضواء الاخضر للشراكة بين القطاعين العام والخاص 11سبتمبر 2018 الوطني  
<sup>2</sup>بحقينة ياسين - كنزة معيش حامة -الشراكة بين القطاع العام والخاص مطلب تنموي للنهوض بالخدمة العمومية في الجزائر -مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية 2019 ص390

- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام
- لا يمكن للدولة ضمن اقتصاد السوق أن تكون منتجة ومسيرة وتتكفل في نفس الوقت بمهام الضبط وتلك المترتبة عنها كسلطة عامة وتلبية المنفعة العامة ضمن قطاعات التربية والصحة والعدل والأمن
- الإعتماد على العقلانية في التسيير وترشيد النفقات العمومية يفرض على الدولة التخلي عن بعض المرافق العمومية خاصة إذا لم تكن ذات أهمية إستراتيجية وتمكن الخواص من تسييرها وهذا قصد ضمان خدمة لائقة أمام تزايد وعي الأفراد<sup>1</sup>
- تحسين الخدمات المقدمة من الحكومة من خلال جذب الاستثمارات من القطاع الخاص
- المتغيرات السياسية والاقتصادية المتغيرة مثل العولمة، الخصخصة، الثورة التكنولوجية
- تأثير الهيئات المالية الدولية (البنك، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية)

### ثالثا : أنواع الشراكة

تتمثل أنواع عقود الشراكة في مايلي:

- 01 – الشراكات التعاقدية : تصنف عقود الشراكة ضمن التعاقدية لتوريد أو تقديم الخدمات عامة عند النظر لها بزواوية الصلاحيات الممنوحة والمهام المخولة لكل طرف تحتفظ الدولة في هذا النمط بعنصر الرقابة على سير الأعمال المترتبة على الشريك الخاص كما تمتلك القدرة على الفسخ ويأخذ هذا النوع من الشراكة أشكال عديدة مثل التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزائي الإستراتيجي والامتياز
- 02 الشراكات التعاونية : تتمثل في النمط الذي تصنف في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في مناخ اقتصادي رأس مالي يغلب عليه القطاع الخاص بحيث يتم ضمن مشاركة جميع الأطراف في اتخاذ القرار عن طريق الإجماع وكذلك في تولي المهام والواجبات الموكلة لديهم ولا يوجد إشراف منفرد<sup>2</sup>

### المبحث الثاني : المحاور الرئيسية للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

فبعد دراستنا للأسباب الداخلية والخارجية التي دفعت بالجزائر لاعتماد القانون العضوي 15/18 و الأهداف المرجوة منه فلا بد من التطرق للمحاور الرئيسية له و التي سيرتكز عليها هذا القانون ودالك في إطار تحسين

<sup>1</sup>سمير بن عيسى – اشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير المرافق العمومية في الجزائر مرجع سابق ص 137  
<sup>2</sup>لحميمة لدعش – سليمة لدعش – دور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التنمية المستدامة 2020 ص 65-67

مضمون المالية العامة في الجزائر، والتي تتجسد في تجديد إطار الميزانية وإطراء الوثائق المرفقة بقانون المالية

### المطلب الأول : تحسين مضمون مشاريع قوانين المالية

كما سلف الذكر فقد تطور دور الإنفاق العام من مجرد دور ثانوي إلى دور وظيفي يهدف إلى تحقيق أهداف معينة وعادة ما تصمم برامج الإنفاق العام لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تنشدها الحكومة<sup>1</sup> لذلك كان لزاما دراسة الهيكلة الجديدة للميزانية بتوافقها مع الوحدة الجديدة لتنفيذ الاعتمادات إلا وهي البرامج هذا من جهة، وثمة ضرورة لتحليل الإنفاق العام للتحقق من تطبيق معايير الكفاءة الاقتصادية، وذلك من خلال دراسة الوثائق المرفقة بها<sup>2</sup> وترخيص الاقتراض ومنح الضمانات وذلك لتسهيل تسيير الميزانية العامة في ظل البرامج هذا من جهة اخرى

### الفرع الأول : تجديد إطار الميزانية لمسايرة البرامج وتعديل جدولها الزمني

فكما هو متعارف فإن القانون العضوي 15/18 جاء لتحسين القوانين المالية السنوية حيث أن أهم ما جاء به هو مفهوم البرنامج واستعماله كوحدة جديدة للميزانية و المتحور حول الأهداف الجديدة للدولة وذلك من خلال المادة 79 التي نصت على ان وحدة تنفيذ الاعتمادات هي البرنامج ، بحيث سيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار في إطار وحدة الميزانية وذلك خلافا لما كان عليه القانون السابق 17/84 بحيث يختلف تقديم ميزانية التجهيز عنه تماما في ميزانية التسيير وهذا ما يصعب من مهمة المطلع على الميزانية سواء كان شعبا أو برلمانا<sup>3</sup>

ويأتي هذا التوحيد الجديد لمدونة الميزانية بحسب التصنيف المنصوص عليه في القانون وذلك من خلال المادة 28 والتي نصت على "تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب

- النشاط : يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته
- الطبيعة الاقتصادية للنفقات : يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات و أقسامها
- الوظائف الكبرى للدولة : يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة

<sup>1</sup> عاطف وليد أندراوس ، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة د.ط دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر 2010 ص 112

<sup>2</sup> عاطف وليد أندراوس ، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة المرجع نفسه ص 113

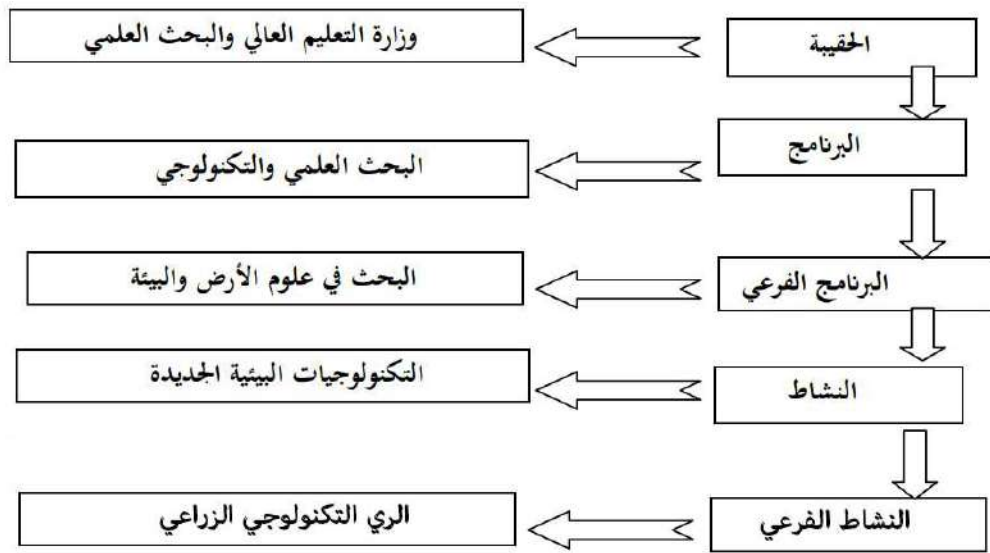
<sup>3</sup> مفتاح فاطمة ، الميزانية العامة بين القانون 17/84 المشروع القانون العضوي 15/18 الجديد المتعلق بقوانين المالية ، مجلة القانون العلوم السياسية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تيارت 2016 العدد 04 ص 18

- الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها : يعتمد هذا التصنيف على توجيه الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية

تحدد العناصر المكونة في التصنيفات المذكورة أعلاه عن طريق تنظيم<sup>1</sup>

أولاً : **التصنيف بحسب النشاط** : يسمح هذا التصنيف بتوضيح وبيان النشاطات بحيث يقسمها الى مهام واضحة وتتجسد كل مهمة في حافظة بحيث تجمع الحافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها الى برامج فرعية ثم عمليات وعمليات فرعية وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هاته المهام وحسب هذا التصنيف فإن الميزانية تقسم بالتدرج إلى :

الحافظات ← برامج ← برامج فرعية ← عمليات ← عمليات فرعية<sup>2</sup>



حيث نجد المادة 23 الفقرة 04 تنص على "يشكل مجموع البرامج حقيقية برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية. وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية و أنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة 28 من القانون العضوي 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> مفتاح فاطمة ، مرجع سابق ص 18

<sup>3</sup> القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية المادة 23 الفقرة 04

بحيث "يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة"<sup>1</sup>

ثانيا : بحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة : نجد أن هذا التصنيف يتكون من أبواب النفقات و أقسامها وقد بينت المادة 29 من ذات القانون أن أعباء الميزانية مصنفة حسب طبيعتها الاقتصادية ضمن سبعة أبواب

1- نفقات المستخدمين 2- نفقات تسيير المصالح 3- نفقات الاستثمار 4- نفقات التحويل 5- أعباء الدين العمومي 6- عمليات مالية 7- نفقات غير متوقعة<sup>2</sup>

بحيث أكدت على أتباع هذا التصنيف الفقرة 02 من المادة 23 من القانون العضوي "تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج طبقا للمادة 75 من هذا القانون أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة. ويتم تقديم هذه الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها، طبقا لأحكام المادة 29 من هذا القانون"<sup>3</sup>

يسمح هذا التخصيص أيضا بمعرفة طريقة التخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء تقدم القائمة للنفقات حسب الطبيعة في شكل حسابات للدولة ، مما يسمح بمتابعة النفقة مما يسهل للمسيرين تحليل والتسيير الأوضاع حسب أنواع النفقة ، وأيضا هذا التصنيف يكون موحدًا ومتكاملاً بالنسبة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز مما يسهل عملية الرقابة على كل من ( الأشغال العمومية ، الطرقات ، الصحة ، التعليم ... الخ )

ثالثا : حسب الوظائف الكبرى للدولة : يكون هذا التصنيف من خلال التعيين القطاعات الكبرى المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة<sup>4</sup>

رابعا : حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها : بحيث من خلال الفقرة 04 المادة 28 نجد أن هذا التصنيف يعتمد على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية

لأنه اعتماد ميزانية البرنامج يتطلب تفاصيل أكثر عن التصنيف الحالي حسب الوزارات والإدارات العامة وذلك حتى يعطي النتيجة المطلوبة من مسؤولية كل مسير معني بتحضير وتنفيذ الميزانية كما يكون هذا

<sup>1</sup> القانون العضوي 15/18 المتعلقة بقوانين المالية المادة 23 الفقرة 05

<sup>2</sup> بالرجوع للمادة 29 للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> الفقرة 02 من المادة 23 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>4</sup> تشانتشان منال ، المجال المالي للبرلمان ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 2019/2018 ص 281

التصنيف مستقلا عن التصنيفات الأخرى ، بحيث يتم هيكلته بتحديد هيكله وقرارات الدولة لتحديد النشاط المعين سواء ( برنامج ، برنامج فرعي ، عملية... الخ ) نحدد له مسؤول معين سواء أمانة عامة أو مديرية أو مديرية فرعية .. الخ لتحقيق النتائج والأهداف المرجوة<sup>1</sup>

بحيث نجد الفقرة 06 من المادة 23 عرفت المؤسسة العمومية في مفهوم القانون العضوي 15/18 أنها الهيئات البرلمانية والقضائية الرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عليها في الدستور

أما المادة 25 فقد ألزمت هذه المؤسسات لتطبيق نفس مبادئ قانون المالية

**خامسا : تعديل الجدول الزمني للتصويت على القوانين المالية :** بحيث نجد ان القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية جاء بتعديلات جديدة من حيث ضبط الموعد النهائي لإيداع مشروع قانون المالية على مستوى السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية في اجل أقصاه 07 أكتوبر بعدما كان في النص القديم إي 17/84 يودع في 30 سبتمبر ، كمدة إضافية وذلك لمنح الحكومة أجلا إضافيا للتأكد من احكامها القانونية الجديدة أو المعدلة<sup>2</sup>

فقد نصت المادة 71 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقانون المالية يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ ٧ أكتوبر، كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية. ويضم مواد تناول، في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة<sup>3</sup>

#### الفرع الثاني : إثراء الوثائق وترخيص الاقتراض ومنح الضمانات

فنجد أن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وضع عمليات الدولة في إطار قانوني يتماشى مع تسيير موارد الدولة بشفافية و رشادة في صرف المال العام وفي ظل ذلك فقد ألزم بإرفاق مشاريع قوانين المالية للسنة بوثائق لتسهيل ذلك وذلك بما جاء في المادة 75 من القانون المذكور اعلاه يرفق قانون المالية للسنة بما يأتي

<sup>1</sup>مفتاح فاطمة الميزانية العامة بين القانون 17/84 والقانون العضوي 15/18 مرجع سابق ص 19

<sup>2</sup>مقالة الدراسة التحليلية ص14

<sup>3</sup>المادة 71 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

تقرير عن الوضعية والأفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على مدى متوسط وبيبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية ، كما ألزمت المادة بإلحاق ملاحق تفسيرية يبين فيها صنف الضرائب المتعلقة بتدابير جديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى وجداول الاستحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام وقائمة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات تخصيص الخاص وجدول يبرر التغيرات السنوية ويحدد إعداده عن طريق تنظيم<sup>1</sup>، وابرز ما ورد في هذه المادة ما جاء في فقرتها الثالثة والذي بين محتوى قانون المالية السنوي المكون من ثلاث أحجام

#### أولا : الحجم الأول : مشروع ميزانية الدولة

يعطي نظرة شاملة للميزانية حسب الوزارات وحسب البرامج بحيث يعطي المعلومات مثل (جداول،صفحات) للتحليل الملائم والسريع للميزانيات السنوية ويحتوي المجلد على قسمين

**القسم الأول :** معنون بـ خطة النفقات الحكومية والذي ينقسم بدوره إلى فرعين فالأول يتضمن تقديم نفقات الميزانية حسب الدفع، أما الثاني يصف حالة تقدم الأشغال للمشاريع الكبرى للدولة تتمثل هاته المشاريع في

- مشاريع كبرى جديدة
- مشاريع كبرى جارية
- مشاريع جديدة ممولة بحسابات تخصيص الخاص
- المشاريع الجارية الممولة بحسابات تخصيص الخاص

**القسم الثاني :** بعنوان الميزانية الرئيسية للنفقات حسب الحافظات ويقدم هذا القسم تفصيل للمبالغ الإجمالية للميزانية الرئيسية المقدمة في الجزء الأول حسب الحافظات ،يحتوي هذا القسم على أقسام فرعية بعدد الحافظات في الحكومة<sup>2</sup>

**ثانيا : الحجم الثاني :** تقارير حول الأولويات والتخطيط :وهو عبارة عن تقرير عن أولويات والتخطيط يعده كل من الوزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بمحفظه البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية وحسب المصالح الغير ممركرة وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هاته الهيئات بتنفيذ كل برنامج أو جزء منه ،ويضمن كل برنامج من هاته البرامج لاسيما التوزيع بحسب

<sup>1</sup> الفقرة الأولى الثانية الرابعة الخامسة السادسة المادة 75 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية  
<sup>2</sup> أ.مفتاح فاطمة ،الميزانية العامة بين القانون الاساسي 17/84 وشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية،مرجع سابق ،ص 338



الأبواب للنفقات و الأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها مع الإشارة لقائمة المشاريع الكبرى<sup>1</sup> وهو يقدم أمام البرلمان للدلالة والمساعدة لتوضيح اختياراتهم على الاعتمادات فقط دون التصويت عليه وهذا لفترة متعددة السنوات (03 سنوات) ويحتوي هذا الحجم على أربعة أقسام

- القسم الأول : رسالة من الوزير تفصح عن مهمة الوزارة والتأكيد للامين العام على احترام برنامج الحكومة
- القسم الثاني : يقدم معلومات مالية وغير مالية عن حافظة الوزارة
- القسم الثالث : تخطيط سنوي مفصل للبرامج يحتوي على أقسام فرعية حسب عدد البرامج في الوزارة
- القسم الرابع : يحمل معلومات خاصة بهذا الحجم<sup>2</sup>

**ثالثا : الحجم الثالث :** التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة ويحتوي على ثلاثة أقسام وهي كالتالي :

- القسم الأول : يقدم التوزيع الإقليمي للميزانية إي النفقات الإجمالية حسب الولايات
- القسم الثاني : يقدم التوزيع الإقليمي للحافظات إي توزيع نفقات الحافظات حسب الولايات
- القسم الثالث : يقدم ميزانية النفقات حسب الولايات أي توزيع نفقات الولايات حسب الحافظة والبرنامج<sup>3</sup>

كما أشارت المادة إلى أن تقديم المعلومات المرتبطة بالمحافظ والمصالح الرئيسية للدولة والدفاع الوطني يكون في شكل ملائم ويكون نشرها مع مراعاة حساسيتها<sup>4</sup>

كما يرفق قانون المالية التصحيحي بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة لقانون المالية للسنة و إي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة

**ثانيا : ترخيص الاقتراض ومنح الضمانات**

ويرخص قانون المالية للدولة الاقتراض ومنح الضمانات، و ذلك مع مراعاة التوازنات الميزانية و المالية و الاقتصادية و كذا الدين العمومي الساري.

<sup>1</sup> الفقرة 03 من المادة 75 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> أ.مفتاح فاطمة، مرجع نفسه، ص339

<sup>3</sup> أ.مفتاح فاطمة، مرجع نفسه، ص339

<sup>4</sup> الفقرة 07 المادة 75 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

وذلك ما نصت عليه المادة 21 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية " يرخص قانون المالية للدولة بالاقتراض ومنح الضمانات، وذلك مع مراعاة التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية وكذا الدين العمومي الساري"

كما أكدت المادة 73 في فقرتها 03 على ذلك بحيث أدرجت في الجزء الثاني من قانون المالية مايلي :

- رخصة منح ضمانات للدولة وتحديد نظامها
- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها

### المطلب الثاني : تنظيم حسابات الدولة والتعامل مع الاعتمادات المالية

فمن بين أهم محاور هذا القانون أن تجعل الدولة حساباتها صادقة و أداة شفافية لذلك فقد استحدث القانون العضوي 15/18 محاسبتين إضافيتين للمحاسبة العمومية أو الميزانية المطبقة في ظل القانون الحالي 17/84 وسنأتي لذكر هاتين المحاسبتين في هذا المطلب وذلك بالإضافة إلى ذكر الطرق التي جاء بها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية لتعامل مع حركة و تعديل الاعتمادات المالية وذلك لتسهيل تطبيق البرامج التي أصبحت وحدة الجديدة لهاته الاعتمادات من قبل المكلفين بهاته البرامج

### الفرع الأول : تنظيم حسابات الدولة لحسن تسيير المالية العامة

ففي ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية فقط نصت المادة 65 على جعل حسابات الدولة منتظمة و صادقة وتعكس وضعيتها المالية وممتلكاتها بصفة مخصصة

ف نجد أن الدولة ولجعل حساباتها منتظمة وصادقة وأيضا لإضفاء الشفافية على ممتلكاتها ووضعيتها المالية فقد أدرجت المادة نوعين إضافيين من المحاسبة وهما المحاسبة العامة والمحاسبة الخاصة التحليلية لتكاليف الخدمات المقدمة ، وذلك بالإضافة إلى المحاسبة المعتمدة حاليا وهي المحاسبة الميزانية او العمومية وتسمى أيضا في ظل القانون العضوي 15/18 محاسبة الصندوق والمنظمة بموجب القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تركز أساسا على احتساب وتبيان الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها خلال نفس السنة المالية

بحيث نجد أن النوعين الإضافيين متناسبين مع التوجه الجديد لقوانين المالية إي (نظام البرامج ، الحوكمة ، تحقيق النتائج ومراقبة الأداء )

أولاً: المحاسبة العامة والمالية :- تسمى كذلك محاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة الممتلكات والتي تركز على ربط أعباء وموارد بالنسبة للسنة المالية التي تم تسديدها أو تحصيلها في السنة السابقة أو الموالية للسنة المعينة بحيث يكون هدفها الأساسي جعل حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصورة شفافة ممتلكاتها ووضعيتها المالية

نجد هذا النوع من المحاسبة بكثرة في الأعمال التجارية حيث تقوم على أساس الأصول والخصوم والفرق بينهما لمعرفة الربح من الخسارة وذلك بالرجوع للمادة 33 من المرسوم التنفيذي 156/08 المتضمن تطبيق أحكام القانون رقم 11/07 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 والمتضمن النظام المحاسبي المالي "تحدد الميزانية بصفة منفصلة عناصر الأصول وعناصر الخصوم"

وكما اشرنا سابقا وفي ظل توجه الدولة الجديد وتشابه نشاطها مع نشاط الخواص أدخلت هذا النوع من المحاسبة على العمليات العمومية لكن مع الاحتفاظ بطبيعة هذه الأخيرة، فكما هو متعارف فان وحدات القطاع العام لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة بحد ذاتها لكن تشكل وحدة متكاملة تتصرف باسم ولفائدة الدولة على عكس المحاسبة في القطاع الخاص والتي تستند على إنشاء شركات تميزها شخصية مستقلة عن مالكيها او المساهمين فيها<sup>1</sup> فقد أعطت للمحاسبة العامة معنى آخر وهو معاينة الحقوق والواجبات بحيث تمثل الحقوق الأصول والواجبات الخصوم، وذلك لتعكس ممتلكات والوضعية المالية للدولة<sup>2</sup>

ثانياً : المحاسبة التحليلية :- تعرف المحاسبة التحليلية بأنها: "تقنية معالجة المعلومات المتحصل عليها من المحاسبة العامة ومن مصادر أخرى، وتحليلها من أجل الوصول إلى نتائج يتخذ على ضوءها مسيرو المؤسسة القرارات المتعلقة بنشاطها، وتسمح بدراسة ومراقبة المردودية وتحديد فعالية تنظيم المؤسسة كما أنها تسمح بمراقبة المسؤوليات على مستوى التنفيذ أو الإدارة"

كما تعرف أيضا عملية تجميع وتخصيص وتحليل لبيانات تكلفة الإنتاج أو النشاط لتوفير المعلومات اللازمة لإعداد التقارير الخارجية، وللتخطيط الداخلي والرقابة على العمليات الجارية ولاتخاذ القرارات الخاصة<sup>3</sup>

بحيث من خلال تعريفها نجدها تحدد مردودية كل منتج على حدا وذلك لمعرفة ما إذا كان المنتج يحقق الربح أو الخسارة، وأيضا بالنظر للقانون العضوي 15/18 والذي ينظم مالية الدولة أي الهيئات العمومية التي

<sup>1</sup> شلال زهير، افاق اصلاح النظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، اطروح دكتوراه، تخصص تسيير منظمات شبة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2013-2014 ص 17

<sup>2</sup> وذلك بالرجوع للفقرة 02 و04 المادة 65 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> عراقي عادل، دروس في المحاسبة التحليلية، مطبوعة مقدمة ضمن متطلبات، التأهلي الجامعي كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2017-2018، ص 05-06

اشرنا سابقا لها أن لها طبيعة خاصة فيمكن لهاته الهيئات مسك المحاسبة التحليلية لكن ليس بنفس الكيفية والغرض للمؤسسات الاقتصادية التي هدفها الربح، و أنما محاولة الاستفادة منها لمعرفة تكاليف وأسعار خدمات ومهام المرافق العامة<sup>1</sup>.

كما عرفنا سابقا فقد أبقت الدولة على المحاسبة العمومية وذلك من خلال أنها ألزمت بتسجيل كل من الإيرادات المحصلة والنفقات التي تم الالتزام بها من قبل المحاسبين العموميين المختصين و أيضا حسم جميع النفقات من اعتمادات للسنة المعنية مهما يكون تاريخ نشوء الدين كما يمكن احتساب النفقات والإيرادات خلال الفترة الإضافية للسنة المدنية المحددة في المادة 36 من هذا القانون أي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية

بحيث تسجل إيرادات ونفقات المقيدة في الحسم المؤقت ضمن الحسابات النهائية عند انتهاء الفترة الإضافية كأقصى أجل ويرد تفصيل الإيرادات التي أسندت بصفة استثنائية للحساب النهائي من هذا التاريخ في حساب السنة المالية المنصوص عليها في المادة 86<sup>2</sup>

كما بينت المادة 67 من القانون العضوي 15/18 أن تقييد الإيرادات والنفقات الميزانية المنصوص عليها في هذا القانون في الحسابات الميزانية و أما تقييد موارد وأعباء الخزينة يكون على مستوى حسابات الخزينة حسب كل عملية

كم ألزم القانون بمسك حسابات الدولة من طرف محاسبين عموميين وذلك في ظل احترام قواعد و إجراءات المنصوص عليها في ذات القانون والتشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية أي القانون رقم 21/90

#### الفرع الثاني : الطرق المستحدثة للتعامل مع حركة وتعديل الاعتمادات المالية

تهتم قاعدة تخصيص الاعتمادات بتفصيل الاعتمادات حسب كل صنف من أصناف النفقات العامة، لذلك فهي من الناحية التقنية والعملية تتمتع بتأثير كبير على هيكلية ومحتوى الميزانية وبما أن هاته الأخيرة أصبحت مهيكلة حسب نظام البرامج فقد خصص القانون العضوي 15/18 أساليب جديدة تتعلق باستثناءات حول قاعدة تخصيص الاعتمادات المتمثلة في الحركة المتمحورة حول النقل وتحويل هاته الأخيرة واستثناءات أخرى حول تعديلها وهي حالات الفتح و الإلغاء والتسوية هاته الأخيرة

<sup>1</sup> نصت الفقرة 03 من المادة 65 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية "تنفذ الدولة محاسبة تحليل التكاليف تهدف الى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في اطار البرامج "

<sup>2</sup> المادة 66 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

أولاً : الأساليب الجديدة في حركة الاعتمادات المالية

- 1 نقل اعتماد: بحيث يقصد بهذا الإجراء مختلف التعديلات التي تتم بين برامج مختلفة على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، ويتم ذلك بمرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة المعين، في حدود سقف لا يمكن تجاوزه مقدر بـ 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل في هذه الحالة فلا يشترط تدخل البرلمان كون أن العملية لا تمس قطاعات مختلفة وإنما تخص اعتمادات ممنوحة برنامج من البرامج المعنية ، لوزارة معينة أو مؤسسة عمومية ذاتها<sup>1</sup>.

- 2 تحويل اعتماد: والفرق بين هذه الحالة والحالة الأولى ان هذه الأخيرة تكون بين وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة وتتخذ بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنية، على أن لا تتجاوز مبالغها حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، لذلك وجب تبليغ البرلمان في هاته الحالة<sup>2</sup>.

ثانياً: أساليب جديدة لتعديل مبالغ الاعتمادات .

لقد نص القانون 15-18 على أن تعديل مبالغ الاعتمادات يتم من خلال إجراءات تتمثل في فتح اعتماد مسبق، أو إلغاء اعتماد سبق فتحه بموجب قانون المالية السنوي أو التصحيحي، أو من خلال إجراء تسوية اعتماد، وهي تدابير جديدة لا تستعمل حالياً بموجب النظام الموازين في ظل القانون 84-17.

حسب نص المادة 23 من القانون العضوي 15-18 فإنه لا يمكن إجراء أي تعديل على الاعتمادات المالية المرخص بها إلا بموجب قانون المالية، لكن قد تطرأ أحداث استثنائية تتطلب نفقات تكتسي طابعاً استعجالياً نتيجة ظروف قاهرة تستوجب إدراج اعتمادات إضافية غير تلك المنصوص عنها بموجب قانون المالية، أو إلغاء اعتمادات تبين خلال السنة عدم جدوى فتحها، لذلك أدرجت أحكام خاصة ضمن القانون العضوي سالف الذكر تحدد شروط ونوعية وكيفية معالجة هاته الحالات كما يلي:

<sup>1</sup> حسب الفقرة 02 من المادة 33 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> المادة 27 القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

- **1 فتح اعتماد مسبق:** نص القانون العضوي الجديد من خلال مادته 27 على أنه يمكن فتح اعتمادات إضافية في شكل تسبيقات خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة قصد التكفل بنفقات غير منصوص عنها بقانون المالية وذلك في حالة الاستعجال القصوى، شريطة أن يتم فتح هذه الاعتمادات إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو إلغاء اعتمادات مالية و يتم توزيعها بموجب مرسوم، حيث يتم الإبلاغ الفوري للجهات المختصة في البرلمان بذلك، مع وجوب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم حدود نسبة 3 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، مع العلم انه يستوجب أن تخضع هذه التعديلات لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم<sup>1</sup>.

- **2 إلغاء اعتماد:** فإذا تبين أن الاعتمادات المفتوحة غير ذي جدوى فقد نص القانون العضوي 15/18 على إمكانية إلغاؤها ، حيث يتم ذلك بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعين والوزير المكلف بالمالية، كما أعطى القانون إمكانية إعادة استعمال هاته الاعتمادات وذلك وفق شروط محدد في التنظيم<sup>2</sup>.

- **3 تسوية اعتماد:** بالاطلاع على أحكام الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون العضوي 15-18 فإنه يمكن للحكومة اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية من أجل التكفل بالنفقات التي ينتج عنها وضعية تسوية ضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات المالية، حيث يتم ذلك عن طريق تجميد أو إلغاء اعتمادات موجهة لتغطية نفقات، مع وجوب قيام الحكومة بعرض شامل عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة البرلمان<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ط.د مصطفى شيرة امحمد ،أ.د نوري منير ،مرجع سابق ص122

<sup>2</sup> المادة 26 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> ط.د مصطفى شيرة امحمد ،أ.د نوري منير ،مرجع سابق ص122-123 وايضا بالرجوع للمادة 26

جدول : يبين إجراءات تعديل اعتمادات المالية في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

الإجراء الشروط	إجراء فتح الاعتماد المسبق	إجراء إلغاء الاعتماد	إجراء تسوية الاعتماد
شروط	- توفر حالة الاستعجال القصوى. -يشترط توفر إيرادات جديدة أو إلغاء اعتماد. -تتم في حدود 3 % من اعتماد كل برنامج. -تنفذ بموجب مرسوم ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان. -وجوب موافقة البرلمان على التعديلات في قانون المالية التصحيحي.	- تمس الاعتماد الذي أصبح غير ذي جدوى أو لغرض فتح اعتماد مسبق. -تتم بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية و مسؤول المؤسسة أو وزير القطاع المعين. -يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض شامل عند نهاية كل سنة حول عمليات التسوية أمام هيئات البرلمان المختصة.	- تتم بموجب مرسوم خلال السنة بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية. -موجه لغرض تسوية وضعية للتكفل بنفقات ناتجة عن حالة حدوث خلل في التوازنات المالية. -يتم بعد تجميد أو إلغاء اعتماد موجه لتغطية نفقات. -تعرض بصفة شاملة أمام هيئات البرلمان عند نهاية كل سنة مالية.
	المادة 27 القانون 15/18	الفقرة 01 المادة 26 القانون 15/18	الفقرة 02- 03 المادة 26 القانون 15/18

## خلاصة الفصل الأول

نظرا لأهمية المنظومة المالية لأي دولة في العالم وتغيرات الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية أصبح من الضروري إصلاح هذه المنظومة من طرف الجزائر على غرار الدول الأخرى وخاصة أن القانون السابق 17/84 لا يتماشى ومتطلبات عصرنة الميزانية، ومن أجل تطبيق مضمون المادة 141 من الدستور 01-16 تبنى المشرع الجزائري قانون عضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وذلك لأسباب داخلية تتمثل في إلزامية تطابق قانون المالية مع النصوص الدستورية وتحسين ما تشهده منهجية التسيير العمومي من ضعف وكذا الزيادة في الإسراف الذي أصبح يتقل كاهل الدولة ومن جهة أخرى ظهور أسباب خارجية مع انتشار العولمة والتكتلات الاقتصادية ما دعى لعصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارة العمومية ومن أجل تحقيق الأهداف التي جاء بها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية كإصلاح إطار تسيير المالية وخلق نظام معلوماتي والبحث عن الفعالية و الإنتاج ونظرا للازمات المالية المتتالية حيث أصبحت الدول تعاني من تمويل مرافقها العمومية ما أدى بهذا القانون إلى تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

ولتجسيد هذه الأهداف سعى القانون العضوي الجديد إلى الارتكاز على محاور رئيسية وهذا من خلال تحسين مضمون مشاريع قوانين المالية وهذا لا يتحقق إلا بتجديد إطار الميزانية وتوحيدها بحسب التصنيف المنصوص عليه في المادة 28 من هذا القانون ولإضفاء الشفافية ألزم إرفاق مشاريع قوانين المالية بالوثائق وترخيص الاقتراض ومنح الضمان تسهيلات لتسيير كما ركز على تنظيم حسابات الدولة لتحسين تسيير المالية العامة واستعماله لطرق مستحدثة للتعامل مع حركة وتعديل الاعتمادات الم



الفصل الثاني

توجهات القانون

العضوي 15/18

المتعلق بقوانين

المالية

**تمهيد**

لتسيير الشؤون العامة وتلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين يقتضي ضرورة توفر الإمكانيات المادية والبشرية وعلى هذا الأساس أصبح من أولويات الدولة الحفاظ على مواردها المالية من إي تبديد أو إهدار وهذا يكون من خلال الاستعمال العقلاني للموارد والذي يتطلب نوعا من الصرامة والفعالية في تسيير المال العام ، والجزائر على غرار الدول الأخرى أخذت على عاتقها إصلاح منظومة الميزانية العامة للدولة والتي كانت تشوبها العديد من النقائص في القوانين السابقة ومن خلال إصدارها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي جاء بالعديد من التوجهات لتجسيد مبادئ الحكامة في تحضير واعتماد قانون المالية من خلال تعزيز الشفافية وتحقيق مبدأ المشاركة والصدق في اتخاذ القرارات في مجال المالية ولحماية المال العام كان لابد على المشرع إضفاء آليات الحماية من خلال تجسيد الرقابة بمختلف الجهات القائمة بها وكذا إصلاح الإطار المحاسبي وحدث تحول عميق فيه وهذه التوجهات من أهم التحديات نظرا لحساسيتها وارتباطها بعنصر يعد عصب الحياة لأي دولة حتى تحافظ على وجودها وقدرتها على تقديم الخدمات لمواطنيها. ولدخول هذا القانون الجديد حيز التنفيذ كان لابد من توافر العديد من الشروط حتى يتجسد على أرض الواقع بشكل صحيح ومقتنع.

### المبحث الأول : مدى تجسيد مبادئ الحكامة في عملية تحضير واعتماد قانون المالية

تعتبر الحكامة أحد ركائز التنمية البشرية المستدامة وهذا يعني توفير الوسائل والقدرات التي تمكن الأفراد من المشاركة في القرارات التي تخص حياتهم وهذا يتوجب وجود الديمقراطية والحرية الاقتصادية .

وقد تعددت تعريفات الحكامة حيث عرفها البنك الدولي في تقريره الصادر عام 1992 بعنوان "الحوكمة والتنمية" يعرّف البنك الدولي الحوكمة الرشيدة على أنها "الطريقة التي تمارس بها السلطة لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية الوطنية المخصصة للتنمية"<sup>1</sup>.

من أجل تحقيق التنمية والدخول في النهج الجيد ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العامة أصبح من الضروري تبني مفهوم الحكامة المالية التي تدعمها جميع المنظمات والمؤسسات المالية الدولية من خلال أهم مبادئها وهذا بتفعيل الشفافية وتعزيز المشاركة وإضفاء الصدق من أجل اتخاذ القرارات صائبة ودقيقة سواء من طرف البرلمان أو المجتمع المدني أو القطاع العام أو القطاع الخاص .

### المطلب الأول : تعزيز مبدأ الشفافية في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

لقد أصبح الحكم الرشيد مفهوماً يتكيف مع المالية العامة التي لها الخصائص الرئيسية هي:

- شفافية،

- المسؤولية،

- واجب الإبلاغ ،

- المشاركة ومراعاة احتياجات السكان.

تتعلق الحوكمة بالقواعد والعمليات والسلوكيات التي يتم من خلالها تنظيم المصالح وتوليد الموارد وممارسة السلطة في المجتمع بهدف إدارة موارد البلاد بكفاءة، يجب أن تتحقق أيضا من خلال تنفيذ المسؤولية ولا سيما في مجال إدارة الإنفاق العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE , Conseil d'administratin , LA BONNE GOUVERNANCE: UNE MISE AU POINT , Soixante-septième session , Library:DMS , Rome, 8-9 septembre 1999 ,page 01

<sup>2</sup> Ahmed SADOUDI , LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA REFORME BUDGETAIRE EN ALGERIE , Revue Algérienne des finances publiques 2017 N7 , P10

(بحيث تعتبر الحكامة من المصطلحات الجديدة مثلها مثل العولمة وغيرها من المصطلحات بحيث تعتبر من أهم مبادئ التي تقوم عليها الاحكامه:الشفافية ،الصدق،المشاركة،حسن التسيير . )

حيث يشير التقرير الصادر أعلاه عن البنك الدولي إلى أن اهتمام هذا الأخير بالحوكمة ينبع من حرصه على ضمان جدوى المشاريع التي يمولها ويخلص إلى أن التنمية المستدامة تفترض وجود إطار " شفاف وموثوق به لقواعد ومؤسسات تسيير الأعمال العامة والخاصة"<sup>1</sup>.

وكما اشرنا سابقا أن الجزائر وفي ظل تعاملها مع المؤسسات الدولية عموما والبنك الدولي خصوصا حاولت تجسيد التوجه العالمي الجديد ومن أجل ذلك جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية لتحقيق اهم مبدأ من مبادئ الحكامة عن طريق تعزيز الشفافية لتسيير موارد الدولة بشكل قانوني مناسب يتماشى مع وتطورات الحديثة التي طرأت على المجال المالي والاقتصادي، فبالرجوع لدستور 2020 نجده قد نص على هذا المبدأ من خلال الفقرة 05 المادة 09 حيث نصت "يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي :... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية..." وذلك ما يؤكد من خلال القانون العضوي 15/18 بإعتماده تصنيف جديد لمشروع المالية و الإنتقال من الهيكلة الثنائية إلى التقسيم الرباعي و إستحداث وفتح حسابات الخاصة بلخزينة .

### الفرع الأول : إلغاء الهيكلة الثنائية و الانتقال إلى التقسيم الرباعي

يعتبر التصنيف الجديد من الشروط الأساسية و الدافع القوي لتشجيع وتجسيد مبدأ الشفافية لمالية الدولة وعليه جاء القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية بتقسيم جديد لمشروع قانون المالية في أربعة أجزاء حيث ألغى التقسيم الثنائي القديم وهذا ما جاء في مادته 73 في نصها يتضمن مشروع قانون المالية لسنة أربعة (4) أجزاء متباينة

الجزء الأول : متعلق بتحصيل الإيرادات وهي مجموعة المداخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ومن أهم مصادرها الضرائب والقروض والإصدار النقدي الجديد حيث أصبحت أداة لمحاربة التضخم عن طريق امتصاص بعض القوى الشرائية من السوق أو للتوجيه الاستثماري<sup>2</sup>

واوضحت المادة 38 من نفس القانون على انه " لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة . ويستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع النفقات الميزانية العامة للدولة . وتعتبر إيرادات المبلغ الكلي للحواصل ' وذلك دون تقليص بين الإيرات والنفقات .

غير انه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات ' بعنوان العمليات المتعلقة بمايلي :

الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الإعتمادات المالية ' .

<sup>1</sup> Référence précédente p 01

<sup>2</sup> بولعباس مختار – هيكل الإيرادات والنفقات العامة واثرها على عجز الميزانية العامة للجزائر – دراسة قياسية تحليلية للفترة 1990-2017 مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية مجلد 05 عدد 02 – 2019 ص 96

- الحسابات الخاصة للخزينة.<sup>1</sup>

من خلال هذه المادة يتبين ان الخزينة تركز على ثلاث محاور وهي :

- محورين ثانويين مذكورين في هذه المادة و
- الميزانية العامة والتي تعتبر الأصل العام القائمة عليها مالية الدولة

بحيث وضحت المادة 39 والمادة 40 الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات وهي لأموال ذات الطابع غير الجبائي المدفوعة من قبل أشخاص معنويين أو طبيعيين للمساهمة في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة والهبات والوصايا المتنازل عليها للدولة. ويجب أن يتطابق استعمال الأموال المخصصة للمساهمة و موضوع المساهمة وفقا للاتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال المخصصة للمساهمات والهبات كما حدد القانون أن تقييم هاته الأموال يكون عن طريق قانون المالية كما أشارت المادة 39 إلى أن تطبيق هاته المادة يكون بتنظيم ، أما استعادة الاعتمادات المالية فقد نصت عليه المادة 40 " يمكن أن تكون موضوع استعادة الاعتمادات المالية حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم، وذلك في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية:

- (1) الإيرادات الواردة من استرداد الخزينة للمبالغ المدفوعة بغير حق،
- (2) الإيرادات المتأتية من التنازلات بين مصالح الدولة وعن الأملاك والخدمات المنجزة طبقا للتشريع المعمول به"

أما الحسابات الخاصة بالخزينة فقد اوضحت المادة 41 بأنها متعلقة بعمليات مبررة بالمرونة في تسيير واستلزام القانون أن تكون بعمليات ولا تكون خدمات أو هيئات

فهي حسابات متضمنة حتى في القانون 17/84 ولكن أضفى عليها القانون العضوي 15/18 الرقابة البرلمانية وذلك بإيرادها هذا الجزء ، الذي يحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها ، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.<sup>2</sup>

الجزء الثاني : متعلق بالنفقات التي تعتبر مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها العامة بقصد إشباع الحاجيات العامة حيث تختلف النفقات العامة حسب النظام السياسي والاقتصادي لدولة حيث تقسم في الغالب إلى نفقات تمويل الأنشطة الحكومية بشقيها ونفقات التسيير والتجهيز وتمويل الخدمات والأعباء وقد تعددت أوجه نفقات الدول حجما ونوعا وهدفا<sup>3</sup> ويحدد هذا الجزاء ماييلي

- 1- بالنسبة للميزانية العامة ، حسب كل وزارة و مؤسسة عمومية ، مبلغ رخص و اعتمادات الدفع .

<sup>1</sup> المادة 38 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> المادة 73 الفقرة الاولى من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> بولعباس مختار - هيكل الإيرادات والنفقات العامة واثرها على عجز الميزانية العامة للجزائر مرجع سابق ص 96

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

3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.<sup>1</sup>

الجزء الثالث: ضمانات الديون وإعلام البرلمان ويتضمن هذا الجزء مايلي

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها

2- رخصة التكفل بدون الغير وتحديد نظامها.

3- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها ، ويجب ان لا تؤثر هذه الأحكام على التوازن أميزانياتي المعرف في المادة 3 من هذا القانون .

4- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.<sup>2</sup>

الجزء الرابع: يتضمن الجدول الملحق التالية

1- الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد.

2- الجدول "ب" ويتعلق بإعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص ، ويبين رخص الإلتزام واعتمادات الدفع المفتوحة

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

4- الجدول "د" يبين التوازنات الميزانياتيه والمالية والإقتصادية

5- الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب و الإخضاعات الأخرى و حواصلها ،المخصصة للدولة و للجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من القانون<sup>3</sup>

6- الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية

7- الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الإجتماعي

8- الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 73 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> المادة 73 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> نصت المادة 13 من هذا القانون على انه "يمكن تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة :- الجماعات الاقليمية او ، عند الاقتضاء عن طريق هيئة أو هيئات المعادلة أو التضامن التابعة لها ، بغرض تغطية الأعباء التي تقع على عاتقها ، او لتعويض الاعفاءات أو تخفيضات أو تسبيقات الضرائب المعدة لفائدة الجماعات الاقليمية –هيئة الضمان الاجتماعي او أي شخص معنوي اخر يشارك في الخدمة العمومية . تحدد مبالغ هذه الموارد وجهتها وتقيم بشكل دقيق ومميز وتستعمل لضمان تمويل مهامها"

<sup>4</sup> المادة 73 الفقرة الرابعة من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

ومن خلال هذا التقسيم الذي جاء به القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية دعم التوازن الهيكلي للميزانية وهدف من ذلك ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير من اجل التمويل الكامل لميزانية التسيير من خلال العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الاستدامة .

كما سعى هذا القانون للمقاربة الميزانية على المدى المتوسط واعتبرها كأسلوب جديد وفعال في تسيير الموارد العمومية فيما يخص تقديرات الإيرادات و نفقات الدولة على مدى يتجاوز السنة بالتالي يتم تقديم الإطار المتعدد السنوات نفس التفصيل المستوى من التفصيل للميزانية إضافة إلى انه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث سنوات القادمة<sup>1</sup>

وهذا ما نصت عليه المادة 05 من نفس القانون " يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية" في بداية إجراء إعداد قوانين المالية . ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين 'تقديرات الإيرادات والنفقات ورسيد ميزاني الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء .

يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع المالية للسنة .

يجب أن يندر إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى .

تحدد كفاءات تصميم و إعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى 'عن طريق التنظيم ."<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : استحداث حسابات خاصة للخزينة وتعديل الأحكام المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص

فكما هو متعارف فلا يمكن تخصيص إي إيراد لنفقة خاصة واستخدام مجموعة الإيرادات لتغطية كافة النفقات وهذا كقاعدة عامة إلا أن هناك استثناءات إي إمكانية نص قانون المالية على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات من بين أهم هذه النفقات نذكر الحسابات الخاصة بالخزينة وذلك حسب المادة 38 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ،التي كانت ولازالت تشكل جانب كبير من هاته النفقات في الجزائر بحيث كانت تنص عليهم المادة 48 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية وهي كالتالي :

- 1- الحسابات التجارية / 2- حسابات تخصيص الخاص / 3- حسابات التسبيقات / 4- حسابات القروض / 5- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية .

<sup>1</sup> أمين صابة -كمال بن موسى مرجع سابق ص 268  
<sup>2</sup> المادة 05 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

وبما أن القانون العضوي المذكور جاء لتعديل سياسة المالية العامة في الجزائر فقد تضمن التعديلات على هاته الحسابات التي لها مالها من الأهمية في منظومة المالية العامة في الجزائر بحيث أضاف حسابين إلى مجموعة الحسابات السابقة حيث نصت عليهم المادة 42 من ذات القانون وهي :

- حسابات المساهمة والالتزام
- حسابات العمليات النقدية

كما قام القانون المذكور بتعديل إجراءات التي تخص حسابات تخصيص الخاص باعتبارها تمثل الجزء الأكبر من الحسابات الخاصة بالخرينة

### أولا : حسابات مستحدثة في الحسابات الخاصة في الخزينة (المساهمة والالتزام ،عمليات نقدية)

بحيث بينت المادة 56 من الحسابات المساهمة والالتزام تخصص لأجل تسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات التي تحوزها الخزينة العمومية عن هاته المؤسسات و ايضا عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل و إعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات .

أما حسابات العمليات النقدية فقد لخصتهم المادة 57 وذلك بنصها على أنها حسابات تبين إيرادات و النفقات ذات الطابع النقدي ،و أيضا أشارت أن تكتسي تقييمات هاته الإيرادات و النفقات المتعلقة بالحسابات النقدية طابعا بيانيا .

كما منع القانون عمليات المساهمة والالتزام والعمليات النقدية بقيام عنوان لهما في حسابات تخصيص الخاص أو الحسابات التجارية وذلك بالإضافة إلى العمليات المذكورة في القانون 17/84 وهي عمليات القروض و التسبيقات وعمليات الاقتراض<sup>1</sup>

كما استثنى القانون تزويد الحسابات المستحدثة باعتمادات مالية حصرية ،وذلك بالإضافة للحساب الذي كان في القانون 17/84 وهو الحساب التجاري<sup>2</sup> ، وفيما يخص تنفيذ هذين الحسابين فقد أعفاهما القانون من تطبيق الأحكام المطبقة على الميزانية العامة للدولة وذلك بالإضافة إلى حساب القروض و التسبيقات<sup>3</sup>

<sup>1</sup> راجع المادة 47 من القانون العضوي 15/18 والمادة 53 من القانون 17/84 المتعلقين بقوانين المالية

<sup>2</sup> راجع المادة 48 من القانون العضوي 15/18 والمادة 55 من القانون 17/84 المتعلقين بقوانين المالية

<sup>3</sup> المادة 44 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية



ثانيا : إدخال تعديلات على الإجراءات المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص

تمثل حسابات التخصيص الخاص الجزء الأكبر من الحسابات الخاصة للخرينة (أكثر من 80% في المتوسط)، حيث يخضع تنفيذها للإطار القانوني الذي وضعه القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، الذي يحدد في المادتين 56 و 57 نطاق تدخلها والقواعد الخاصة التي تنطبق عليها<sup>1</sup>، إلا أن القانون العضوي 15/18 جاء بتعديلات تخص هاته الحسابات إذ بينت المادة 50 أنها حسابات عمليات ممولة اثر حكم في قانون المالية بواسطة موارد خاصة تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية، بحيث هناك اختلاف في صياغة فقط بينها وبين المادة 56 من القانون 17/84 إلا أن الأساس ما جاء في الفقرة 2 حيث حددت إن إكمال الموارد الخاصة بحسابات تخصيص الخاص تكون في حدود 10% من موارد محصلة خلال سنة مالية سابقة وذلك بعدما كانت تشير المادة 56 من قانون 17/84 إلى أكمال موارد بحصة مسجلة في ميزانية العامة وضمن حدود مبينة في القانون المالية اي كانت هاته النسبة مفتوحة ويحددها قانون المالية وذلك في ظل قانون 17/84.

خصوصا في ظل تنامي حجم الاعتمادات المتراكمة في هذه الحسابات خلال السنوات الاخيرة بشكل جعل ارسدها السنوية تتجاوز بكثير إجمالي الاعتمادات المخصصة سنويا في الميزانية العامة للدولة<sup>2</sup>

كما تضمن القانون ربط كل حساب من هاته الحسابات بوزارة ، بحيث تكون هاته الحسابات موضوع برنامج لكل حساب و أهدافه مرجوة و أجال تحقيقها وذلك من طرف الأمرين بالصرف المعنين ، كما زودت حسابات مذكرة باعتمادات مخصصة حسب برامج فرعية.

كما انه لا يختلف تنفيذ عمليات حسابات تخصيص الخاص عن تنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة فمع افتتاح السنة المالية توضع الاعتمادات المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص تحت تصرف الأمرين بالصرف المعنيين<sup>3</sup>، وذلك ما أكدت عليه المادة 44 من القانون العضوي 15/18 ، مع تطبيق أحكام هذه المادة ستخضع هاته الحسابات إلى محاسبين إضافيتين ( العامة ، التحليلية )

كما أن الرصيد المتبقي في نهاية السنة المالية ينقل تلقائيا إلى السنة الموالية بنفس عنوان الحساب وهنا تظهر الأهمية العملية لحسابات تخصيص الخاص وتفسر اللجوء المفرط إليها وذلك من خلال نص المادة 51

<sup>1</sup> نادية مغني شكور ،حسات التخصيص الخاص في النظام الموازتي الجزائري: تشخيص، تحدت وأفاق، مجلة الدراسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3 2018 ،العدد 01 ،ص165

<sup>2</sup> نادية مغني شكور ، مرجع سابق ،ص164

<sup>3</sup> امزال فاتح ،نظام حسابات تخصيص الخاص في الجزائر ،د.ط، دار بلقيس ،دار البيضاء الجزائر ،2010 ،ص46

الفقرة 02 ، كما قام القانون المذكور أعلاه باستحداث حكم وضع جهاز تنظيمي بين الأمرين بالصرف المعنيين بهاته الحسابات ووزير المالية يسمح بـ :

- إنشاء مدونة إيرادات ونفقات خاصة بهاته الحسابات / وتحديد كفاءات المتابعة والتقييم هاته الحسابات من خلال تعريف المتدخلين وطريقة العملية المحتملة، أما فيما يخص القيم الزائدة من موارد المحروقات الأعلى من تقديرات قانون المالية فقد مكن القانون العضوي المذكور من فتح حسابات الخزينة الخاصة بإيواء هاته القيم والتي تكون محددة بنسبة مئوية في قانون المالية، وذلك ما أورده في المادة 50 ، كما أن هاته الحسابات تفتح بموجب قانون المالية وتغلق بموجبه حسب نص المادة 51 في فقرتها 03

### المطلب الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة و الصدق في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

لتحقيق الحكامة المالية في المجال المالي كان على المشرع الاهتمام وتجسيد اهم مبدئين للحكامة مبدأ المشاركة ومبدأ الصدق إلى جانب مبدأ الشفافية في القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية لان الهدف من هذا القانون هو إحداث توازن بين السلطات و إعطاء فرصة أكبر للمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالقوانين المالية من خلال توسيع دائرة نطاق المشاركة إلى جهات يمكن أن تزيد من مصداقية هذه القرارات مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي 'مجلس المحاسبة' المعارضة البرلمانية ، المجتمع المدني وهذا ما نصت عليه المادة 15 من الدستور 2016 "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إردته ويراقب عمل السلطات العمومية . تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ."<sup>1</sup>

### الفرع الأول: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

بالإضافة إلى مبدأ الشفافية الذي يعتبر من أهم مبادئ الحكامة يعتبر كذلك مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار المالي من أهم ركائز الحكامة المالية حيث تعتبر المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع ضماناً لتحقيق تسيير أفضل للمال العام عن طريق ممثلي الشعب وعدم اقتضاره على دور ثانوي في إعداد مرحلة المناقشة وهذا يحتاج إلى كفاءة تقنية يجب توفرها في البرلمانين .وفي هذا إطار تعتبر الديمقراطية

<sup>1</sup> المادة 15 من الدستور 01/16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016

التشاركية أحد المبادئ التي يستند لها الدستور وكذا تشكيل الميزانية التشاركية تعتبر تجسيدا لمفهوم الديمقراطية في شقها المالي والتي لم يتناولها المشرع من خلال القانون 15/18 خاصة في ظل غياب قانون ينظم شروط وكيفيات ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات المتعلقة بالمالية<sup>1</sup>، ليأتي دستور 2020 وينص على ذلك في مادته 10 على "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"<sup>2</sup>

### الأول: مدى تطبيق مبدأ المشاركة في إعداد مشروع القانون العضوي للمالية

تشير المشاركة في عملية إعداد مشروع قانون المالية بأن للمواطنين مسؤولية سياسية التي تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على حياتهم وظروف معيشتهم الاجتماعية . ولأهمية ومكانة القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي يعتبر الإطار القانوني المنظم للجانب المالي فإن صدوره دون وجود مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني سيؤثر على نجاعته لان مبدأ المشاركة الذي يعتبر من أهم مبادئ الحكامة يلعب دورا هاما و أساسيا في عملية اعداد الميزانية .

وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع حاول من خلال القانون العضوي 15/18 تبني مقاربة تشاركية خاصة فيما يتعلق بالاشتراك الفعال لفاعليات المؤسسة التشريعية في المجال المالي من خلال إثراء المعطيات المقدمة للبرلمان لتحسين جودة النقاش حول قانون المالية . حيث تكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة بعدة تقارير مع مراعاة الدقة والصدق في إعداده وهذا لضمان مساهمة البرلمان في صحة اتخاذ القرارات المالية.<sup>3</sup> وهذا ما جاء في نص المادة 75 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

### ثانيا: التشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة

لإصلاح التسيير المالية العامة تخضع عملية تحضير مشروع قانون المالية لتغيرات مهمة في مراحلها وتعرف مقترحات الميزانية التي هي محل حوار بين الفاعلين المعنيين وصولا لعملية التحكيم المسبق والتحكيم المسبق الذي يمكن أن يوجه عملية صنع القرار لتقديم الإنفاق بطريقة متكاملة وهذا يتطلب التشاور في مرحلة التخطيط في وقت مبكر ويمنح المسيرين وقتا كافيا لتفاوض ظروف ميزانيتهم كما سيتيح إمكانيات المناقشات أفضل<sup>4</sup>

<sup>1</sup> اكحل محمد-عواش رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 501-502

<sup>2</sup> المادة 10 من دستور 2020 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82

<sup>3</sup> اكحل محمد-عواش رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 495

<sup>4</sup> اكحل محمد-عواش رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 458

حيث جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية من أجل تأسيس مرحلة لتشاور تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وتوجيه المالية العامة وهذا يعتبر ضمان إيجابي للمشاركة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية حيث يساهم انفتاحها في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي والذي يمكن أن يتبع بمناقشة بالبرلمان دون تصويت وهذا حسب ما نصت عليه المادة 72 من القانون العضوي 15/18<sup>1</sup>

على الرغم ان وزير المالية لا يقوم بمفرده بتحضير مشروع قانون المالية بل يشارك في ذلك بقية الوزراء بصفة فردية أو جماعية فمن الناحية الفردية يقوم كل وزير بوضع التقديرات المالية التي تخص الوزارة التي يشرف عليها ومشاركة الحكومة ككل تتمثل في تحضير مشروع قانون المالية بصفة جماعية<sup>2</sup>

وهذا ما نصت عليه المادة 94 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري " يقدم الوزير الاول مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"<sup>3</sup>، ليصبح نفس الحكم في المادة 106 من دستور 2020

إلا انه القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري والقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم وذات الأمر مع دستور 2020 الذين لم يضعوا قيود قانونية تفرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة وهذا يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر في الجهاز التشريعي لان الأمر يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة،<sup>4</sup> ألا إن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية حدد الآجال لإيداع مشاريع قانون المالية في المادة 71 منه بنصها "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر ، كأقصى حد من السنة المالية المعنية ويضم مواد تتناول ، في صيغة صريحة ، الحكام القانونية الجديدة أو المعدلة."<sup>5</sup>

### ثالثا : الاحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب في المجال المالي والميزانياتي

تعتبر المبادرة في التشريع المالي أولى الخطوات القانونية التي تؤدي إلى ميلاد النص القانوني وعرفت المبادرة على أنها " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه "

<sup>1</sup> اكحل محمد-عواش رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 495

<sup>2</sup> -نور الدين رداد -قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر - مجلة العلوم القانونية والسياسية - العدد 16 جوان 2017 ص 208

<sup>3</sup> المادة 94 من الدستور 01/16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016

<sup>4</sup> -نور الدين رداد -قانون المالي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الجزائر مرجع سابق ص 209

<sup>5</sup> المادة 71 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

ونسب المشرع في الدستور 01/16 المتضمن التعديل الدستوري في مادته 136، والمادة 143 من دستور 2020 على أن المبادرة تعود إلى الوزير الأول و النواب البرلمانين و أعضاء مجلس الأمة<sup>1</sup>

وهذا بصيغة عامة وعليه نستنتج أن المبادرة في المسائل المالية حق للوزير الأول كما أنها حق كذلك للبرلمان وتعتبر المبادرة في المجال المالي " هي التدخل من طرف الجهات المسؤولة بالتقديم بمبادرات تتعلق بالقانون المالي و المشاريع التي تتعلق بإحداث موارد عمومية أو التخفيض منها و إحداث تكاليف عمومية أو الزيادة فيها " <sup>2</sup>

وعليه يعتبر من اختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية في مقدمتها وزارة المالية تحضير مشاريع قوانين المالية وهذا حق الامتياز الممنوح لها لم يعلن عنه صراحة في القانون 17/84 المعدل والمتم المتعلق بقوانين المالية<sup>3</sup> وإنما يستنتج ذلك من خلال ما نصت عليه المادة 138 الفقرة العاشرة من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري<sup>4</sup>، والمادتين 145 و146 من دستور 2020

في حين نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بشكل صريح أن يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قانون المالية وهذا ما نصت عليه المادة 69 من قانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية " يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول ، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء " <sup>5</sup>

حيث تقوم هذه المشاريع بصفة صريحة لتمكن من تحديد الأعباء ومجموعة المورد بشكل صحيح وهذا ما ورد في المادة 70 من نفس القانون في نصها " تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة ، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقدير التي يمكن أن تنتج عنها ."<sup>6</sup>

عكس القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي اغفل هذه النقطة في المقابل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية كرس تعزيز إعلان البرلمان وإعادة الاعتبار له و أشركه في مرحلة التحضير مشروع قانون المالية<sup>1</sup>

<sup>1</sup> المادة 136 من الدستور 01/16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016

<sup>2</sup> أنور الدين رداد -قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر مرجع سابق ص 204

<sup>3</sup> أنور الدين رداد -قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر مرجع سابق ص 205

<sup>4</sup> المادة 138 الفقرة العاشرة من الدستور 01/16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016

<sup>5</sup> المادة 69 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>6</sup> المادة 70 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

وهذا ما أكدته المادة 72 من نفس القانون " تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاث الأول من السنة المالية ، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة ،تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية 'يحتوي على :

- عرض التوجهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.<sup>2</sup>

ورغم الإصلاحات التي جاء بها القانون الجديد إلا انه انسجم مع الاحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب واشترط موافقة الوزير الأول ورأي الوزير المكلف بالمالية على كل مشروع الأمر الذي يحد من إمكانية مشاركة البرلمان في تعديل في المجال المالي . غيران اعتماد التسيير المتمحور حول النتائج وميزانية البرامج فرصة مهمة لتعزيز قدرته حيث تمكنه من تقييم وتقدير الإنفاق العام.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: مدى تحقيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

إلى جانب مبادئ الشفافية والمشاركة لتجسد الحكامة في المنظومة المالية كان لابد من تحقيق الصدق في معطيات و الأرقام المرتبطة بالمالية العامة كمبدأ أساسي لإضفاء أكثر مصداقية على المعلومات التي تعتبر اللبنة الأولى في اتخاذ القرارات المتعلقة بالجانب المالي حيث تمت ترقية هذا المبدأ إلى مرتبة المبادئ العضوية بحيث تفعيله يعني صدق الاختصاص الميزانياتي.

### أولاً : البوادر الأولى لمبدأ الصدق الميزانياتي

بالرجوع للقانون المقارن نجد المشرع الفرنسي قد كان سباقاً للإشارة للمبدأ في قانونه التنظيمي للمالية وهذه الإشارة جاءت بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية وهو الأمر الذي لم يجد نفس الصدى عند المجلس الدستوري الفرنسي إلا انه سنة 1993 وتحت وقع المطالب البرلمانية والمعارضة جعل القضاء الدستوري يعترف بهذا المبدأ حيث أصبح يعتد به للطعن في قانون المالية السنوي وصارت وسيلة لتقييم قوانين المالية السنوية وتبنى القضاء الدستوري المغربي مبدأ الصدق على شاكلة نظيره الفرنسي دون

<sup>1</sup> تشانسان منال - بو عارة محمد الطاهر -المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 289

<sup>2</sup> المادة 72 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> اكحل محمد-عواشيرة رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 495

الإشارة إليه بصراحة ولكن بمناسبة البحث في دستورية قانون المالية 2014 في قرار له بشأن مخالفة المادة 36 من هذا القانون بحث المجلس الدستوري في صدق الإعتمادات الحقيقية لتغطية النفقات المتعلقة بالمداخيل التي تعتبر نفقات عمومية.<sup>1</sup>

على غرار الدستور الفرنسي والمغربي تبنى المشرع الجزائري كذلك مبدأ الصدق الميزانياتي في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية .

### ثانيا : تحقيق مبدأ الصدق الميزانياتي

يعد صدق المعلومات المالية من أهم شروط التدبير المالي الحديث إذ يجب أن تتمتع الميزانية العامة بالمصادقية كبرى بحيث أن التقديرات المنصوص عليها بالميزانية تعبر عن حقيقة الموارد والنفقات ومن خلالها تظهر قوة السياسات الاقتصادية لدولة<sup>2</sup>

واقره المشرع الجزائري في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في المادة 70 منه على أن يكون تقديم المواد والأعباء بصفة صريحة من خلال المعلومات المقدمة وهذا من اجل إضفاء مصادقية أكثر كما نصت عليه المادة 65 من نفس القانون على أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتناولته المادة 68 أيضا من نفس القانون من خلال التطرق للواجبات المحاسبية العموميين المكلفين بمسك حسابات الدولة وعلى الرغم من ذكر هذا المبدأ العديد من المرات لكنه في الواقع يوطر كل مضامنه لان الصدق يفترض أن يوطر المالية العامة فلا استمرار ولا شرعية للمال العام بدون صدق فهو يعد من مقومات الحكامة المالية العامة وهذا الذي دفع به إلى الترقية إلى مرتبة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي سبق التنصيص عليه في الدستور وكرس على مستوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001 في مادته 27<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد تلوكي - خليهن اهل العبيد - يحيى عفن - المبادئ الجديدة لتدبير المالية بالمغرب - ماستر الدراسات الإدارية والمالية - جامع محمد الخامس

بالرباط 2016-2017 ص 21-22

<sup>2</sup> صباح ياسين - تحديات التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130/13 - مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية

2020/04/16

<sup>3</sup> اكحل محمد-عواشيرية رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 458-459

### ثالثا : الصّدق والاختصاص الميزانياتي

جاء في نصوص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 تحديد النطاق أو الإختصاص الميزانياتي وهذا من خلال وضع إطار أفضل للقوانين المالية بتوسيع مجال الإختصاص<sup>1</sup>

وهذا من خلال تضمن جوانب جديدة لتسيير المالية العامة بالإضافة إلى الترخيص لموارد وميزانية الدولة وأعبائها وهذا ما ذكرته المادة 14 منه "تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات . وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية ....."<sup>2</sup>

وكذا الترخيص بتحصيل الضرائب وتقييم منتجاتها المادة 16 من نفس القانون<sup>3</sup>

وكذلك بالنسبة لخصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها لصالح الدولة المادة 59 من نفس القانون<sup>4</sup>

في حين حظر هذا القانون الاستخدام المفرط للأحكام غير مالية فهذا ما نصت عليه المادة 09 منه " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية مالم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين "<sup>5</sup> و هي الممارسات التي عرفت أنتشار واسعا في ظل القانون 17/84 خاصة ما ذكرته المادة 67 منه وهذا يعتبر مساسا بالإستقرار القانوني وبالتالي هذا يآثر على التسيير للمالية العامة.<sup>6</sup>

### المبحث الثاني : تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 15/18 ووضعه حيز التنفيذ

من أجل منع وقوع الضرر على المجتمع في الجانب الاقتصادي و الإجتماعي قامت الدولة بإنشاء أجهزة الرقابة على المال العام منذ نشوء الدولة ولكن استخدمتها بطريقة تتناسب مع الدولة الحارسة ولتكيف مع تطورات الحديثة التي جاءت بها الدولة المتدخلة أدخلت على الرقابة عدت تعديلات حديثة<sup>7</sup>

<sup>1</sup> اكحل محمد-عواش رقية – الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 459

<sup>2</sup> المادة 14 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> المادة 16 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>4</sup> المادة 59 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>5</sup> المادة 09 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>6</sup> اكحل محمد-عواش رقية – الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 460

جدي وفاء – رقابة الاجهزة المالية والقضائية على الاموال العمومية في القانون الجزائري – اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم – جامعة

<sup>7</sup> جيلالي ليايس سيدي بلعباس 2018/2017 ص 12



حيث تعد الرقابة ذات أهمية كبيرة للدولة لتوسع نشاطاتها وخاصة على المستوى النصوص المتصلة بالجانب المالي وتحقيق من مدى تجسيد مخططاتها وعليه تعتبر الرقابة هي الأداة الفعالية في تسيير مشاريع الأموال العامة وتشديد الرقابة يخفف ويمنع من الوقوع في الأخطاء وتبديد الأموال العامة التي تعتبر عصب الحياة لأي دولة وهي عماد النشاط الاقتصادي ولزيادة البحث عن طريقة تطور هذه الثروة كان لابد من البحث على آليات لحمايتها . فالجزائر على غرار الدول بواسطة برلمانها بغرفتيه يساهم في إعداد قانون المالية في ظل مشروع اصلاحي لهذه المنظومة على أساس استحداث آليات حديثة في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية ولم يدخل حيز التنفيذ بل حدد له مجال زمني إلى سنة 2023 ولتنفيذه يجب توافر عدة عناصر للمساعدة على تطبيق هذا القانون بشكل صحيح على ارض الواقع .

### المطلب الأول : تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

ومن أهم المجالات التي تتبادل فيها السلطة التشريعية والتنفيذية التعاون والرقابة تكون في المجال المالي، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي الهيئة العليا لها مكانة أصلية الوحيدة التي تسهر على أعداد وتنفيذ مشروع المالية ، فإن ذلك لا يعني أن لديها سلطة مطلقة في التصرف في المال العام، بل يجب أن يخضع أعداد وتنفيذ هذا المشروع لضوابط قانونية تحت رقابة السلطة التشريعية إلا أن البرلمان يحض بدورا نسبيا في الرقابة على مشروع المالية حيث يعتبر الدور الأساسي للبرلمان في الرقابة تنفيذ القوانين أين أصبح يتوجب إعداد قانون مالية إما لتعديل أو ليكمل قانون المالية للسنة وفقا للمادة 04 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم<sup>1</sup>، وعليه جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية لتجسيد آليات حديثة للمراقبة تتمثل في عدة نقاط كتقنيات قياس الأداء وتعزيز دور الرقابة البرلمانية

### الفرع الأول : تقنيات قياس الأداء وحق الإخطار والسؤال والاستجواب كآليات لتفعيل الرقابة

التطورات الحاصلة في المنظومة المالية أدى إلى إعادة تشكيل الرقابة المالية ولتحقق من مدى فعالية هذه الرقابة كان لابد من استحداث آليات جديدة كرقابة الأداء التي تتميز بالتدقيق الذي يتم من خلال مدى استخدام الحكومة لمال العام الذي تحت تصرفها والتحقق من طرق تنفيذها لبرامجها وفق للأهداف المحددة لها وكذلك توسيعها حق الإخطار وإعطاء حق السؤال والاستجواب للبرلمانيين .

<sup>1</sup> دواعر عفاف - واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة - مجلة الدراسات القانونية والسياسية - العدد 03 جانفي 2006 ص 203

### أولا : تقنيات قياس الأداء

إن رقابة الأداء تقوم على رابط الإنفاق العام وهذا ما نصت عليه المادة 84 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية " تخضع لإحكام خاصة موارد الجمعيات المعترف بها ذات مصلحة عامة و/أو منفعة عمومية وكل هيئة أخرى ذات نفس الطبيعة 'مهما كانت الانظمتها القانونية' والتي تستفيد من تخصيصات من الأموال العمومية أو التي تطلب الهبة العمومية من أجل دعم ' لا سيما قضايا إنسانية أو اجتماعية أو علمية أو تربوية أو ثقافية أو رياضية يحدد قانون المالية شروط تخصيص هذه الموارد و رقابتها <sup>1</sup>.

- ويجب أن يكون لكل برنامج مشروع سنوي للأداء خاص به مصحوبا بمؤشرات للأداء ويجب تقديمها في شكل تقرير يتم إرفاقها بمشروع قانون تسوية الميزانية المتعلق بفترة محددة كما يتم تقديم النتائج المتوصل إليها مع ما توقع من أهداف بعنوان نفس السنة المالية يتم تقييم الأداء وفقا لثلاثة فئات من الأهداف حيث يتعين على كل مسؤول برنامج مهني تتمحور حول توجهات محددة بوضوح ومرسومة قابلة للتحقيق وهذه الانوع الثلاثة تتمثل في ما يلي:

1 – أهداف الفعالية الاجتماعية والاقتصادية : التي تعبر عن الفوائد المنتظرة للمواطن والمجتمع المدني وهذا يكون من خلال مدى تحقيق النتائج المرجوة من البرامج التي وضعت لصالح المواطن والمجتمع المدني<sup>2</sup>

2 – أهداف جودة الخدمة المؤداة للمستخدمين : تكون الخدمة المقدمة والتي تتمثل في المنتج النهائي أوجه النشاط وبذلك يمكن التحقق الرقابة عليها من خلال التعرف على مدى الكفاية في اداء الخدمات فزيادة و حداثة خدمات المؤداة مع وثبات نوعها وثبات التكاليف على حالها يعني زيادة الكفاية الإنتاجية للمركز الإدارية<sup>3</sup>

2- أهداف الكفاءة : وهذا يكون من خلال تقديم تقارير وحسابات للمكلفين بالضريبة على مدى جودة وإدارة وتسيير الوسائل المستخدمة<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 84 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>2</sup> أمين صابة – كمال بن موسى – مرجع سابق ص 276

<sup>3</sup> حيرش فايزة – طرشى محمد مرجع سابق ص 139

<sup>4</sup> أمين صابة – كمال بن موسى مرجع سابق ص 276

- ولرقابة الأداء عدة مزايا يمكن تلخيصها كما يلي :

- 1 - تهتم بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع و الاجهزة الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتعلقة بها.
- 2- تهتم موازنة البرامج والأداء بيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية وتقوم بتحديد الأهداف المرجوة منها
- 3 - يساعد التقييم لبرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها ويعود هذا إلى الحصول على تقارير عن كيفية سير في الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ وهذا يكشف المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ وعن نقاط الضعف .
- 4 -يتم عن طريقها تحديد البدائل المختلفة لتحقيق الأهداف العامة وهذا من خلال ترشيد عملية اتخاذ القرارات<sup>1</sup>

ورغم ذلك فإن رقابة الأداء ليست سوى مطلب إضافي وهذا حسب رأي " شرف عبد الحق " أن استخدام الأمثل للأموال العامة يتطلب منح المسيرين حرية أكبر لتمكينهم من الانتقال إلى رقابة الأداء لأنه يشترط أن يكون هناك ضمان لمستوى من رقابة الامتثال والمطابقة والانتظام وهذا يعني الالتزام بالنتائج وعليه تكون موضوعا للتقييم ويمثل هذا في الواقع مرحلة جديدة من الثورة المجتمع تستوجب متطلبات جديدة وترتبط بإتقان أكبر للمهارات . وفي ظل الظروف الراهنة فإن الالتزام بتحقيق النتائج دون حرية أكبر للمسيرين هذا يعفي المسيرين المسؤولين من حق المسألة عن البرامج وتكون إلا في تحقيق النتائج التي تتناسب مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم<sup>2</sup>.

**ثانيا : توسيع حق الإخطار و السؤال والاستجواب كوسيلة لتفعيل الرقابة**

1- **توسيع حق الإخطار** :حسب المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على " يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول كما يمكن إخطار من خمس (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة .

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى إخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 ادناه<sup>3</sup>، ليتضمن دستور 2020 نفس الحكم في المادة 193 واختلاف الجهة المخطرة لتصبح المحكمة

<sup>1</sup> د حيرش فايزة - د طرشي محمد مرجع سابق ص 140

<sup>2</sup> اكحل محمد - الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام ص 49

<sup>3</sup> المادة 187 من القانون الدستوري التعديل 2016

الدستورية المستحدثة في دستور 2020 هي الجهة المعنية بذلك مع تغيير احكام المادة 188 في دستور 2016 الى المادة 195 في دستور 2020

و بما أن القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية يتطابق مع النص الدستوري وما أقرته المادة 141 منه وهذا يعزز الرقابة الدستورية للمجال المالي ولميزانياتي مما يضع المشرع في المسائل تحت طائلة الرقابة<sup>1</sup>

**2 – حق الاستجواب :** تنص المادة 152 من التعديل الدستور 2016 على انه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهو اي سؤال شفوي أو كتابي إلى إي عضو من الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال اجل أقصاه 30 يوما أما بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى اجل 30 يوما ،ليصبح ذات الحكم في المادة 158 من دستور 2020 حيث يعتبر السؤال من أهم آليات عملية الرقابة فمن خلاله يتم جمع المعلومات والحقائق حول موضوع الرقابة حيث يجوز لنواب طرح السؤال الشفوي أثناء الجلسة وهذا السؤال يكون موجها إلى الوزير المختص واحد لا أكثر وهذه الأسئلة سوا كانت شفوية أو كتابية نعتبر من أهم الأدوات الدستورية والقانونية البرلمانية في مراقبة تنفيذ النفقات العمومية<sup>2</sup> ، بحيث تعزز هاته الرقابة دستوريا من خلال الأحكام الواردة في المواد 158 إلى 162 من دستور 2020 .

**3- حق الاستجواب في القانون الفرنسي المقارن :** أما حق الاستجواب ذو الأصل الفرنسي ظهر مع دستور عام 1791 يعد من الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها التحصل على معلومات حول النشاط الحكومي وهو الإنذار الموجه من احد أعضاء السلطة الشريعة للوزير او الحكومة لشرح عمل من اعمالها او السياسة العامة للحكومة . على أن يكون الاستجواب مكتوبا وان يكون مطابقا للدستور والتشريعات و القوانين المنظمة للهيئات البرلمانية.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية

أكد قانون ضبط الميزانية كآلية لرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية لسنة المالية المعنية مكانة ودورهم في تحقيق والتأكد من مدى احترام الرخصة البرلمانية من طرف الحكومة<sup>4</sup> ، لأنه يشكل ربط محورية بين ما نفذ

<sup>1</sup> تشانتشان منال المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 499

<sup>2</sup> عربور فريال – حاج جيلاني صبيحة – رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة – مذكرة لنيل شهادة الماستر – جامعة الجيلاني بونعامه خميس مليانة 2020/2019 ص 34-40

<sup>3</sup> عربور فريال – حاج جيلاني صبيحة – رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة ص 40-42

<sup>4</sup> تشانتشان منال – المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 240

من نفقات و ما يرتقب أن ينفذ مستقبلا . كما تساعد السلطتين التشريعية و التنفيذية على تقديرات النفقات والإيرادات حيث يعتبر آخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية<sup>1</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 08 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية " القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة<sup>2</sup>"

كما اشترط القانون العضوي الجديد في مادته 86 أن يتضمن القانون تسوية الميزانية حساب نتائج السنة كمايلي :

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة
- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة
- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة<sup>3</sup>، وعليه يعتبر قانون ضبط الميزانية أداة لرقابة متميزة توصف بالرقابة المهنية.

### أولا : الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية :

الطبيعة القانونية لضبط الميزانية نصت عليه المادة 04 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية " يكتسي طابع قانون المالية :

1 – قانون المالية للسنة

2 – قوانين المالية التصحيحية

3 – القانون المتضمن تسوية الميزانية<sup>4</sup>.

مع ذلك يختلف قانون تسوية الميزانية عن قانون المالية كون الأول يتم اعداده عن فترة معينة من الزمن اما الثاني هو تقدير مفصل لنفقات والإيرادات . وبناء عليه يجب تتبع إجراءات قانون المالية للسنة بدا من التحضير والفحص من قبل مجلس المحاسبة إلى التصويت من طرف البرلمان<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عربور فريال – حاج جيلاني صبيحة – رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة مرجع سابق ص 56

<sup>2</sup> المادة 08 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>3</sup> المادة 86 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>4</sup> المادة 04 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>5</sup> عربور فريال – حاج جيلاني صبيحة – رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة مرجع سابق ص 58

**ثانيا : محدودية الرقابة بواسطة قانون تسوية الميزانية**

اثبت واقع الرقابة اللاحقة ضعف أداء المجلس الشعبي الوطني في مراقبة قانون التسوية الميزانية وهذا نتاج عن بعض الممارسات التي تقوم بها الحكومة من خلال الامتناع عن تقديم قانون ضبط التسوية أو تأخير عرضه أو عدم تقديم المعلومات و الوثائق المتعلقة به وعلى هذا الأساس نصت المادة 87 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية أن يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفقا بوثائق معدة من طرف السلطة التنفيذية و وثائق معدة من طرف مجلس المحاسبة<sup>1</sup>

وزيادة على ذلك فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية

1- يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسببق على الإعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية

2- يغطي لكل برنامج معنى الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعايينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة

3 – يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعايين

4 – يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية

5- يصفى الإرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص<sup>2</sup>.

وعليه يعتبر هذا القانون وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يجب الحرص على تكريسها وتنظيمها ويلزم تطبيقها كما هو الحال في النظام الفرنسي

**الفرع الثالث : تكريس المعنى الحقيقي للترخيص المالي لتعزيز الرقابة البرلمانية على تسيير الاعتمادات**

يقع عبئ تنفيذ مشروع المالية عمليا على الحكومة بمجرد حصولها على الرخصة البرلمانية لكن الامر لا يبرر استبعاد البرلمان من مراقبة هذا التنفيذ ومن اجل التأكد من مطابقة مع الترخيص الممنوح من اجله

<sup>1</sup> عر بور فريال – حاج جيلاني صبيحة – رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة مرجع سابق ص 63

<sup>2</sup> راجع الفقرة الخامسة من المادة 86 من قانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

حيث منح القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية سلطات مالية جديدة للبرلمان اثناء تنفيذ العمليات المالية من أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار وتقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية<sup>1</sup>

### أولا : أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار :

لم ينص القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم على آليات فتح الاعتمادات مالية إضافية في الحالات الإستعجالية القصوى . إلا أن القانون العضوي الجديد جاء من خلال المادة 27 باقتراح حق المعلومات المفتوحة للبرلمانيين في مجال مراسيم التسبيق التي تسمح للحكومة بفتح اعتمادات غير منصوص عليها في قانون المالية حيث يتم إبلاغ الجهات المختصة فوراً، ودور البرلمان هنا يقتصر في المصادقة اللاحقة على هذه الاعتمادات<sup>2</sup>

### ثانيا : تقديم عرض شامل عن عمليات التسوية

ألغى القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم اعتمادات بدون موضوع في المادة 22 وطرق تعديل ضمن المادة 32 إلا أن لم يخضعها للمصادقة اللاحقة للبرلمان في القانون التكميلي وهذا يشكل انتهاكاً للترخيص الذي قدمه البرلمان للحكومة<sup>3</sup> في المقابل نصت الفقرة الثالثة من المادة 26 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية " يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضاً شاملاً عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان"<sup>4</sup> ومن خلال هذا الاجراء يعتبر مجرد إبلاغ بالعمليات محل التحويل والنقل وهذا يعتبر إقصاء البرلمان من سلطة التعديل او الرفض<sup>5</sup>.

### الفرع الرابع : تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة على المالية العامة

إلى جانب الرقابة السياسية تم تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة كآليات حديثة لرقابة على المالية العامة وهذا من اجل تحقيق الغاية من الرقابة وضمان الرشادة في الانفاق المال العام وتقليل من ظاهرة الفساد .

<sup>1</sup> تشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 298

<sup>2</sup> تشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 299

<sup>3</sup> تشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 299

<sup>4</sup> الفقرة الثالثة من المادة 26 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

<sup>5</sup> تشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 301

### أولا : تعزيز الرقابة الدستورية

تعتبر الرقابة الدستورية من أهم الضمانات السياسية لحماية الحقوق والحريات العامة والفردية التي كفلها الدستور و تكريس النظام الديمقراطي وتحقيق الاستقرار حيث جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 من استقلالية المجلس الدستوري و ذلك بمنحه الاستقلال الإداري والمال<sup>1</sup>

ولتجسيد الاستقلال المالي أصبح من الضروري تبني قانون عضوي يتطابق مع الأحكام الدستور وهذا ما نصت عليه المادة 141 من الدستور ولتجسيد هذه المادة صدر القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية<sup>2</sup>، و إن كانت الرقابة الدستورية مقيدة بشرط الإخطار فإنها في مسائل الميزانية والمسائل المالية غير موجودة ، ولأهمية هذه المسائل بالنسبة لحياة الأفراد والبرلمانيين يتطلب هذا بالضرورة الرأي المسبق للمجلس الدستوري بموجب المادة 165 منه .

وعليه فإن الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي ستعزز وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة الرقابة ثم تعززها من خلال توسيع الإخطار للأقلية البرلمانية<sup>3</sup>

### ثانيا – تعزيز رقابة مجلس المحاسبة

أنشئ مجلس المحاسبة أو ما يطلق عليه بمحكمة مراجعي الحسابات بموجب المادة 190 من دستور 1976 من مهامه الرقابة البعدية على الاموال العمومية<sup>4</sup> حيث يكلف مجلس المحاسبة على مستوى الإداري بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية . إما على المستوى القضائي يكلف بمعرفة مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية بالنسبة لتقديم حسابات وتصفياتها . وكذلك يقوم مجلس المحاسبة خلال المراقبة نوعية التسيير بضبط تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود التسيير<sup>5</sup>

<sup>1</sup> الأزهري لعبيدي مقالة بعنوان الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاح الدستوري -الجزائر - تونس و المغرب نموجا - مجلة العلوم القانونية والسياسية -العدد14 اكتوبر 2016 ص 219

<sup>2</sup> أكحل محمد - الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام ص 472

<sup>3</sup> أكحل محمد - الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام ص 473

<sup>4</sup> د - حرمل خديجة - مقال بعنوان دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام -مجلة صوت القانون - المجلد السادس العدد2 نوفمبر 2019 ص

1334

<sup>5</sup> د - حرمل خديجة - مقال بعنوان دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام ص 133-1337



ونظرا لقانون المنظم لعمل مجلس المحاسبة انه لا يحقق ما ترجه منه الدولة خاصة ما تعلق بتنظيم الميزانية . كما أن سرية التقرير السنوية تعتبر اكبر عائق لدور الرقابة البعدية التي منحت لمجلس المحاسبة اذا سعى القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية إلى تعزيز دوره في سياق الإصلاح الميزانياتي وتبني إطار عمل محاسبي جديد ليساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي وهذا يكون عن طريق تصديق حسابات الدولة وتدعيم العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : الحيز الزمني لقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

لضمان تطبيق ناجح لقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ولتجسيد الجهد الواضح في مضمونه لذا على الدولة و وزارة المالية إن توجه مجموعة من التحديات التي تتطلب ورشة حقيقية لتعديل مختلف القوانين والمراسيم التنفيذية المتعلقة بالمالية وهذا من اجل مواكبة الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي الجديد<sup>2</sup> ومن هذا المنطلق كان على الدولة أن تسعى إلى تكوين أهم عنصر في نجاح تنفيذ هذا القانون وهم الإطارات المالية والمسيرين لهذه المالية كما عليها أن تتبع الأسلوب التسلسلي والتدريجي واستخدام الوسائل الحديثة حتى تواكب التطورات المعاصرة وباعتبار أن الإدارة العمومية الصلة المباشرة التي يتم تجسيد هذا القانون فيها كان لا بد من إصلاحها حتى تتماشى مع مستجدات ته .

### الفرع الأول : تكوين الإطارات المالية والمسيرين و توطيد العلاقة بين البرلمان والحكومة

يعتبر العنصر البشري العامل الأساسي في نجاح تسير جميع مجالات الحياة سواء إدارية أو مالية أو غيرها من المجالات ولا يمكن تحقيق نجاح أو إصلاح إي منظومة ما لم يكن العنصر المسير مؤهلا لذا فإن تكوين لموارد البشرية لتسيير و تطبيق هذا القانون العضوي الجديد تضمن الاستعمال الأمثل له من طرف هؤلاء المسيرين ما أدى إلى إطلاق برنامج لتكوين إطارات المؤسسات حول القانون العضوي .حيث كان هذا محل متطلبات النواب إثناء المناقشة العامة بالمجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>

- حيث أشرف وزير المالية أيمن عبد الرحمن على حفل إطلاق برنامج تكوين إطارات مختلف القطاعات من اجل التطبيق الناجح للإطار المالي الذي نص عليه القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في مداخلة له بمناسبة الدورة التكوينية الأولى أكد على " أن هذه الدورة تشكل المرحلة الأولى من تكوين يتضمن القواعد الأساسية لتعميم المفاهيم بقوانين المالية حتى يدرك جميع الفاعلين في الإدارات الوزارات

<sup>1</sup> اكحل محمد – الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام ص 475-476

<sup>2</sup> مراد بوعيشاوي – عماد عزازي مرجع سابق ص 23

<sup>3</sup> تشانسان منال – المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 314

ومختلف المؤسسات الدولة مضمون هذا الإصلاح " كما صرح أيضا " أن هذا البرنامج الذي باشره وزارة المالية لا يعتبر فقط برنامج تكويني وإعلامي في مجال الإصلاح المالي بل أيضا برنامج للتبادل قدرات الفاعلين الماليين قصد السماح لهم بممارسة مهامهم على أكمل وجه " <sup>1</sup> وحسب رأي الوزير الهدف من الإصلاح المالي يمكن من التحكم في النفقات العمومية وتوجيهها نحو مشاريع تنموية مهمة.

- ولتجسد هذا التكوين بشكل جيد يجب توطيد العلاقة بين البرلمان والحكومة رغم أن القانون 84 / 17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كان يشكل فرصة مهمة لبرلمان من حيث كفاءات متابعة تنفيذ الميزانية . ولتقييم النتائج المترتبة عن نصوصيته على قوانين المالية وتحليل شروط تطبيقه ورغم أهميته من الناحية النظرية إلا انه عرف ضمو لأكثر من عقدين من الزمن مما شكل فراغا ووضعية غير دستورية <sup>2</sup> مما أدى إلى صدور القانون العضوي الجديد لملاء هذا الفراغ ولنجاح هذا القانون أصبح توطيد العلاقة ما بين البرلمان والحكومة شرطا أساسيا لان إجراءات هذا القانون تمر في مختلف مراحل بعملية مد وجزر بين هاذين المحورين فالحكومة تسعى للاستجابة للاحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة <sup>3</sup> لذا تعتبر العلاقة بين البرلمان والحكومة علاقة تكاملية لنجاح هذا القانون وتجسده على ارض الواقع .

### الفرع الثاني : التطبيق التسلسلي للقانون العضوي الجديد واستجابته للتعديلات

لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء إلغاء العمل بالقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كان من الضروري ضمان الانتقال التسلسلي في سريان القانون العضوي الجديد وذلك بتنفيذ الإصلاح التدريجي <sup>4</sup>

- وعليه فإن وزير المالية صرح " بأن قانون المالية لسنة 2021 يتضمن مفهوم ترشيد النفقات العمومية وتوجهها نحو المشاريع التي تحمل قيمة مضافة ومن هذا نستنتج انه يتم تطبيق الآليات المالية للقوانين المالية تدريجيا إلى غاية مستوى كامل حدد لسنة 2023 " <sup>5</sup>

<sup>1</sup> مداخلة وزير المالية في 08 ديسمبر 2020 بعنوان برنامج التكوين اطارات المؤسسات حول القانون العضوي المتعلق بقوانين m موقع وزارة المالية

المالية – الاطلاع في 2021/05/21 س 10

<sup>2</sup> دواعر عفاف – واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة مرجع سابق ص 211 أ-

<sup>3</sup> نشاتشان منال – المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 316

<sup>4</sup> مراد بوعيشاوي – عماد عزازي مرجع سابق ص 23

<sup>5</sup> موقع وزارة المالية – مداخلة وزير المالية بن عبد الرحمن مرجع سابق

وسيكون قانون المالية لهذه السنة أي 2023 أول قانون مالية يتم إعداده ومناقشته والمصادقة عليه وتنفيذه طبقا لإحكام القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية<sup>1</sup> وعلى أساس انتقالي سوف تناقش مشاريع القوانين المالية لسنوات 2023-2024 – 2025<sup>2</sup>

- رغم أن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية لم يدخل حيز التنفيذ إلا أن وزير المالية اقترح تعديل مادته 18 التي تنص على " تنص القوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات وتحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في المجال الإعفاء الجبائي"<sup>3</sup> وحسب رأي الوزير الوزيران هذا تعديل من اجل تمكين مشروع قانون المتعلق بالمحروقات من التنصيص على أحكام جبائية ( 57 مادة )<sup>4</sup>

حيث وضح محمد لوكال أن قانون المالية 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتضمن في المادة 13 منه على أحكام تسمح بالتشريع في المجال الجبائي وفي مجال الأملاك الوطنية والمجال و البترولي وكذلك فيما يتعلق بالاستثمارات عن طريق قوانين غير مالية لا سيما القانون المتعلق بالمحروقات .

وأشار الوزير إلى انه نظرا لأهمية قطاع المحروقات ومن أجل تعزيز دور الشركة سوناطراك كمتعامل اقتصادي وطني في خدمة تنمية البلاد في مجالات البحث والتنقيب والاستغلال وإنتاج بالنسبة للنشاط الأفقي يتعين إعادة النظر في المادة 18 من القانون العضوي 15/18 لكي ليتسنى للمشرع إدخال تعديلات عن طريق القانون المتعلق بالمحروقات ،وهو ما تجسد في القانون العضوي 09/19 المعدل و المتمم للقانون العضوي 15/18

ومن جهة أخرى ذكر الوزير أن تعديل القانون العضوي يهدف أساسا إلى إدخال بعض المرونة في التعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر بما يخدم الاقتصاد الوطني وذلك من خلال استقطاب الشركات العالمية الكبرى في قطاع الطاقة<sup>5</sup> ،وبالتالي نلاحظ العودة إلى القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية المعدل و المتمم

<sup>1</sup> حدادي عبد الغني – بن زبيدي عبد اللطيف الملتقى العلمي الوطني حول النظام المالي وإشكالية تمويل الاقتصاد – عنوان المدخلة اهمية الاصلاح

المالي في الاقتصاد الجزائري على مالية الدولة "قراء مالية للقانون 15/18 ايام 05/04/2019 فيفري 2019 ص 18

<sup>2</sup> تشانسان منال – المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 316

<sup>3</sup> المادة 18 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

<sup>4</sup> موقع المجلس الشعبي الوطني مدخلة وزير المالية بعنوان تعديل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية –الهدف إتاحة مكانية لسن تدابير

جبائية في قوانين خاصة – زيارة الموقع في 2021/05/21 على الساعة 23

<sup>5</sup> جريدة اللقاء الجزائري – لوكال يبرز اهمية تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 2019/11/19 الاطلاع في 2021/01/23 ساعة 06

و59 د مساء

المتتم عندما تبين ضرورة استقلالية قواعد القانونية لقطاع المحروقات لما تستدعيه الأوضاع الاقتصادية الراهنة وإعادة الأعمال إلى حجمها الطبيعي .

### الفرع الثالث: إصلاح الإدارة العمومية والنظام البنكي

أن تحسين الأداء الإدارة العمومية وتحسين النظام البنكي هو إجراء يمكن من خلاله الجمع بين الموارد المتاحة من اجل بناء عملية العصرية الإدارية لتحقيق أهداف محددة مسبقا. ويمكن النظر للإصلاح الإداري على انه عملية تتألف من مجموعة نشاطات ووظائف محددة تؤدي إلى التسيير الحسن للإدارة وعملها وبالتالي تحقيق الفعلي للأهداف المسطرة لها إنشائها مع ضمان بقائها ونموها وازدهارها<sup>1</sup>

ولتكيف مع متطلبات الاقتصادية و الإجراءات وأساليب الجديدة التي يحملها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وهذا من اجل ضمان أصلاح النظام المالي و الميزات التي حيث لا يمكن نجاح او فشل إي نظام جديد إلا إذا كانت هناك إدارة متكاملة بجميع عناصر هذا النظام .

كما نوهت النائبة بدرة فرخي على ضرورة أن يتماش النظام البنكي مع خصوصية القانون العضوي<sup>2</sup>، وخاصة أن المنظومة المصرفية تعتبر المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي لذا كان من الضروري عصرية هذه المنظومة بما يتماش مع التحولات الاقتصادية، وهذا من خلال تحديد القواعد العامة المتعلقة بالشروط المطبقة على العمليات المصرفية التي تقوم بها البنوك والمؤسسات في معاملتها مع الزبائن .

وهذا الإصلاح على المستوى القطاع العمومي أو البنكي لتنفيذ القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية أكد يحتاج إلى وسائل حديثة من خلال توفير الادوات التكنولوجية المتطورة لتسهيل نقل وتنسيق المعلومات ولذا تعتمد الجزائر نظام معلوماتي حديث لتسيير النظام المالي بأكثر كفاءة ممكنة<sup>3</sup>

لذ على وزارة المالية تدعيم هيكلها بهذه الوسائل بما يسمح للمسيرين من تتبع تطورات بيانات الميزانية ومراحل إعدادها إلى غاية مرحلة تنفيذها<sup>4</sup> كما ذكر وزير المالية بأن إصلاح المالي سيخص تطبيق مبادئ

<sup>1</sup> حاكمي حمزة - إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة حالة بلدية سعيدة - مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

والعلاقات الدولية - جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة 2016/2015 ص 48

<sup>2</sup> نشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 315

<sup>3</sup> نشانسان منال - المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 316

<sup>4</sup> مراد بوعيشاوي - عماد عزازي مرجع سابق ص 23

التسيير الجديد وسيرتكز على التسيير من خلال نجاعة وعصرنة و رقمنة الأدوات المالية إضافة إلى الشفافية والتحكم في المخاطر<sup>1</sup>

### الفرع الرابع : الاستفادة من التجارب السابقة

إضافة إلى العناصر السابقة الذكر يتطلب التنفيذ الناجح للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الإطلاع على التجارب الدول السابقة بإصلاح منظومتها المالية والاستفادة منها مع مراعاة طبعاً خصوصيات النظام الميزانياتي للجزائر<sup>2</sup>، حيث أن أغلبية الدول ودول الأوربية و دول جنوب افريقيا سارت على نهج إصلاح ميزانيتها العامة لذا سوف نتعرض بإيجاز لتجربة الفرنسية بصفتها الدولة السابقة من خلال تبنيها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001.

### التجربة الفرنسية في إطار إصلاح المنظومة المالية

منذ جانفي 2006 أصبحت فرنسا تطبق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وكان العمل به تدريجياً ابتداءً من 2001 حيث اعتبر هذا القانون بمثابة عقد اجتماعي جديد للمالية وكان تبنيه لأسباب إصلاحية تتمثل في - نتاج ثلاثين عاماً من الازمات المالية الدولية والتطورات الهامة التي عرفت زيادة كبيرة في حجم الانفاق

- أزمة مفاهيم المالية العامة خلافا للإطار الكينزي

- بيئة سياسية واجتماعية متغيرة تعبر عن نظرة المواطن للنفقات العامة والعائدات

- إعادة تشكيلية البيئة الدولية من خلال تأثيرات عولمة المبادلات الأنظمة المالية<sup>3</sup>

ولتجسيد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وضع المشرع العديد من التجديدات نذكر منها مايلي :

**1 - وضع هيكلية جديدة للميزانية :** وهذا من خلال اعتماد مجموعة من البرامج تسمى بالمهمة عرفتها المادة 07 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على انها مجموعة البرامج تساهم في سياسة عامة محددة . اما البرامج عرفتها نفس المادة في الفقرة 02 يشتمل البرنامج على الإيرادات الموجهة لتنفيذ نشاط او مجموعة من النشاطات المتقاربة التابعة . وعرف النشاط على انه" تضم البرنامج اعتمادات مخصصة

<sup>1</sup> موقع وزارة المالية مرجع سابق

<sup>2</sup> تشانسان منال -المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 316

<sup>3</sup> اكحل محمد-عواشيرة رقية - الحكامة المالية وترشيد النفقات مرجع سابق ص 307-309

لتنفيذ نشاط أو مجموع متناسقة من الأنشطة المتعلقة بوزارة واحدة يتم ربط هذه الأنشطة بأهداف دقيقة محددة وفقا لغايات المنفعة العامة إضافة إلى النتائج المنتظرة والتي تخضع للتقييم " <sup>1</sup>

2- **الانتقال من ثقافة الأداء إلى ثقافة النتائج** : بما أن معظم القوانين المالية تأخذ بالأهداف والنتائج التي تم تحقيقها والمقارنة بين التكلفة والنتائج حيث نص القانون العضوي على أن مشروع قانون المالية لسنة يضم مجموعة من الملاحق بالإضافة للأداء السنوي لكل برنامج. <sup>2</sup>

### 3- تعزيز دور الرقابة :

تم تحسين الرقابة على الإنفاق العمومي على أن تصرف كل النفقات العامة من أجل تحقيق النفع العام وكذلك ترشيد النفقات العامة واعتماد نظام جديد لرقابة لحماية المال العام حيث كان الهدف من وراء هذا القانون

- إعادة الإعتبار لاختصاصات وسلطات البرلمان الرقابية في المجال المالي

- إمكانية التعديل الواسعة المخولة للبرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 47 من هذا القانون على أن يكون كل تعديل يجب أن يحفز و ترافقه تطورات الوسائل

- عمل هذا القانون على تطوير الرقابة على سير الاعتمادات من خلال توسيع سلطات التحقيق للجان المالية في البرلمان وإلزامية الاستشارة المسبقة للجان المالية والرقابية على النفقات بعد التنفيذ في ميدان الرقابة اللاحقة .

- بموجب قانون ضبط الميزانية أصبح إلزاميا على الحكومة تقديم مشروع قانون المالية قبل 01 جون للسنة المالية المعنية .

واهتم هذا القانون باعتماد نظام جديد للمسؤولية وتعزيز الشفافية ومصادقية القرارات المالية . حيث أدى تطبيقه لحدوث تحولات عميقة في منهجية التسيير العمومي من خلال استعمال أساليب مستوحاة من مناخمت العمومي الجديد الذي يركز على إدخال ثقافة الاداء والنتائج والفعالية وكذلك شفافية الإنفاق العام. <sup>3</sup>

<sup>1</sup>Article 7 Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

<sup>2</sup> تشانسان منال –المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 319

<sup>3</sup> تشانسان منال –المجال المالي للبرلمان مرجع سابق ص 324-323-321-320

ملخص الفصل الثاني

جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية بعدة توجهات من اجل إصلاح منظومة الميزانية العامة وذلك من التوجه نحو تجسيد الحكامة في عملية تحضير اعتمادات قانون المالية لاعتبارها أحد ركائز التنمية البشرية المستدامة من خلال تطبيق مبادئ الحكامة في ظل هذا القانون سواء بإضفاء وتعزيز الشفافية باعتماد تصنيف جديد لمشروع المالية و الإنتقال من الهيكلية الثنائية إلى التقسيم الربعي الذي نصت عليه المادة 73 من قانون العضوي الجديد واستحداث حسابات خاصة للخزينة وقام بتعديل إجراءات الخاصة بحسابات التخصيص الخاص . ولتفرض الحكامة العامة وجود مقاربة تشاركية في اتخاذ القرارات المتعلقة بقوانين المالية كان لبد من وجود حور بين الفاعلين المعنيين عن طريق التشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية إلا انه احتفظ بالقيود على مبادرة النواب في المجال المالي والميزانياتي وهذا ما نصت عليه المادة 69 من القانون العضوي 15/18 وكذلك لم ينص على وجود مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني . إلى جانب الشفافية والمشاركة كان لبد من تحقيق الصدق في معطيات و أرقام المرتبطة بالمالية.

ومن جهة أخرى توجه هذا القانون نحو تجسيد آليات حديثة لرقابة لحماية المالية العامة عن طرق تقنيات قياس الأداء التي تقوم على ربط الإنفاق العام وهذا ما نصت عليه المادة 84 من نفس القانون كما اهتم بتوسيع حق الإخطار حسب ما نصت عليه المادة 187 من التعديل الدستوري 01/16 وحق السؤال والاستجواب للبرلمانيين كوسيلة لتفعيل الرقابة . ولتحقق من مدى احترام الرخصة البرلمانية من طرف الحكومة أكد على ضبط وتسوية قانون الميزانية كآلية لرقابة البعدية . واعتمد الرقابة الدستورية بأعتبارها من أهم الضمانات السياسية لحماية حقوق والحريات العامة والفردية إلى جانب رقابة مجلس المحاسبة من خلال تعزيز دوره في سياق الإصلاح الميزانياتي . ورغم تحضير هذه الآليات لم يدخل هذا القانون حيز التنفيذ إلا سنة 2023 ولضمان تطبيق ناجح له كان لبد من التقيد بعدة شروط كا تكوين الإطار المالي والمسيرين وتوطيد العلاقة بين الحكومة و البرلمان كما يجب ضمان الانتقال التسلسلي لهذا القانون لتجنب الوقوع في فراغ قانوني ولأزمة تحسين الادرة العمومية والنظام البنكي ومنح هذا القانون مرونة في تعديل احكامه و الدولة الاستفادة من التجارب الدول السبابة لاصلاح منظوماتها المالية .

الختمة



وختاما للموضوع و من خلال دراستنا للقانون انه والسياسة وجهان لعملة واحدة ولا يكون تطبيق الدولة لسياستها سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي إلا عن طريق القانون الذي يعتبر المنظم لمختلف الظواهر الاجتماعية والتي تعتبر إي هاته الأخيرة الرابطة والمكون الأساسي للمجتمعات والتي على رأسها نجد الاقتصاد الذي أصبح محور التعاملات الإنسانية وكذلك وحدة قياس مدى تطور ونجاعة التسيير في الدول بحيث نجد ان المجدد لهاته العلاقة بين القوة الاقتصادية وسياسة الدول هي قوانين المالية العامة ، لذلك كان لزاما على الدول أن تولي أهمية كبيرة لهاته القوانين وعلى غرارها الجزائر التي منذ استقلالها إلى غاية يومنا هذا أصدرت العديد من القوانين المنظمة لماليتها العامة وصولا الى القانون الحالي 17/84 والمتعلق بقوانين المالية والذي كان عبارة عن تمخض مجموعة من القوانين السابقة له بحيث كان هذا القانون منظما للمالية العامة منذ صدوره في 1984/07/07 اي في ظل الاشتراكية بحيث أثبتت تجارب اليوم عجز هذا القانون عن مواكبة التطورات الدولية الحاصلة في مجال التسيير المالي وخاصة في ظل ما يعرف بالعملة والتوجه العالمي نحو اقتصاد الرأسمالي وسطوة المنظمات المالية الدولية وعلى رأسها مجموعة البنك العالمي على السياسة المالية للدول المقترضة منها والتي نجد في مقدمتها الدول النامية حيث لجأت الجزائر إلى هاته المجموعة منذ السنوات الأولى من استقلالها ناهيك على ان هذا القانون لم يكن مطابقا للدستور سنة 1996 على الصعيد الداخلي الذي ينص على ان القوانين المتعلقة بقوانين المالية تكون في إطار القانون العضوي ما يجعل القانون 17/84 قانونا عاديا يعدل بقوانين المالية السنوية رغم انه القانون المنظم لها ، بما أن الجزائر شرعت بتحسين منظومة ماليتها العامة منذ 2001 بموجب اتفاقية القرض بينها وبين البنك الدولي للإتشاء والتعمير رقم 7047 ، وصدور عدت دساتير وصولا لدستور 2016 قامت بسن القانون العضوي 15/18 بتاريخ 2018/09/02 المتعلق بقوانين المالية حيث يعد هذا القانون الإطار أو الدستور المنظم لقوانين المالية الذي حاولت الجزائر من خلاله مواكبة التطورات الحاصلة ، سواء خارجيا وذلك بمحاولة تجديد التسيير المالي بما يناسب التوجه العالمي والمعايير الدولية ومواكبة العمولة والمنظمات المالية العالمية ، أو داخليا وذلك لتوافق مع الدساتير أو محاولة تحسين التسيير المالي العمومي وذلك بترشيد النفقات التي أصبح في السنوات الاخير عبئا على الجزائر وذلك بالتوجه نحو سياسة البحث عن النتائج والأداء بدل الوسائل أو ما يعرف بنظام البرامج حيث أصبحت هذه الأخيرة الوحدة الجديدة لتنفيذ الميزانية بتجسيدها لسياسة الدولة وذلك على مستوى المدى المتوسط سنويا بحيث ارتكز القانون العضوي 15/18 على محاور لتطبيق هاته البرامج أهمها : - اعتماد تصنيف جديد لمدونة الميزانية ، كما رخص الافتراضات ومنح الضمانات ذلك مع مراعاة التوازنات المالية والاقتصادية للدولة والتي تظهر من خلال الوثائق المستحدثة

## الخاتمة

التي ترفق بقوانين المالية ، كما قام بإضفاء محاسبتين العامة والتحليلية لتعكس صدق الممتلكات والوضعية المالية للدولة ، كما أعطى مرونة لحركة وتعديل الاعتمادات المالية تسهيلا منه لتطبيق برامج الدولة .

كما نجده حاول تجسيد مبادئ الحكامة من صدق وشفافية بانتقاله الى التقسيم الرباعي للميزانية ودمج ميزانيتي التجهيز والاستثمار وذلك لسهولة الاطلاع على قوانين المالية والتصويت عليها ، كما ادخل الحسابات الخاصة بالخرينة ضمن جزء من أجزاء الميزانية العامة واستحدث حسابين في هاته الأخيرة وحدد نسبة فيما يخص حسابات تخصيص الخاص والتي تعتبر أغلبية الحسابات الخاصة بالخرينة والتي لطالما أثارت جدلا بالمبالغ المعتمدة في هذا المجال في حدود 10% من موارد الخرينة للسنة المالية السابقة ، وأورد المشاركة البرلمانية والمجتمع المدني في إطار إعداد وتنفيذ قوانين المالية ، وإحداث تقنيات لقياس الأداء وإعطاء حق إخطار واستجواب كآليات للرقابة ، وحدد حيزا تنفيذيا لهذا القانون فعليا سنة 2023 وذلك لاجل التأقلم تدريجيا مع هذا القانون .

ومما سبق دراسته في هذا البحث نستخلص النتائج التالية :

- إن الجدل مازال قائما حول لجوء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية إلى الحسابات الخاصة بالخرينة عموما وحسابات تخصيص الخاص خصوصا بحيث أن هاته الحسابات تفتح لتحقيق أغراض محددة ، ونلاحظ ان القانون العضوي المستحدث قام بإدراج البرامج كوحدة جديدة للميزانية لتحقيق إغراض سياسية على المدى المتوسط فهنا الإشكال حول اذا ما كانت ضرورية لتواجد هاته الحسابات والتي تتمتع بمرونة كبيرة في التسيير خصوصا في ظل التوجه نحو الحكم الراشد في النفقات .
- أيضا ما نستنتج هو ان ظاهرة تزايد النفقات من مميزات المالية العامة للدولة سواء متقدمة او نامية، ولكن تبقى سياسات وبرامج هي المفصل حول جدية النفقات او مجرد اسراف للمال العام لذلك وجب على الدولة دراسة سياستها بدقة وجدية والحد من التداخل والازدواجية التي تعرفها الهياكل الجزائرية وذلك لتحديد مسؤوليات وصلاحيات بصورة واضحة في ظل البرنامج وتقسيماته .
- أن سياسة الترشيد والحفاظ على موارد الدولة من الإسراف يجب أن تكون دائمة وملازمة لبرامج الدولة وسياساتها من اجل الاستعداد لوقت الأزمات .
- وفي ظل سياسة البرامج والحديث في مارس المنصرم بخصوص الاقتصاد المعرفة من طرف رئيس الجمهورية والمجلس الاقتصادي الأعلى في الدولة فيجب التوجه نحو تقليص النفقات لبعض

قطاعات التي ليست بذات أهمية على الاقتصاد الوطني أو الخدمات العامة للشعب الا أنها تأخذ من الميزانية العامة بمكان من النفقات ( كوزارة المجاهدين ) ، في حين نجد قطاعات أخرى ذات أهمية قصوى سواء من حيث تحسين معيشة المواطنين او تنمية الاقتصاد الوطني الا أنها لاتأخذ ذلك النصيب من الأهمية من حيث النفقات أو الدراسات (البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات و الرقمنة ) ، وذلك ما يجب النظر فيه وبالخصوص أن الاقتصاد المعرفي قائم على التطور التعليمي والتكنولوجي وذلك للخروج من الاقتصاد الريعي إلى اقتصاد إنتاجي وعلمي وفكري .

ومما سبق نلخص إلى بعض الاقتراحات من منظور الطلبة القائمين بهذا البحث :

- تحسين القوانين المرتبطة بقوانين المالية ووجوب النظر من الناحية الترغيبية في ظل نظام البرامج والتوجه الدول إلى التعامل كطرف خاص كنظام الأجور فمن بين الأساسيات التي تقوم عليها الحكامة في القطاع الخاص نجد الكفاءة والعدالة الاقتصادية فتتجسد الكفاءة في ان ليس كل العاملين على نفس الدرجة من التقنية في العمل أما العدالة فيجب ان يكون أجره حسب كفاءته في تنفيذ مهامه وليس مثل النظام الحالي مطبق في الوظيف العمومي ، من الناحية الترهيبية ان تكون اقوانين متعلقة بالفساد ذات عقوبات مشددة وذلك لارتباطها بالمال العام ونظام جمع العقوبات بعدد الجرائم المرتكبة
- اعتماد على النخب الوطنية والمكونة جيدا كل حسب مجاله في سلطات الدولة وذلك للخروج بسياسات دقيقة وجادة لتقوم بالاقتصاد الوطني .
- وفي الأخير لا يمكننا الا القول انه يجب تحسين المنظومة التعليمية للقيام بالأجيال القادمة من اجل تنشأتهم على الضمير العملي والقيام بالعمل على أحسن المستويات وذلك في ظل انه مهما تعددت المنظومات القانونية فنحن نلاحظ انه في واقعنا انها لاتطبق وهذا مآلت اليه الأمور من ضعف اقتصادي وبنيات تحتية ومنظومة الدولة بأكملها .

قائمة المصادر

والمراجع

**Les Références**

## قائمة المصادر والمراجع

### قائمة المصادر

- 1- دستور ، 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية رقم 82
- 2- دستور ، 07 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14
- 3- القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ 02 سبتمبر 2018 الجريدة الرسمية العدد 53
- 4- القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984 الجريدة الرسمية العدد 35
- 5- القانون 11/07 المتضمن النظام المحاسبي المالي المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 الجريدة الرسمية العدد 74
- 6- المرسوم التنفيذي 156/08 المتضمن تطبيق احكام القانون 11/07 المتعلق بنظام المحاسبي المالي المؤرخ في 26 ماي 2008 الجريدة الرسمية العدد 27

### قائمة المراجع

#### ا. الكتب

- (1) امزال فاتح ، نظام حسابات تخصيص الخاص في الجزائر ، د.ط ، دار بلقيس ، دار البيضاء الجزائر ، 2010،
- (2) عاطف وليد أندراوس ، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة د.ط دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر 2010
- (3) أ عبد الله جوهر – الادارة العامة و إدارة الأعمال (تنظيم – تطوير – رقابة-تقييم-تنمية إدارية وإقتصادية) - مؤسسة شباب الجامعة – إسكندرية 2014
- (4) أ.د محمد صغير بعلي ، أ.د يسري ابو العلى ، المالية العامة ، د.ط ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر عنابة ، 2003،

#### اا. الأطروحات الدكتوراه

- (1) اكل محمد – الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر ) – أطروحة لنيل في العلوم القانونية – جامعة باتنة 01 – الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم LMD شهادة دكتوراه طور ثالث
- (2) تشانتشان منال – المجال المالي للبرلمان – أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام – تخصص ادارة ومالية – كلية الحقوق – جامع الجزائر 1 2019/2018
- (3) جدي وفاء – رقابة الاجهزة المالية والقضائية على الاموال العمومية في القانون الجزائري – اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم – جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس 2018/2017

## قائمة المصادر والمراجع

4) شلال زهير، افاق اصلاح النظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، اطروحة دكتوراه، تخصص تسيير منظمات شبة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2013-2014

### .III رسائل الماجستير

1. اميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، قسم الدراسات العليا قانون عام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007-2008
2. برباص الطاهر، اثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد-دراسة حالة الجزائر- مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم علوم اقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة بيكرة 2008-2009

### .IV مذكرات الماستر

- 1) براهيم نوال - بوسعيد حياة- ترشيد الانفاق العام في ظل تحديات الاقتصادية الراهنة - مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق - جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية 2017-2018
- 2) حاكمي حمزة - إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة حالة بلدية سعيدة - مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الدكتور مولاي الطاهر- سعيدة 2015/2016
- 3) عربور فريال - حاج جيلاني صبيحة - رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة - مذكرة لنيل شهادة الماستر - جامعة الجيلاني بونعامة خميس مليانة 2019/2020
- 4) عرقابي عادل، دروس في المحاسبة التحليلية، مطبوعة مقدمة ضمن متطلبات، التأهلي الجامعي كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2017-2018
- 5) العيور منيرة - بن عزيزة اليمين - مذكرة لنيل شهادة الماستر - دراسة تحليلية للسياسة الإنفاق في ظل العجز الهيكلي -دراسة حالة الجزائر 2010-2019 جامعة محمد الصديق يحي جيجل 2018/2019
- 6) محمد تلوكي - خليهن اهل العبيد - يحيى عفن - المبادئ الجديدة لتدبير المالية بالمغرب - ماستر الدراسات الإدارية والمالية - جامع محمد الخامس بالرباط 2016-2017 ص 21-22

### .V المقالات

- 1) الازهر لعبيدي مقالة بعنوان الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الاصلاح الدستوري - الجزائر - تونس و المغرب نموجا - مجلة العلوم القانونية والسياسية -العدد 14 اكتوبر 2016
- 2) أمين صابة - كمال بن موسى -دراسة تحليلية للقانون العضوي رقم 15/18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر -المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية
- 3) بجقينة ياسين - كنزة معيش حامة -الشراكة بين القطاع العام والخاص مطلب تنموي للنهوض بالخدمة العمومية في الجزائر -مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية 2019 ص 390
- 4) بنكوش مختار - داودي ابراهيم -الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كآلية لتمويل مشاريع البنى التحتية في الجزائر مجلة الدراسات المحاسبة والمالية الجلد الرابع العدد الثاني 2020

## قائمة المصادر والمراجع

- (5) بولعباس مختار – هيكل الإيرادات والنفقات العامة واثرها على عجز الميزانية العامة للجزائر – دراسة قياسية تحليلية للفترة 1990-2017 مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية مجلد 05 عدد 02 – 2019
- (6) حدادي عبد الغني – بن زبيدي عبد اللطيف الملتقى العلمي الوطني حول النظام المالي وإشكالية تمويل الاقتصاد – عنوان المدخلة أهمية الإصلاح المالي في الاقتصاد الجزائري على مالية الدولة "قراء مالية للقانون 15/18 ايام 05/04/2019 فيفري 2019
- (7) حرمل خديجة – مقال بعنوان دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام –مجلة صوت القانون – المجلد السادس العدد 2 نوفمبر 2019 ص 1334
- (8) حيرش فائزة – طرشي محمد مقال في موازنة البرامج والاداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 15-18 –مجلة التكامل الاقتصادي –المجلد 08 –العدد 03/سبتمبر 2020
- (9) دواعر عفاف – واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة – مجلة الدراسات القانونية والسياسية – العدد 03 جانفي 2006
- (10) رشيد فراح – د- كريمة فراحي – الشراكة بين القطاعين العام والخاص اداة لتنفيذ وتنمية الإستثمارات العمومية ( نماذج من التجارة الدولية والعربية ) معارف مجلة علمية دولية محكمة 2007
- (11) سمير بن عيسى –اشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسير المرافق العمومية في الجزائر – المجلة الجزائرية للدراسات السياسية - المجلد 07 العدد 01 2020
- (12) صباح ياسين –تحديات التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130/13 – مجلة المنار للدراسات القانونية والإدريية 2020/04/16
- (13) صديقي مليكة – أ بوكروج بهية – العولمة المالية والاستقرار المالي – المجلة الجزائرية للعولمة والسياسة الاقتصادية العدد 07/2016
- (14) عيدودي فاطمة الزهرة – الحكومة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر العدد 2016-07
- (15) لحميمة لدعش – سليمة لدعش – دور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التنمية المستدامة 2020
- (16) مراد بوعيشاوي – عماد غزالي 2020 حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية –مجلة الجزائرية للمالية العامة العدد 01/2020
- (17) مصطفى شبرة أمحمد، أ دنوري منير، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد،مجلة اقتصاديات شمال افريقيا،جامعة الجزائر،2020 العدد 24 ص 120
- (18) مفتاح فاطمة ، الميزانية العامة بين القانون 17/84 المشروع القانون العضوي 15/18 الجديد المتعلق بقوانين المالية ، مجلة القانون العلوم السياسية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تيارت 2016 العدد 04
- (19) مفتاح فاطمة ،الميزانية العامة بين القانون الاساسي 17/84 وشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية،
- (20) نادية مغني شكور ،حسات التخصيص الخاص في النظام الموازتي الجزائري: تشخيص، تحد"ت وآفاق ،مجلة الدراسات الاقتصادية ،جامعة الجزائر 3 2018 ،العدد 01
- (21) نسرين مخلوف مقال بعنوان ضواء الاخضر للشراكة بين القطاعين العام والخاص 11 سبتمبر 2018 الوطني

## قائمة المصادر والمراجع

(22) نور الدين رداد - قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر - مجلة العلوم القانونية والسياسية - العدد 16 جوان 2017

### .VI المصادر الإلكترونية

(1) موقع المجلس الشعبي الوطني مدخلة وزير المالية بعنوان تعديل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية - الهدف إتاحة إمكانية لسن تدابير جبائية في قوانين خاصة - زيارة الموقع في 2021/05/21 على الساعة 23

(2) موقع وزارة المالي m مداخلة وزير المالية في 08 ديسمبر 2020 بعنوان برنامج التكوين اطارات المؤسسات حول القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية - الاطلاع في 2021/05/21 س 10

### .VII المقالات الصحفية

(1) جريدة اللقاء الجزائري - لوكال يبرز اهمية تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 2019/11/19 الاطلاع في 2021/01/23 ساعة 06 و 59 د مساء

### .VIII المراجع الأجنبية

- 1) Ahmed SADOUDI , LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA REFORME BUDGETAIRE EN ALGERIE , Revue Algérienne des finances publiques 2017 N7
- 2) FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE , Conseil d'administration , LA BONNE GOUVERNANCE: UNE MISE AU POINT , Soixante-septième session , Library:DMS , Rome, 8-9 septembre 1999
- 3) Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001



## قائمة المحتويات

### الفهرس

الصفحة	مستجدات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
/	الإهداء
/	الشكر والعرفان
أ - ح	المقدمة
<b>الفصل الأول : دواعي تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية</b>	
8	تمهيد
9	المبحث الأول: اسباب واهداف تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
9	المطلب الأول: اسباب تبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
9	الفرع الأول: الأسباب الداخلية لتبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
10	أولا : عدم تطابق قانون المالية مع النص الدستور
11	ثانيا: ضعف منهجية التسيير العمومي
11	ثالثا : زيادة الإسراف في الإنفاق العام
12	الفرع الثاني :الأسباب الخارجية لتبني القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
12	اولا : ضرورة عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية
13	ثانيا : موكبة تحديات العولمة وضغوطات المؤسسات الدولية
16	المطلب الثاني : أهداف القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
16	الفرع الأول : إصلاح إطار تسيير المالية و خلق نظام معلوماتي
16	أولا: إصلاح إطار تسيير المالية بتوجيه نحو البحث عن الفعالية و النتائج :
17	ثانيا :خلق نظام معلوماتي واضح
18	الفرع الثاني : تعزيز الشركة بين القطاعين العام والخاص
18	أولا: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل القانون العضوي 15/18
19	ثانيا : مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص
20	ثالثا : أنواع الشراكة
20	المبحث الثاني : المحاور الرئيسية للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

## قائمة المحتويات

21	المطلب الأول : تحسين مضمون مشاريع قوانين المالية
21	الفرع الأول : تجديد أطار الميزانية لمسايرة البرامج وتعديل جدولها الزمني
22	أولا : التصنيف بحسب النشاط
23	ثانيا : بحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة
23	ثالثا : حسب الوظائف الكبرى للدولة
23	رابعا : حسب الهيئات الادارية المكلفة باعداد الميزانية وتنفيذها
24	خامسا : تعديل الجدول الزمني للتصويت على القوانين المالية
24	الفرع الثاني : اثرات الوثائق وترخيص الاقتراض ومنح الضمانات
25	أولا : الحجم الأول : مشروع ميزانية الدولة
25	ثانيا : الحجم الثاني : تقارير حول الاولويات والتخطيط
26	ثالثا : الحجم الثالث : التوزيع الاقليمي لميزانية الدولة
26	المطلب الثاني : تنظيم حسابات الدولة والتعامل مع الاعتمادات المالية
27	الفرع الأول : تنظيم حسابات الدولة لحسن تسيير المالية العامة
27	أولا: المحاسبة العامة والمالية
28	ثانيا : المحاسبة التحليلية
28	الفرع الثاني : الطرق المستحدثة للتعامل مع حركة وتعديل الاعتمادات المالية
29	أولا : الأساليب الجديدة في حركة الاعتمادات المالية
30	ثانيا: أساليب جديدة لتعديل مبالغ الاعتمادات .
33	خلاصة الفصل الأول
<b>الفصل الثاني : توجهات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية</b>	
36	تمهيد
37	المبحث الاول : مدى تجسيد مبادئ الحاكمة في عملية تحضير واعتماد قانون المالية
37	المطلب الاول : تعزيز مبداء الشفافية في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
38	الفرع الاول : إلغاء الهيكلة الثنائية والانتقل الى التقسيم الربعي
41	الفرع الثاني : استحداث حسابات خاصة للخزينة وتعديل احكام المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص
42	أولا : حسابات مستحدثة في الحسابات الخاصة في الخزينة (المساهمة والالتزام ،عمليات نقدية)

## قائمة المحتويات

43	ثانيا : ادخال تعديلات على اجراءات المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص
44	المطلب الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة و الصدق في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
44	الفرع الأول: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
45	الأول: مدى تطبيق مبدأ المشاركة في اعداد مشروع القانون العضوي للمالية
45	ثانيا: التشاور في اطار اعداد مشروع قانون المالية للسنة
46	ثالثا : الاحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب في مجال المالي والميزانياتي
48	الفرع الثاني: مدى تحقيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
48	أولا : البوادر الأولى لمبدأ الصدق الميزانياتي
49	ثانيا : تحقيق مبدأ الصدق الميزانياتي
50	ثالثا : الصدق والاختصاص الميزانياتي
50	المبحث الثاني : تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 15/18 ووضعه حيز التنفيذ
51	المطلب الأول : تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
51	الفرع الأول : تقنيات قياس الأداء وحق الاخطار والسؤال والاستجاب كآليات لتفعيل الرقابة
52	أولا : تقنيات قياس الأداء
53	ثانيا : توسيع حق الاخطار و السؤال والاستجاب كوسيلة لتفعيل الرقابة
53	الفرع الثاني: تسوية الميزانية كآلية لرقابة البعديّة
54	أولا : الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية :
55	ثانيا : محدودية الرقابة بواسطة قانون تسوية الميزانية
56	الفرع الثالث : تكريس المعنى الحقيقي لترخيص المالي لتعزيز الرقابة البرلمانية على تسيير الاعتمادات
56	أولا : أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار :
57	ثانيا : تقديم عرض شامل عن عمليات التسوية
57	الفرع الرابع : تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة على المالية العامة
57	أولا : تعزيز الرقابة الدستورية
58	ثانيا – تعزيز رقابة مجلس المحاسبة
58	المطلب الثاني : الحيز الزمني لقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية
59	الفرع الأول : تكوين الاطار المالية والمسيرين و توطيد العلاقة بين البرلمان والحكومة

## قائمة المحتويات

60	الفرع الثاني : التطبيق التسلسلي للقانون العضوي الجديد واستجابته لتعديلات
62	الفرع الثالث :إصلاح الإدارة العمومية والنظام البنكي
63	الفرع الرابع : الإستفادة من التجارب السابقة
65	ملخص الفصل الثاني
69-67	الخاتمة
73-70	المصادر والمراجع
VIII	ملخص الدراسة

## قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	يتضمن مجموع النفقات العام من 2011 إلى 2018	12
02	جدول يبين مجموعة القروض لسنة 2001 بين الجزائر وصندوق النقد الدولي	14
03	إجراءات تعديل اعتمادات المالية في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية	32

## قائمة الاشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
01	مخطط يبين مجموعة تقسيمات البرامج في الميزانية	22

تهدف هذه الدراسة التي قمنا بها إلى معرفة المستجدات التي جاء بها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية من خلال التطرق إلى أسباب تبني هذا القانون سواء كانت داخلية كإلزامية تطابق قانون المالية مع النصوص الدستورية وهذا ما نصت عليه المادة 141 من دستور 2016 وما يتوافق والمادة 140 من دستور الجديد لسنة 2020 والتي لم تكن متوفرة في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والذي ترك العديد من الفراغات. أو أسباب خارجية كوجوب مواكبة العولمة من أجل اقتصاد أفضل ولعصرنة المنظومة المالية في ظل توسع حكم المنظمات المالية العالمية. جاء القانون العضوي بعدة أهداف ولتحقيقها ارتكز على محاور رئيسية تمكنه من إصلاح وإعطاء طابع جديد للمالية العامة. كما أنّ لهذا القانون توجهات نحو تجسيد مبادئ الحكامة باعتبارها تدل على الحكم الراشد الذي يحقق أسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وصدق ودعم روح المشاركة في اتخاذ القرارات. ومن جهة أخرى توجه هذا القانون نحو تجسيد آليات الرقابة من أجل حماية المال العام الذي يعتبر عصب تسيير المجتمع لأي دولة. ورغم هذه المستجدات التي جاء بها إلا أنّ هذا القانون العضوي لم يدخل حيز التنفيذ حتى 2023 وذلك لأنه لا بد من توفر عناصر أو شروط تمكن من تجسيده على أرض الواقع.

الكلمات المفتاحية : المستجدات ، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، البرامج، الميزانية العامة، الحكامة، الرقابة ، الإعتمادات المالية ، حسابات الدولة.

### Résumé

Le but de la présente étude est d'examiner les questions authentiques prévues par la loi organique 15/18 relative aux lois de finances en explorant ses causes d'émission qu'elles soient internes telles que l'obligation de compatibilité entre les lois de finances et les textes constitutionnels qui, en fait, ont été souligné par la loi 141 de la constitution de 2016 ; ainsi que ce qui est pertinent pour la loi constitutionnelle 140 en 2020 comme comblant le vide de la loi 17/84. Les causes externes résident dans la nécessité de faire face à la nouvelle ère mondiale en réalisant une meilleure économie et en modernisant le système financier au milieu de l'expansion de l'organisation financière mondiale. Ainsi, pour atteindre les objectifs de la loi organique, les axes fondamentaux sont axés sur la réforme et la mise à jour générale. Par conséquent, les lignes directrices générales d'une telle loi consistent à mettre en œuvre les principes de gouvernance en tant que pierre angulaire d'une règle rationnelle qui garantit des manières professionnelles et éthiques dans la prise de décision. D'autre part, la loi tente d'appliquer des mécanismes de contrôle pour protéger l'argent public. cette loi a offert des nouveautés importantes, elle ne sera appliquée qu'en 2023 après avoir fourni plusieurs facteurs et conditions réalistes.

Mots-clés : actualisation, loi organique de finances, programme, budget général, gouvernance, contrôle, dotations financières, comptes de l'Etat

### Abstract

The aim of the present study is to examine the authentic issues provided by the organic law 15/18 related to financial laws by exploring its issuing causes be them internal such as the obligation of compatibility between financial laws and constitutional texts which , in fact, were emphasized by Act 141 of 2016 constitution; as well as what is pertinent to the constitutional Act 140 in 2020 as bridging the gap of 17/84 law. External causes lie in the necessity for coping with the new global era by achieving better economy and by modernizing the financial system amid the expansion of world financial organization. Thus ,to fulfill the organic law's objectives, fundamental axes are focused on to reform and update general finance. Therefore, the general guidelines of such law are to impleent governance principles as a cornerstone in rational rule that guarentees professional and ethical ways in decision taking. On the other hand, the law attempts to apply mechanisms of control to protect public money. Although this law has offered important novelties, it won't be applied until 2023 after providing several realistic factors and conditions.

**Keywords : updates, financial organic law, progras, general budget, governance, control, financial appropriations, state accounts**