



جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم التسيير



مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر (LMD)

تخصص: إدارة مالية

بعنوان

إصلاح الميزانية العامة للدولة وآثاره على تسيير المؤسسات  
العمومية ذات الطابع الإداري

إعداد الطالبين:

- خيثر خالد

- حطاب مختار

الأستاذ المشرف:

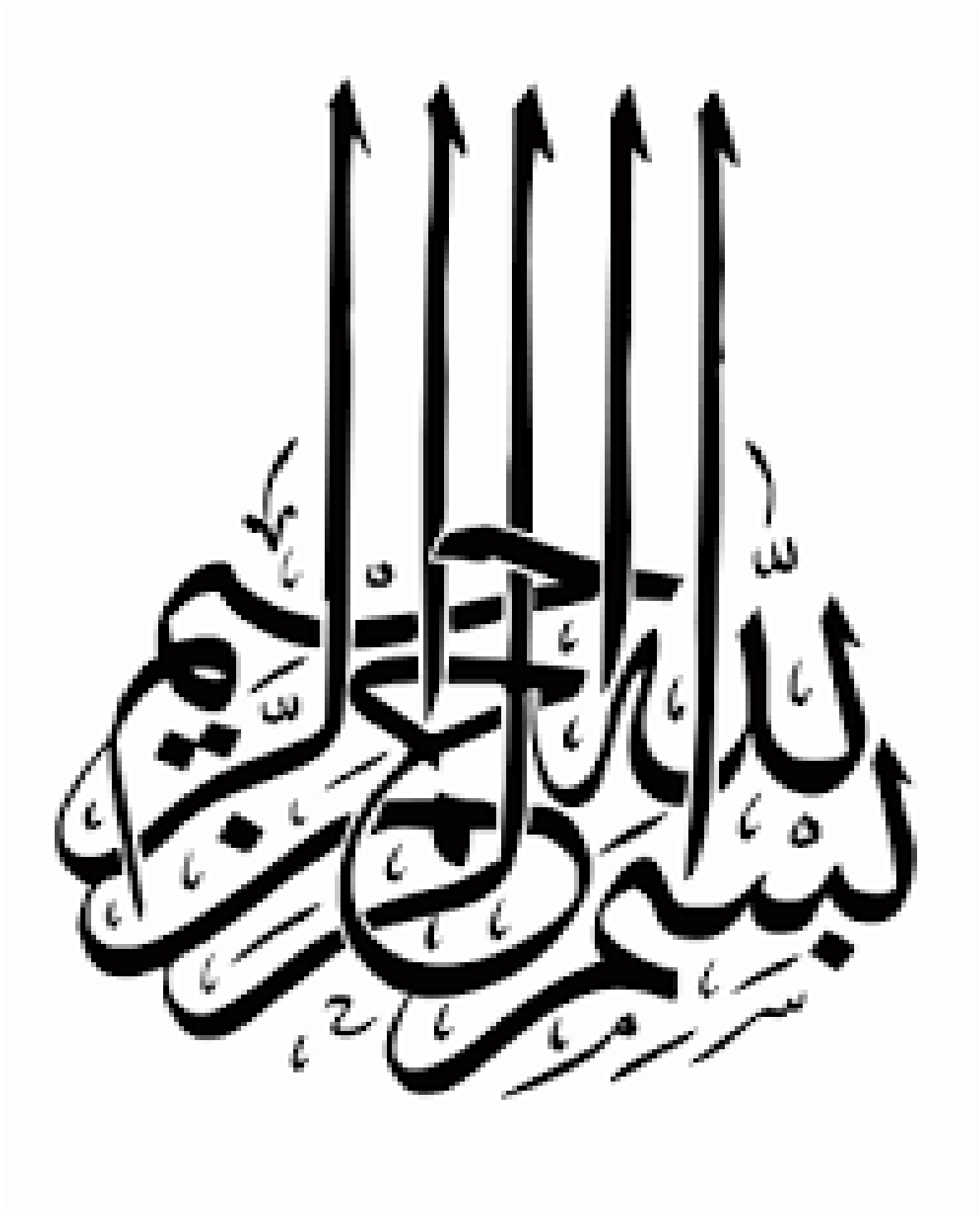
الدكتور: شباح رشيد

لجنة المناقشة:

رئيسا	أستاذ محاضر _ب_	بن حليلة هوارية
مقررا	أستاذ محاضر _ب_	شباح رشيد
مناقش أول	أستاذ مساعد _أ_	بوزكري جمال
مناقش ثاني	أستاذ محاضر _ب_	جيلالي خالدية

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: .....

السنة الجامعية: 2019-2020



# الإهداء

إلى الوالدين الكريمين؛

إلى جميع الأهل والأقارب؛

إلى جميع الأصدقاء.

# الشكر والتقدير

أول شكرنا هو لله ربّي العالمين الذي رزقنا حسن التوكل  
عليه ووفّقنا لإتمام هذا العمل.

ونتقدّم بالشكر لمن يستحقّ الشكر والتقدير إلى الأستاذ  
المشرف الأستاذ الدكتور شجاع رشيد لقبوله الإشراف على  
هاته المذكرة وعلى ما قدمه لنا من نصائح وتوجيهات علمية.  
كما نتوجه بعميق الشكر إلى كل من مد لنا يد العون من  
قريب أو من بعيد في إعداد هذا البحث ولو بكلمة طيبة  
مشجّعة أو دعاء مخلص.

## الملخص:

تعد الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، وتسعى السلطات العمومية من خلال السياسات المالية إلى مواصلة تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية من خلال الاستعمال الرشيد والفعال للموارد العامة، وفي ظل التطورات الحاصلة في طرق تسيير القطاع العام والأموال العمومية تعزز الجزائر تبني نظام جديد للميزانية من خلال تجديد القاعدة القانونية الأساسية لها، وذلك من خلال مراجعة القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي أصبح لا يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية الحالية والتطورات الحاصلة على التسيير العمومي، واستبداله بالقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي أعطى صياغة جديدة لمدونة الميزانية العامة، ويحمل في مواده مبادئ تسيير الميزانية العامة وفق منطق النتائج وليس الوسائل كما هو معتمد حاليا وإرساء مبدأ مسائلة المسيرين من خلال منحهم حرية أكبر في التسيير مقابل تحملهم مسؤولية، ويوضح كيفية تسيير الميزانية العامة وفق هذه المبادئ.

وقد ينشأ من هذه الإصلاحات تأثيرات كبيرة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث اعتماده على نظام المعلومات يسهل اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى تحميل المسؤولية المسؤول يزيد من فعاليته في المؤسسات العمومية الإدارية، وكذا التنمية التي تكون عبر البرامج المتوسطة المدى، تسعى لتحقيق أهداف معينة، أي الإدارة بالأهداف عوض الإدارة بالوسائل.

## الكلمات المفتاحية:

الميزانية العامة للدولة، عصرية نظام الموازنة، قانون المالية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

**Abstract:**

The general budget of the State is one of the most important instruments of financial planning, and the public authorities, through fiscal policies, seek to continue the implementation of economic and social programs through the rational and effective use of public resources. In light of developments in the ways in which the public sector and public funds are operated, Algeria intends to adopt a new budget system through the renewal of its basic legal base through the revision of the Financial Law 84/17, which is not in keeping with current economic and political data and developments in public administration. It was replaced by the Organic Law 15/18, on the Financial laws, which gave new wording to the General budget Code, and contained in its articles the principles of conducting the general budget according to the logic of results and not the means as currently adopted and establishing the principle of accountability of marchers by giving them greater freedom of conduct in return for holding them responsible. It explains how the general budget is managed according to these principles.

These reforms may have significant implications for the functioning of public institutions of an administrative nature, as their reliance on the information system facilitates decision-making, as well as responsible accountability that increases their effectiveness in public administrative institutions, as well as development through medium-term programs. It seeks to achieve certain objectives, so managing with objectives rather than managing by means.

**Key words:**

The general budget of the State; the modernization of the budget system; the finance law; Public institutions of an administrative nature.

# قائمة المحتويات

قائمة المحتويات:

الصفحة	الموضوع
I	أ- الإهداء
II	ب- الشكر والتقدير
III	ج- الملخص باللغة العربية
IV	د- الملخص باللغة الأجنبية
V-VI	هـ- قائمة المحتويات
VII	و- قائمة الأشكال
VII	ز- قائمة الملاحق
(أ-٥)	مقدمة
28-02	<b>الفصل الأول: الإطار النظري للمالية العامة والموازنة العامة للدولة</b>
02	تمهيد
03	<b>المبحث الأول: إطار مفاهيمي للمالية العامة</b>
03	المطلب الأول: مفهوم وأهمية المالية العامة
05	المطلب الثاني: التطور الوظيفي لمفهوم المالية العامة
08	المطلب الثالث: مستويات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
12	<b>المبحث الثاني: عناصر المالية العامة</b>
12	المطلب الأول: النفقات العمومية
18	المطلب الثاني: الإيرادات العامة
21	المطلب الثالث: ماهية الموازنة العامة
28	خلاصة
58-30	<b>الفصل الثاني: الميزانية العامة في الجزائر وبوادر إصلاح أنظمتها</b>
30	تمهيد
31	<b>المبحث الأول: النظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر</b>
31	المطلب الأول: الإطار التشريعي للموازنة العامة في الجزائر
33	المطلب الثاني: تبويب الموازنة العامة في الجزائر ومدوناتها
40	المطلب الثالث: دورة الميزانية



43	المبحث الثاني: إصلاح الميزانية العامة في الجزائر
43	المطلب الأول: مشروع إصلاح الميزانية العامة في الجزائر
48	المطلب الثاني: محدودية النظام الميزاني بالجزائر ودوافع وأهداف إصلاحه
51	المطلب الثالث: المحاور الكبرى التي يركز عليها مشروع إصلاح الميزانية في الجزائر
58	خلاصة
87-60	الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة ذات طابع إداري
60	تمهيد
61	المبحث الأول: تقسيمات موارد وأعباء الدولة وحساباتها
61	المطلب الأول: المدونة الجديدة للميزانية والأهداف المسطرة من خلال القانون العضوي الجديد
63	المطلب الثاني: موارد الدولة وأعباءها
68	المطلب الثالث: تخصيص الإيرادات وموارد الخزينة وأعباءها، وخزينة الدولة
72	المبحث الثاني: الموازنة العامة في ظل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وأثاره على تسيير مؤسسة عمومية
72	المطلب الأول: لمحة عن تسيير المؤسسات العمومية الإدارية
77	المطلب الثاني: الميزانية العامة للدولة في ظل القانون العضوي 15-18
84	المطلب الثالث: آثار إصلاح الميزانية على تسيير المؤسسات العمومية الإدارية وتحديات وضع حيز التنفيذ
87	خلاصة
92-89	خاتمة
97-94	قائمة المراجع
100-99	الملاحق
101	الملخص باللغة الأجنبية

## قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
27	أنواع الموازنات العامة	01
45	المخطط البياني للإدارة الاستراتيجية للميزانية العامة المتمحورة على النتائج	02

## قائمة الملاحق

الصفحة	عنوان الملحق	رقم الملحق
99	الجدول (أ) الملحق بقانون المالية الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة لسنة 2020	01
100	الجدول (ب) الملحق بقانون المالية توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية	02

حَدَّثَنَا

## مقدمة

المالية العامة هي دراسة اقتصاديات القطاع العام أو القطاع الحكومي، وتهدف إلى دراسة كل ما يتعلق بموارد ومصروفات الدولة أو فروعها، فالنفقات والإيرادات هما الشقان الأساسيان في الموازنة التي تترجم السياسة المالية للدولة، وضبط هذين العنصرين من شأنه المساهمة في متابعة تسيير المال العام، وقد تطور هذا العلم من علم يبحث في نفقات وإيرادات الدولة في ظل نظريات اقتصادية تحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي كونها دولة حارسة، حيادية، إلى إعطاء الدولة دوراً أهم وأكبر في النشاط الاقتصادي المتمثل في تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم معالجة الأزمات التي تعاني منها والقيام بنفسها بمهمة الإنتاج والتوزيع، هذا ما أدى إلى تنامي أهمية الميزانية العامة ونتيجة لذلك تزايد البحث عن الطرق والأساليب التي تعد وتسير على أساسها.

وتعمل الدولة من خلال الميزانية العامة على إحداث تنمية اقتصادية شاملة، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وذلك بهدف استعادة التوازن في الاقتصاديات الكلية، عن طريق إجراءات لزيادة الإيرادات وترشيد النفقات العامة، وفي هذا الإطار مرت الميزانية العامة بعدة تطورات ومراحل عديدة أسفرت عن ظهور أشكال متعددة لها من حيث هيكلتها وتخطيطها وهذا في سبيل تحقيق نظام ميزاني يمكن الميزانية العامة من تحقيق الأهداف المرجوة منها، هذا ما يفسر مبادرة العديد من الدول إلى إصلاح وتحديث أنظمة الميزانية العامة.

والجزائر على غرار هذه الدول تسعى جاهدة للالتحاق بركب تحديث النظام الميزاني، فإصلاح نظام ميزانية الدولة ومختلف القوانين المنظمة لها يعتبر ضرورة اقتصادية وسياسية، فالجزائر تخلت عن النظام الاشتراكي المعتمد في الاقتصاد الوطني وانتهجت نظام اقتصاد السوق، كما يعتبر ضرورة هيكلية وقانونية من أجل تسيير عمومي مرتكز على تحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة والتشديد على مسؤولية المسيرين، من أجل تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية، وذلك من خلال التقديم الجديد للميزانية حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الذي يعوض القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والمتضمن التصنيف الجديد لأعباء التسيير والتجهيز وإضافة مفهوم نفقات التحويلات، والحرية الممنوحة للمسيرين من أجل تسيير أفضل لمختلف القطاعات. هذا النهج من الإصلاحات يسعى إلى إتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي من خلال إتباع أسلوب الحوكمة المالية الجديد والذي يهدف إلى إرساء نظام تسيير يرتكز على الأداء،

بالاعتماد على نمط تسيير أكثر ديمقراطية، كفاءة وفعالية من أجل تحسين الأداء وتسيير أفضل للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### طرح الإشكالية:

وعلى هذا الأساس، فإن السؤال الرئيسي الذي نحاول الإجابة عليه من خلال هذه الدراسة، يُمكن صياغته على النحو الآتي:

ماهي أهم أهداف إصلاحات نظام الموازنة العامة في الجزائر وأثرها على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في إطار القانون العضوي المنظم لقوانين المالية 15/18؟

### الأسئلة الفرعية:

ويؤدي بنا هذا التساؤل إلى طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية، والتي سنحاول الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة.

1- ماهية الموازنة العامة وأهم مبادئها؟

2- ما هي خصائص النظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر؟ وما هي دوافع إصلاحه؟

3- ما هي أبرز المحاور التي يركز عليها مشروع إصلاح الميزانية في الجزائر؟

4- ما هي أهم الآثار المتوقعة من تطبيق القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية العامة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؟

### فرضيات الدراسة:

تقودنا معالجة الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية إلى اختبار مدى صحة الفرضيات التالية:

1- يعاني النظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر من عدة نقائص وعيوب، أدت بها إلى انتهاج نهج

العديد من الدول بغية إصلاحه وتحديثه من أجل ضمان التسيير الأمثل للموارد؛

2- يساهم القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية في عملية إصلاح نظام الميزانية وخطوة مهمة

للتسيير الأمثل للموارد العامة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في:

✓ كون الحفاظ على المال العام وحسن استغلاله أصبح مطلب ضروري ومهم للحفاظ على قوة الدولة، لذا لجأت معظم الدول سواء متقدمة أو نامية إلى إدخال إصلاحات على أنظمة موازنتها العامة، باعتبار أن هذه الأخيرة تعتبر المرآة العاكسة لسياسات الدولة وتنفيذ أهدافها المعلنة؛

✓ أن هذا الموضوع يوفر لنا نظرة شاملة حول إصلاح نظام الميزانية في الجزائر ومدى أهميته في التسيير، ومحتوياته المتمثلة في تبيان الأهداف التي ترمي لهذا الإصلاح والعناصر الأساسية المكونة له وأهم الأسباب والنقائص الداعية له؛

✓ أن هذه الدراسة تمكننا من الاطلاع على القانون العضوي الجديد 18-15 الذي يعتبر الإطار القانوني الجديد المنظم لتحضير وإعداد وتقديم قوانين المالية والذي يهدف إلى إصلاح نظام الموازنة العامة وإحداث تحول عميق في كيفية وطرق تسيير المال العام، وزيادة فعالية التسيير في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### أهداف البحث:

يهدف هذا البحث من خلال المحاور التي جاءت فيه إلى:

✓ إبراز ماهية الموازنة العامة والاتجاهات الحديثة لإعدادها؛

✓ توضيح مختلف النقائص والثغرات التي يعاني منها النظام الميزاني الحالي في الجزائر، ومدى أهمية مشروع الإصلاح في تغطيتها؛

✓ محاولة تسليط الضوء على مساهمة القانون العضوي الجدي المتعلق بقوانين المالية في إصلاح الميزانية من خلال التصنيف الجديد للنفقات والحرية الممنوحة للمسيرين، والانتقال من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج؛

✓ معرفة مدى تأثير إصلاح أنظمة الميزانية العامة للدولة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

### أسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب نذكر منها:

- ✓ التعرف على مشروع إصلاح الميزانية العامة في الجزائر، والأسباب التي أدت إلى التأخر في تنفيذه؛
- ✓ أهمية الإصلاح من أجل تغطية النقص والثغرات التي يعاني منها النظام الحالي للميزانية في الجزائر؛
- ✓ الأهمية البالغة للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية والذي يدخل حيز التنفيذ بداية من سنة 2023؛
- ✓ الرغبة في الإلمام أكثر بهذا الموضوع الشيق والجدير بالبحث والدراسة؛
- ✓ طبيعة الوظيفة (مقتصدین مسيرين) ومعنيين بتطبيق محاور الإصلاح الميزانياتي.

### المنهج المتبع:

تحقيقا لهدف البحث واختبار صحة الفرضيات المذكورة سابقا، وللإجابة على الإشكالية سنعتمد في معالجتنا لهذا البحث على المنهج الوصفي باستعراض مختلف المفاهيم الأساسية المتعلقة بالمالية العامة وغيرها من المفاهيم الخاصة بالميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى عرضنا للمحاور الكبرى للإصلاح وعصرنة أنظمة الميزانية وكذا التعاريف لمجمل الأحكام التي تضمنها القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، كما سنعتمد على المنهج التحليلي في الجوانب المتعلقة بمختلف التحديات التي تواجه عملية الإصلاح (بشكل عام) ووزارة المالية (بشكل خاص) من أجل وضع القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية حيز التنفيذ، وكذا تأثير ذلك على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

### الدراسات السابقة:

• حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرية، رسالة ماجستير، جامعة المدية، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008/2007، وقد تمحورت إشكالية هذا الموضوع حول ما مدى نجاعة أداء الموازنة العامة في ظل العصرية؟ وما هي آفاق هذه العصرية في الجزائر؟ والتي اهتم فيها بدراسة عناصر عصرنة أنظمة الموازنة في العالم، والأهداف والدوافع التي كانت سببا في الانتقال نحو التوجهات الجديدة لتسيير الموازنة على أساس النتائج، والوقوف على آفاق عصرنة النظام الموازني الجزائري وفق متطلبات العصر.

• مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011/2010، وتناول هذا الموضوع تحديث النظام الميزاني في الجزائر أهم العناصر والمكونات التي يحتويها إصلاح الميزانية في الجزائر من خلال الإجابة على الإشكالية التالية: ما مدى حاجة النظام الميزاني الجزائري إلى الإصلاح؟ وما هو مضمون تحديث النظام الميزان؟ وخلصت الباحثة أن تطبيق الجزائر لهذا النظام سيوفر لها كفاءة وفعالية وشفافية واستخداما أفضل للموارد العمومية.

### صعوبات الدراسة:

فيما يتعلق بالصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة فنتمثل في:

- صعوبة الحصول على المعلومات نظرا لنقص المراجع ولكون الدراسات التي تطرقت لهذا الموضوع قليلة؛
- صعوبة الحصول على الترجمة الصحيحة لبعض المصطلحات، بالإضافة إلى عدم توحيد المصطلحات في الترجمة من اللغة الفرنسية والإنجليزية إلى اللغة العربية.

### خطة البحث:

يهدف الإلمام الشامل بكل ما سبق قسمنا بحثنا إلى ثلاثة فصول سبقتهم مقدمة عامة، وتلتهم خاتمة عامة.

**الفصل الأول:** الإطار النظري للمالية العامة والموازنة العامة للدولة: ويهتم بدراسة مفاهيم عامة حول المالية العامة، من خلال دراسة التطور الوظيفي للمالية العامة، وكذا مفهوم المالية العامة ومصادرها وعلاقتها بالعلوم الأخرى، والعناصر المشكلة لها، والميزانية العامة للدولة من خلال إبراز مختلف الخصائص والقواعد المتعلقة بها ومراحلها.

**الفصل الثاني:** الميزانية العامة في الجزائر وبوادر إصلاح أنظمتها: حيث تطرقنا للنظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر من خلال إطارها التشريعي وتبويب عمليات الميزانية العامة ومدونتها، وكذا الدورة الميزانية العامة في الجزائر. ثم تطرقنا إلى إصلاح الميزانية العامة في الجزائر، من خلال إبراز أهم الأهداف المرجوة من هذا الإصلاح، وأهم المحاور التي يركز عليها مشروع الإصلاح.

**الفصل الثالث:** تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: حيث تطرقنا للقانون العضوي الجديد رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية من خلال المدونة الجديدة للميزانية العامة للدولة، وتقسيمات موارد وأعباء الدولة، ثم عرض للميزانية العامة للدولة في هذا القانون العضوي الجديد، وتناولنا لمحة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مدى تأثير إصلاح أنظمة الميزانية العامة للدولة على تسييرها.



**الفصل الأول:**

**الإطار النظري**

**للمالية العامة**

**والموازنة العامة للدولة**

**تمهيد:**

يحتل علم المالية العامة مركزا هاما ضمن العلوم الاقتصادية، حيث أنه يعتبر حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة لذلك سمي قديما بالاقتصاد السياسي، ولقد مر علم المالية العامة بتطورات هامة تزامنت مع تطور الدولة بلورت وأنتجت نظام مالي مبني على أسس وقواعد علمية تستمد خصائصها من الواقع الاجتماعي.

وسنحاول في خلال هذا الفصل الإلمام بالمفاهيم العامة لعلم المالية والعناصر المكونة له كما سنتطرق إلى المفهوم العام للموازنة العامة باعتبارها المركز والخلية التي تقوم عليها المالية العمومية، وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

**المبحث الأول: الإطار النظري للمالية العامة.**

**المبحث الثاني: عناصر المالية العامة.**

## المبحث الأول: إطار مفاهيمي للمالية العامة

يعني مصطلح علم المالية العامة دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف وتحديد مستويات المالية العامة من الأهمية بمكان لتحديد النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة. ويعرف علم المالية أنه العلم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية.

## المطلب الأول: مفهوم وأهمية المالية العامة

ارتبطت نشأة المالية العامة كعلم بمحاولات إطلاق الحياة الاقتصادية من قيود العصور الوسطى والقديمة والكشف عن السياسات التي تناسب بناء اقتصاديات الدولة الحديثة، وتدعم قوتها، وقد تطورت أهمية هذا العلم كأحد فروع علم الاقتصاد تبعا للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها المجتمع الدولي، وتبع هذه التغيرات تغير مماثل في تحديد أهداف المالية العامة وتعريفها ونطاق دراستها.

## أولاً: مفهوم المالية العامة

يسعى الإنسان إلى إشباع حاجياته، والتي تنقسم إلى احتياجات عامة واحتياجات خاصة، ذلك أن الحاجات العامة تشمل في العدالة، الدفاع، الأمن... إلخ، بحيث لا يمكن للفرد أن يحققها بنفسه، حيث تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد عن تحقيق ذلك بمفرده، والحاجات الخاصة يمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون الحاجة إلى تدخل الدولة، بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة، كما يمكن أن تشير إلى أن هناك حاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه، لكن رغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية نجد أن الدولة تضطلع بها وتسعى لتلبيتها كالعلاج، التعليم، المواصلات... الخ.

ومن ثم فإن المالية العامة هي تلبية الحاجات العامة، من خلال جمع الإيرادات وإنفاقها لتلبية هذه الحاجات، وبناء على ما سبق يمكن أن نعرج على مختلف التعاريف التي تطرقت إلى علم المالية العامة من خلال ما يلي:

علم المالية العامة: "هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة"<sup>1</sup>.

ويعرف علم المالية العامة في الفكر المعاصر: "بأنه دراسة المصروفات وإيرادات الدولة والهيئات العامة على اختلاف أنواعها، وبيان مدى تأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في الدول، واستغلال الموارد العامة لتحقيق مختلف الأهداف القومية أو هي العلم الذي العلاقات الاقتصادية التي تظهر في العمليات التي ينطوي عليها النظام المالي في مجال تكوين وتوزيع استخدام الأرصدة المالية من قبل الدولة في ظل النظم الاجتماعية والاقتصادية المختلفة"<sup>2</sup>.

كما يعرف علم المالية العامة بأنه: "العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة بكل وسائلها وتوجيهاتها واستخدامها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية تتماشى وفلسفة الدولة"<sup>3</sup>.

### ثانياً: أهمية المالية العامة

زادت أهمية علم المالية العامة بعد الكساد العالمي (1929-1933) بصفة خاصة حيث برزت أهمية تدخل الحكومة بشكل إيجابي في النشاط الاقتصادي. أما قبل ذلك فقد كانت تعاليم ومبادئ الفكر الكلاسيكي تنص على الحرية الاقتصادية بصفة عامة وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتركه لآلية السوق وحرية الدخول والخروج. وكان هذا الفكر يفترض أن يتم الإنفاق العام في أضيق الحدود الممكنة وألا يتم فرض ضرائب إلا عند الضرورة وأن تكف الحكومة يدها عن التدخل في النشاط الاقتصادي.

ولكن الحالة التي وصل إليها الاقتصاد العالمي أثبتت خطأ مبادئ الفكر الكلاسيكي في حرية الأفراد وآلية السوق أو التوازن التلقائي دون تدخل مباشر للدولة. حيث يتضح أنه في أوقات الكساد يحجم رأس المال الخاص عن الاستثمار، مما يستلزم الأمر لضرورة تدخل الدولة في إنشاء المشروعات الإنتاجية.

<sup>1</sup> محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 39.

<sup>2</sup> رمضان صديق، "الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي"، بدون دار نشر، مصر، 2016، ص 12.

<sup>3</sup> أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة التاسعة، 2015، ص 28.

كما أخذ نشاط الأعمال الذي تقوم به الدولة في النمو المستمر حتى أن نسبة الإنفاق الحكومي إلى الدخل القومي أخذت تتزايد بشكل ملحوظ. وقد بلغت نحو 20% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول الرأسمالية. بل أن القطاع الحكومي في الولايات المتحدة وهي أكبر دولة رأسمالية قد شهد نموا ملحوظا في مدي السنوات الماضية، وأصبح ينفق الآن 90 مرة أكثر مما كان ينفقه على كافة المستويات في أوائل القرن العشرين<sup>1</sup>.

ولا تقتصر ظاهرة تزايد النفقات العامة على الدول الرأسمالية وحدها بل تتعداها إلى مختلف الدول الأخرى ففي الدول النامية، زاد الدور الذي تلعبه الحكومة في إقامة المشروعات الإنتاجية بهدف القضاء على مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي التي تعاني منه هذه الدول ويلعب القطاع العام دورا هاما ورئيسيا ورائدا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في تلك الدول. بل وأصبحت نفقات الدولة تضم ليس فقط النفقات التقليدية للمحافظة على الأمن والاستقرار وإنما أصبحت تشمل المبالغ اللازمة لعملية التنمية الشاملة مما أدى لتغيير في شكل الميزانية العامة للدولة وأقسامها، فقد أصبحت تضم قسما خاصا لميزانية الأعمال وازدادت أهمية الضرائب والقروض العامة كمورد ضروري لتمويل عملية التنمية<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: التطور الوظيفي لمفهوم المالية العامة

يختلف دور المالية العامة من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد وتطور دور المالية العامة بتطور دور الدولة في الاقتصاد من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وبذلك فقد مر الفكر المالي بمرحلتين أساسيتين:

#### أولا: مرحلة الدولة الحارسة

تزامنت مع أفكار المدرسة التقليدية التي من أهم روادها ريكاردو وأدم سميث ظهرت مع بداية الثورة الصناعية<sup>3</sup> واعتمدت على قاعدتين:

1. الحرية الاقتصادية المطلقة؛
2. المنافسة التامة في السوق.

<sup>1</sup> خديجة الأعرس، "اقتصاديات المالية العامة"، دار الكتب المصرية، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 2016، ص 17.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 18.

<sup>3</sup> صقر أحمد صقر، "النظرية الاقتصادية الكلية"، وكالة المطبوعات الكويت، 1983، ص 295.

فقد أمن أصحاب هذه المدرسة أن تحقيق التوازن الاقتصادي لا يتم إلا بالاعتماد على فاعلية النشاط الخاص وعدم التدخل الحكومي (العرض يخلق الطلب المساوي له) وحدد نطاق الدولة في الدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والقضاء وإقامة العدل وتأدية خدمات المرافق العامة.

انعكس هذا المفهوم التقليدي للدولة على نطاق المالية العامة الذي انحصر في دراسة الوسائل التي تحصل الدولة بها على الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة وعلى الدولة أن تقوم بتوزيع عبء الإيرادات العامة توزيعاً عادلاً بين أفراد المجتمع. فالدولة تحصل على إيراداتها والأداة المالية الرئيسية هي الضريبة تدفع على أساس تعويض للخدمات التي تقدمها الدولة كالأمن، الدفاع، الصحة...

وعموماً امتازت المالية العامة في هذه المرحلة بالخصائص التالية:

- أ- أن النشاط المالي يجب أن يكون محايداً؛
- ب- أن يكون النشاط المالي للحكومة بأقل تكلفة ممكنة؛
- ج- وجوب توازن الموازنة العامة وأن تتعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة.

### ثانياً: مرحلة الدولة المتدخلة

بدأت مع تفجر أزمة الكساد الاقتصادي 1929-1932 أين ظهر الفكر الاقتصادي المعاصر وتبنته المدرسة الحديثة برائدها كنز الذي قام بتحليل العوامل الاقتصادية في مؤلفه النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود 1936 مؤكداً على ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعال والعمل على زيادة الدخل القومي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي. بغية القيام بعملية الضخ في الاقتصاد وإنعاشه مما يؤدي إلى اتساع دور الدولة واستخدام المالية العامة للتأثير على النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة وامتازت المالية العامة في المدرسة الحديثة بالخصائص التالية<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2007، ص 24.

1. تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فلم يعد تحقيق التوازن الحسابي للإيرادات والنفقات في الموازنة العامة ذو أهمية كبرى؛
2. استخدام الدولة العجز أو الفائض كوسيلة لمواجهة المشكلات الاقتصادية؛
3. تجاوز الإنفاق العام للخدمات الأساسية واشتماله لجميع النشاطات الاقتصادية والاستهلاكية والإنتاجية؛
4. الإيرادات العامة أصبحت أدوات فعالة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف متعددة وحسب مقتضيات المصلحة الاقتصادية والاجتماعية ولم تعد تعتبر كوسيلة لتحصيل الموارد المالية للحكومة فقط؛
5. لم تعد هناك ضرورة لتحقيق حياد النشاط المالي للحكومة إذ أصبح تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أمرا تستدعيه الضرورة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وخاصة العلاج الأزمات الاقتصادية.

### ثالثا: مرحلة الدولة العصرية

عرفت المالية العامة تطورا أكبر خلال النصف الثاني من القرن العشرين الراجع إلى تعددها بالنظر إلى الأهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة التي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو.

ولقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيراً منطقياً، تاريخياً، ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي. فالحد من السلطة الملكية، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية، بالترخيص المبدئي لإيرادات ونفقات الخدمات العمومية، بهذه الطريقة تكون هذه المجالس قد حدثت من مجال التدخل الممكن والمسموح للحكومة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 25.

## المطلب الثالث: مستويات المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

إن المؤسسات والهيئات العمومية تتمتع بشخصية وذمة مالية مستقلة مما يسمح بخلق ميزانيتها المستقلة ولهذا فإن المالية العامة تضم عدة مستويات، وهي خاضعة إلى السلطة العامة، قصد إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. فمن الطبيعي، أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة، مع العلوم الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد.

## أولاً: مصادر المالية العامة

تستمد المالية العامة مبادئها وتنظيمها من مصادر مختلفة وتتمثل فيما يلي:

## 1. المصادر الدستورية:

يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 78 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تحدث أية ضريبة ألا بمقتضى القانون. ولا يجوز أن تحدث بأثر رجع، أو ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه"<sup>1</sup>.

كما ينص الدستور أيضا على أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان بغرفتيه<sup>2</sup>.

## 2. المصادر التشريعية:

تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد أساسا على القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، والقانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990<sup>3</sup>.

## 3. المصادر التنظيمية: هي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

<sup>1</sup> المادة 78 من القانون رقم: 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في: مارس 2016، ج ر عدد: 14، الصادرة في: 06 مارس 2016.

<sup>2</sup> ساجي فاطمة، "الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011، ص 09.

<sup>3</sup> نفس المرجع، نفس الصفحة.



## ثانياً: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

وعلى الرغم من استقلالية علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي الذي يهتم بدراسة النشاط المالي والاقتصادي للدولة التي تهتم بإشباعها الحاجات العامة وذلك باستخدام جزء من موارد المجتمع المحدودة إلا أنه يحتل مركزاً مهماً ضمن العلوم الأخرى ويرتبط بها ارتباطاً جدياً، حيث إن علاقته بالقانون والاقتصاد والسياسة والعلوم الأخرى هي علاقة الجزء بالكل وخصوصاً أن فكرة الحاجات العامة شهدت تطوراً كبيراً نتيجة للتغير الذي طرأ على وظيفة الدولة.

غير أن علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى لا يعني أنه غير مستقل بحد ذاته ومن غير الممكن اعتباره جزءاً من العلوم الأخرى. ولما كانت المالية العامة مظهراً من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة، لذا فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والسياسة والقانون والإحصاء والاجتماع، وفيما يلي استعراض البعض هذه العلاقات وكالاتي:

## 1. علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد:

إن علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد يعد من العلاقات الوثيقة جداً، فعلاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر، وذلك عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات كأدوات مهمة للتأثير بالاقتصاد وبالكماليات الاقتصادية والمالية، فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية، فالكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب أو للنفقات أن يكون لها دوراً واضحاً ومؤثراً في التخفيف من آثار هذه الأزمات.

كما تشكل السياسة المالية والسياسة الاقتصادية معاً وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض، بل يجمع بينهما وحدة الهدف في تحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي الشامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية.

ونتيجة للارتباط المتبادل والوثيق بين المالية العامة والاقتصاد فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة، كما توسع الاهتمام أيضاً بدراسة آثار مفردات المالية العامة من نفقات وإيرادات في الاقتصاد القومي للبلد<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، مرجع سابق، ص-ص: 30-31.

## 2. علاقة علم المالية العامة بالإحصاء:

يقصد بالإحصاء "من جهة مجموعة المعطيات العددية التي تخص قطاعا معينا (إحصائيات إنتاج السيارات مثلا) ومن جهة أخرى نشاط جمع، معالجة هذه المعطيات" وتتضح الصلة بين المالية العامة والإحصاء في كون أن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات. ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

ومنه يعتبر الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها في

رسم السياسة المالية للدولة.<sup>1</sup>

## 3. علاقة علم المالية العامة بالقانون:

القانون يمثل الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الأنشطة الاقتصادية ومنها النشاط المالي، فمن خلال القانون تتحول الجوانب النظرية في المالية العامة كالنفقات والإيرادات والموازنة والضرائب إلى نصوص قانونية قابلة للتطبيق ويطلق عليها حينئذ التشريع المالي، والذي هو مجموع القوانين والأحكام التي تطبقها الدولة في إدارة شؤونها المالية.

والقانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الموازنة وتصديقها وتنفيذها، وكذلك في مجال فرض الضرائب وعقد القروض وغيرها من المجالات، كما وأن التشريع الضريبي يتضمن القوانين التي تنظم الضرائب من حيث أنواعها وأسعارها والإعفاءات وكيفية مواعيد الجباية والمادة الخاضعة للضريبة والعقوبات التي تطال من يمتنع عن دفعها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 50.

<sup>2</sup> العلي عادل فليح، كداوي طلال محمود، "اقتصاديات المالية العامة"، الكتاب الأول، جامعة الموصل، 1988، ص-ص: 15-17.

## 4. علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية والاجتماعية:

توجد علاقة جدلية وتأثير متبادل بين النظام المالي والنظام السياسي بالدولة، ومن ثم فإن كمية ونوعية النفقات العامة والإيرادات العامة تختلف تبعاً لما إذا كانت الدولة تتبنى النظام الرأسمالي أو الاشتراكي أو غيرها وتبعاً لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة (اتحادية، فيدرالية، ...) وتبعاً لما إذا كانت مستقلة أو خاضعة لغيرها...، وتعكس الموازنة العامة اتجاهات الحكم في إدارة البلاد.

ولا شك أن للكميات المالية آثاراً اجتماعية سواء قصدت الدولة هذه الآثار أم لم تقصدها، فالضرائب يترتب عليها آثار اجتماعية حتى ولو يقصد منها تحقيق إيراد مالي للدولة، والنفقات العامة يترتب عليها آثاراً اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية ولو لم يقصد منها سوى إشباع حاجة عامة جوهرية، وكثيراً ما تهدف الدولة عند استخدام أدواتها المالية لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية، وهذا ما يؤثر على طبيعة وتكوين النظام المالي نفسه. ومن ثم فإنه يمكن القول أنّ المالية انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات جامعة دحلب، سوريا، 1979، ص 35.

## المبحث الثاني: عناصر المالية العامة

مع تطور السياسة المالية للدولة من السياسة المحايدة إلى السياسة المالية المتدخلة، تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها، مما يدفعنا إلى البحث عن كيفية تغطية هذه النفقات، من خلال إيرادات الدولة، ومكونات كل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ثم الموازنة بينهما من خلال الميزانية العامة.

## المطلب الأول: النفقات العمومية

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم.

## أولاً: مفهوم النفقة العمومية وخصائصها

ومن هذا المنطلق ظهر مفهوم حديث للنفقة العمومية والتي أصبح لها تأثير واضح ومباشر على زيادة معدل النمو الاقتصادي القومي.

1. تعريف النفقة العمومية: تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة<sup>1</sup>.

أ- التعريف القانوني: النفقة العمومية هي كل نفقة ترصد وتجاز في الموازنة. وهذا التعريف يبين لنا جانباً واحداً من جوانب النفقة العمومية وهو جانب ظهورها في الموازنة العمومية.

ب- التعريف الاقتصادي: تمثل النفقة العمومية مبلغ من المال نقدي كان أو اقتصادي يدرج في الموازنة العمومية للدولة، ويعتمد من طرف السلطة التشريعية، تهدف الدولة من ورائها إلى تحقيق المنفعة العامة.

من خلال تعريف النفقة العامة نستنتج عناصر النفقة العمومية وهي:

- النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي أي أنها مبلغ من المال؛
- أن يكون الأمر بالنفقة العامة من أشخاص القانون العام، أي تصدر عن الدولة أو شخص معنوي عام؛
- أن تهدف النفقة العامة إلى إشباع حاجة عامة، أي أنها تعمل على تحقيق النفع العام.

<sup>1</sup> سوزي عالي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 27.

## ثانياً: أركان النفقات العامة

يمكن القول أن النفقات العامة هي مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام، بقصد تحقيق منفعة عامة. ويتضح من خلال هذا التعريف أن النفقة العامة تتكون من ثلاث عناصر والتي تمثل أركان النفقة العامة وهي:

## 1. النفقة العامة هي مبلغ من النقود (اقتصادي أو نقدي):

تميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل إلى أداء بعض التزاماتها في صورة عينية، أي مقابلاً عينياً وذلك مقابل حصولها على البضائع والخدمات، أو تقدم للعاملين معها بعض المزايا العينية كمنحهم السكن والمأكل والملبس والخدمات الصحية.<sup>1</sup>

## 2. صدور النفقة من الدولة أو أحد تنظيمها:

يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة -الدولة أو تنظيمها- ركناً أساسياً لوجود النفقة، ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة والدولة والهيئات العامة الوطنية والمؤسسات العمومية، كما يندرج تحتها أيضاً نفقات المشروعات العامة. أما إذا صدرت النفقة من أفراد أو مؤسسات خاصة (خيرية مثلاً) فلا تعد نفقة عامة، لأنها لم تخرج من خزينة الدولة، والمقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق معيارين إحداهما قانوني والثاني وظيفي.<sup>2</sup>

## 3. تحقيق المنفعة العامة:

ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أو تحقيق نفع خاص.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، مرجع سابق، ص 36.

<sup>2</sup> Mourice Duverger, *Finance Publique*, PUF, Paris.1971, P-P: 34-39.

<sup>3</sup> سوزي عالي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص، 27.

مما سبق، يتضح أن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تقوم بها الحكومة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة ومؤسسات القطاع العام التابعة للدولة.

### ثالثاً: ظاهرة تزايد النفقات العامة

لوحظ أن النفقات العامة، بشكل عام، دائماً في ازدياد مستمر سنة بعد أخرى، ويحدث ذلك في جميع الدول وعلى اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية، وأول من رصد هذه الظاهرة الاقتصادي الألماني فاجنر (Wagner)، وذلك في نهاية القرن التاسع عشر على اثر دراسته الموازنات الدول الأوربية، وقد توصل هذا الاقتصادي إلى استنتاج لصورة قانون سمي بقانون (فاجنر) الذي ينص على أن نشاط الدول يكبر ويتوسع مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتسبب في ميل النفقات العامة إلى الزيادة بمعدلات أكبر من الزيادة في الناتج القومي او الدخل القومي، وقد فسّر هذه الزيادة بحركة التصنيع، إذ أن من نتائج زيادة دخول الأفراد وتوسع حجم الطلب على الخدمات العامة مما يتطلب لإشباعها تخصيص المزيد من الأموال، كما أدى التصنيع وما رافق ذلك من تقدم تقني إلى قيام الدول باستثمار مبالغ ضخمة الإقامة البنى التحتية والهياكل الارتكازية وهذا أدى إلى زيادة الإنفاق الحكومي<sup>1</sup>.

وقد وضع (فاجنر) وغيره من المختصين في العلوم الاقتصادية والمالية عدداً من الأسباب التي تؤدي إلى هذه الظاهرة غير انه يمكن أجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة الخدمات العامة والآثار الناشئة من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية والحروب وغيرها.

أن زيادة النفقات العامة لا تكون ذات طبيعة متجانسة بل تقسم على نوعين هما أسباب ظاهرية لهذه الزيادة في النفقات وأسباب حقيقية وكما يلي:

#### 1. الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

إن المقصود بالأسباب الظاهرية لزيادة الإنفاق العام هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم الأنفاق عددية دون أن يقابله زيادة حقيقية وفعلية في حجم الخدمات المقدمة أو تحسين مستواها<sup>2</sup>، وتتمثل بشكل واضح في انخفاض قيمة النقود وتوسع مساحة أو إقليم الدولة وزيادة عدد سكان أو تعود إلى التغيير في الأساليب الفنية في أعداد الموازنات العامة وسوف نستعرض هنا الأسباب الظاهرية وكالاتي:

<sup>1</sup> يونس منصور ميلاد، "مبادئ المالية العامة"، ط 1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991، ص 39.

<sup>2</sup> رفعت المحجوب، "المالية العامة والنفقات العامة"، الجزء الأول، دار النهضة، القاهرة، 1971، ص 72.

## أ- انخفاض قيمة النقود

إن المقصود بانخفاض قيمة النقود هو انخفاض قيمة وحدة النقد وهبوط قوتها الشرائية للحصول على سلعة أو خدمة معينة فعلى الدولة أو الأفراد أن يدفعوا وحدات نقدية أكثر للحصول على تلك السلع والخدمات ويترتب على هذا الانخفاض في العملة قيام الدولة بزيادة عدد الوحدات النقدية التي تقوم بأنفاقها لكي تحصل على نفس الحجم من السلع والخدمات، وهذا يعني أن انخفاض قيمة النقود لا تعني سوى زيادة ظاهرية.

## ب- تغير أساليب المحاسبة المالية

إن لطرق المحاسبة الحكومية أثرها على رقم الإنفاق العام بالميزانية فالانتقال من طريقة الميزانية الصافية التي كانت تعتمد في كثير من الدول والتي تعني بمقتضاها اقتطاع نفقات بعض الإدارات والمصالح مباشرة من إيراداتها وقيد الصافي بالميزانية والانتقال إلى طريقة الميزانية الإجمالية والتي مقتضاها قيد جميع النفقات والإيرادات بالميزانية دون تخصيص، تطبيقاً لمبدأ شمولية الموازنة والذي من شأنه أن يؤدي إلى زيادة رقم الإنفاق العام بالميزانية دون أن يقابل ذلك زيادة حقيقية فيه نتيجة لتسجيل نفقات عامة قائمة لم تكن تسجل من قبل، كما يؤدي ضم بعض النفقات العامة الواردة في ميزانيات مستقلة وملحقة إلى الميزانية العامة إلى تضخيم حجم الإنفاق العام على غير الواقع كما أن تأميم بعض المنشآت الخاصة (كمرافق المياه والكهرباء والنقل والغاز وغيرها) تؤدي إلى إدخال نفقات في ميزانية الدولة وبالتالي يؤدي إلى زيادة رقم الإنفاق العام وهذه الزيادة ليست سوى زيادة ظاهرية<sup>1</sup>.

## ج- اتساع مساحة البلد وزيادة عدد سكانها

إن اتساع رقعة الإقليم أو البلد وزيادة عدد سكان من خلال انضمام إقليم أو أقاليم جديدة له تؤدي إلى اتجاه النفقات العامة للدولة إلى الزيادة بهدف مواجهة مطالب إعداد السكان المتزايدة والأقاليم الجديدة، وهنا يثور سؤال هل إن النفقات العامة التي تفرضها زيادة المساحة أو زيادة عدد السكان تؤدي إلى تحقق منافع فعلية للإقليم الأصلي للدولة أو للسكان الأصليين، فلاشك انه إذا تأثر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالزيادة تكون الزيادة حقيقية أما إذا زاد حجم الإنفاق العام في موازنة دولة ولمجرد مواجهة التوسع في أراضيها أو زيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين زيادة في الخدمات فتمثل هذه الزيادة في الإنفاق زيادة ظاهرية بسبب أن زيادة الإنفاق العام لا تعزى إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة أو تحسين مستوياتها وإنما إلى التوسع في الخدمات نفسها بسبب المساحة الجديدة التي أضيفت إلى الدولة أو لتلبية حاجات السكان المتزايدة من الخدمات مما يفرض الحاجة إلى زيادة الإنفاق العام.

<sup>1</sup> الحاج طارق، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008، ص-ص: 135-136.

## 2. الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

أن المقصود بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة هي زيادة المنفعة المترتبة على هذه النفقات بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين من حيث حجم وكمية الخدمات المقدمة ونوعيتها وزيادة في عبء التكاليف العامة، وهناك عدة أسباب تؤدي إلى حصول زيادة حقيقية في النفقات العامة منها مايلي:

أ- **توسع دور الدولة:** إذا توسعت الوظائف الاقتصادية للدولة فإنه يتطلب زيادة في النفقات العامة لتتمكن من أداء هذه الوظائف ومن هذه الوظائف هي زيادة عدد المشاريع التي تقوم بها الدولة لتحقيق إيراد اقتصادي ومالي للدولة، ومن هذه الوظائف أيضا هي زيادة مسؤولية الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والتي تقع عليها مهمة تحفيز الاقتصاد وتهيئة الظروف اللازمة لانطلاقه مثال ذلك أمر بناء وتكوين البنية التحتية للاقتصاد ومن هذه الوظائف أيضا هو قيام الدولة بالحفاظ على الاستقرار والتوازن الاقتصادي ومعالجة حالات البطالة والكساد والتضخم، وهذا الأمر يتطلب زيادة بالإنفاق الحكومي ومن وظائف الدولة الاهتمام بتحسين مركزها الاقتصادي في العالم الخارجي أي تحسين ميزان مدفوعاتها ويتم ذلك من خلال تشجيع المنتجات الوطنية لسد الحاجة المحلية أي تعويض الاستيراد أو التصدير<sup>1</sup>.

ب- **الأسباب الاجتماعية:** تظهر الأسباب الاجتماعية من خلال النتائج التي أفرزتها هجرة السكان من الريف إلى المدينة والتوسع في نطاق المدن وبالنتيجة الزيادة في النفقات العامة المخصصة للتعليم والصحة والنقل وغيرها، حيث أن حاجات سكان المدن أكبر من حاجات سكان الريف وهي في تكاثر وازدياد مستمر مما أدى زيادة الإنفاق العام ولاسيما النفقات التحويلية لتخفيف حدة التفاوت في الدخل والعدالة في التوزيع، كما أن عملية تطور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة قد انعكس على جميع جوانب نشاطاتها لاسيما الجانب الاجتماعي، حيث أصبح من واجبات الدولة رفع مستوى المعيشة للفئات ذات الدخل المحدودة بصورة خاصة من خلال التوسع في تقديم الخدمات العامة مثل تقديم الإعانات كالتأمين ضد البطالة والمرض والعجز وغيرها من الأسباب، فضلا عن تقديم إعانات إلى بعض المنتجين لاسيما منتجي السلع الأساسية بهدف تخفيض أسعارها حتى تتمكن الطبقات الفقيرة من الحصول عليها.

ج- **الأسباب السياسية:** تؤثر بعض العوامل السياسية في زيادة النفقات العامة ومن أهم هذه العوامل هي انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية التي تجعل من الدولة تهتم أكثر بالفئات الاجتماعية لاسيما الفقيرة منها، فالحكومات المنتجة تحاول تقديم أفضل الخدمات الاجتماعية لكسب ود الرأي العام لتتمكن من الفوز في الانتخابات القادمة هذا على المستوى المحلي، أما على المستوى الخارجي فقد ازدادت نفقات

<sup>1</sup> العبيدي سعيد علي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار دجلة، ط1، عمان، الأردن، 2011، ص-ص: 82-83.



التمثيل الخارجي التي تجسد بزيادة عدد الدول المستقلة وتشابك مصالحها الدولية مما يستلزم فتح السفارات والقنصليات لرعاية مصالح البلد في الدول الأجنبية فضلا عن زيادة عدد المنظمات الدولية والإقليمية وضرورة الاشتراك بها، كل ذلك يؤدي إلى ضرورة زيادة النفقات العامة للدولة، كما أن متطلبات التعاون الدولي والتبادل الاقتصادي والتجاري بين الدول<sup>1</sup> تجعل أي دولة ملزمة بتقديم المساعدات المختلفة لمن يحتاج إليها، لاسيما في أوقات الأزمات والكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات، وكل هذا يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

د- الأسباب الإدارية: أن توسع دور الدولة وزيادة نشاطاتها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية وعلاقتها الخارجية أدى إلى زيادة عدد المؤسسات والإدارات والمرافق العامة، وبالتالي زيادة إعداد الموظفين وبالتالي زيادة النفقات العامة<sup>2</sup>، غير أن زيادة الموظفين عن الحد الذي تحتاج إليه الإدارات وسوء التنظيم الإداري وانعدام التعاون والتنسيق في العمل بين الإدارات فضلا عن الروتين المعقد تساهم كثيرا في زيادة النفقات العامة.

هـ- الأسباب المالية: تميز العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث لم يعد القرض يتحدد بمفهومه السابق على أنه مصدرا غير اعتياديا تلجأ إليه الدولة في الظروف غير الاعتيادية لزيادة إيراداتها العامة، وقد تفرض على الدولة المقترضة شروطا غير ميسرة من قبل المؤسسات المقرضة مما يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين أي (أصل الدين زائد الفوائد المترتبة عليه) نتيجة لهذا الاقتراض.

أما في الوقت الحاضر فقد تضاءلت هذه الصعوبات بسبب تقدم الأساليب الفنية لإصدار القروض العامة كالاكتتاب بالسندات مما جعل الدولة تستطيع بسهولة اللجوء إلى القروض العامة ومن الطبيعي أن يؤدي هذا الحال إلى زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة، كما أن وجود الفائض في إيرادات الدولة لاسيما من الإيرادات غير المخصصة لقرض معين دفع الحكومات للتوسع في الإنفاق العام، وأدى هذا الحال إلى إجبار الدولة على عدم تخفيض نفقاتها العامة لما قد يؤدي إلى تدمير الأفراد في حالة تخفيض الإنفاق الحكومي.

و- آثار الحروب: تعد الأسباب العسكرية من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام إذ أن كثرة الحروب تؤدي إلى تخصيص جزءا كبيرا من بنود الموازنة العامة للإنفاق على الحروب، ومن المعروف أن الإنفاق على الحروب لها عدة مراحل تتمثل بمرحلة الاستعداد للحرب ومرحلة الحرب ذاتها ومرحلة ما بعد الحرب، وجميع هذه المراحل تتطلب تمويل مالي ضخم تتمثل بشراء الأسلحة والمنشآت العسكرية، كما أن إزالة آثار الحرب ومساعدة المتضررين وإعادة بناء ما دمرته الحرب تتطلب زيادة في الإنفاق.

وعند الاطلاع على موازنات الدول المتحاربة يعطي صورة حقيقية عن تزايد حجم النفقات العسكرية فغالبا ما يلاحظ زيادة بالنفقات العسكرية في فترة الحرب بالمقارنة مع الفترة التي سبقت مرحلة الحرب.

<sup>1</sup> تكلا شريف رمسيس، "الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة"، دار الفكر العربي، 1979، ص 57.

<sup>2</sup> المهاني محمد خالد وآخرون، "المالية العامة"، منشورات جامعة دمشق، 2000، ص 144.

## المطلب الثاني: الإيرادات العامة

إن اتساع دور الدولة وتطور وظيفتها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أدى بالضرورة إلى اتساع نطاق الإيرادات العامة من أجل تغطية النفقات العامة.

## أولاً: تعريف الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة عنصراً هاماً من عناصر الموازنة العامة، فهي توفر التمويل اللازم لتغطية نفقات الدولة، كما أنها أصبحت تستخدم في العصر الحديث كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي<sup>1</sup>.

يتطلب الأمر لقيام الدولة بوظيفتها حصولها على تمويل إنفاقها العام، أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد المالية هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة<sup>2</sup>. يقصد بالإيراد مجموع المداخل أو الموارد التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي وقد ورد ذكرها في المادة 11 من قانون رقم 84-17 والمتعلق بقوانين المالية، حيث تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهيايا والهباء؛
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من قبل الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها؛
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛
- مداخل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً؛
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به<sup>3</sup>.

## ثانياً: أنواع الإيرادات العامة

تصنف الإيرادات العامة وفق معايير مختلفة على النحو التالي<sup>4</sup>:

## 1. إيرادات أملاك الدولة (الدومين):

وهي ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها عقارية، أو منقولة وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين:

(دومين عام - دومين خاص)

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1، عمان، 2008، ص 313.

<sup>2</sup> العلي عادل فليح، "مالية الدولة"، دار زهران للنشر والتوزيع، ط 1، عمان 2012، ص 197.

<sup>3</sup> المادة 11 من القانون رقم: 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في: يوليو 1984، ج ر عدد: 28، الصادرة في: 1984/07/10.

<sup>4</sup> يساعدا علي، "المالية العامة"، المعهد الوطني للمالية، ديسمبر 1992، ص 36.

أ- **الدومين العام:** إن إيرادات الدومين العام تكاد تكون رمزية لأن القاعدة في الدومين العام هي مجانية الانتفاع به إلا أنه في بعض الأحيان قد تفرض مبالغ رمزية لدخول بعض الحدائق والمتاحف، والهدف من هذه المبالغ في معظم الأحيان هو تنظيم الانتفاع بها وليس بغرض الحصول على أرباح.

ب- **الدومين الخاص:** يعتبر الدومين الخاص مصدرا لمعظم الإيرادات ويخضع لأحكام القانون الخاص خاصة أحكام الملكية في القانون المدني) ويمكن تقسيم الدومين الخاص إلى ثلاثة أقسام:

■ **الدومين العقاري:** تنقسم ملكية الدولة العقارية إلى ملكية أراضي وعقارات مبنية بالإضافة إلى عائدات البترول والمناجم والمحاجر.

وتتصرف الدولة في ممتلكاتها العقارية بشكل تراه محققا للمصلحة العامة فتقوم باستصلاح الأراضي البور وتقوم بزراعتها أو تمنح جزءا من الأراضي لهيئة من الهيئات العامة مساعدة منها لتحقيق أهداف هذه الهيئة.

■ **الدومين المالي:** وهو ما تملكه الدولة من أسهم وسندات في المنشأة الاقتصادية، ويعتبر هذا أحدث أنواع الدومين وعن طريقه يمكن للدولة التغلغل في توجيه بعض نواحي النشاط الاقتصادي عن طريق القطاع الخاص، بتدخلها في الإدارة وتوجيه المشروع وحمايته عن طريق أحقيتها في استعمال حقوقها باعتبارها مساهمة في المشروع.

وأرباح وفوائد الأسهم والسندات المملوكة للدولة تعتبر إيراد للدومين المالي ويمكن أن تساهم هذه الإيرادات في مشاريع التنمية عن طريق التوسع في الاستثمارات بمعرفة الدولة.

■ **الدومين التجاري والصناعي:** وهو ما تمتلكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية ملكية عامة مطلقة، آلت إليها عن طريق التأمين والتوسع في قاعدة القطاع العام، أو عن طريق مشاركة الأفراد في استغلال تجاري أو صناعي، ويعتبر ما تدره هذه المشروعات هو إيرادات الدومين التجاري والصناعي.

## 2. الضرائب والرسوم:

أ- **الضرائب:** وهي مورد مالي عام تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة ويتم تحصيل الضرائب بناء على قوانين محددة تبين شكل الضريبة، نوعها، ووعاؤها، سعرها وكيفية التحصيل ومواعيد السداد دون أن يكون لرضا الأفراد دخل في ذلك، كما ورد في المادة 13 من قانون 17/84 فضلا عن القوانين المتخذة في المجال الجبائي أو في مجال الأملاك الوطنية والمجال البترولي يمكن لقوانين المالية دون سواها النص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب وكذا بالإعفاء الجبائي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1987، ص 63.

ومن الناحية الاقتصادية أصبحت الضرائب من أهم الوسائل التي تستطيع بها الدولة المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وعلاج التضخم والانكماش وتشجيع بعض الأنشطة والحد من الأخرى، والتحكم في الاستهلاك بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة لذلك لا يستطيع دافع الضريبة أن يعلقها على شرط حصوله على منفعة عامة.

**ب- الرسوم:** هي مورد مالي تحصل عليه الدولة ممن يكون في حاجة إلى خدمة خاصة وتتفرد الدولة بأدائها (تحصيلها) كالرسوم القضائية التي يدفعها من يطلب من الدولة إظهار حقه عن طريق القضاء ورسوم تسيير سيارة لمن يطلب من الدولة الانتفاع بتسيير سيارته في الطرق العامة إضافة إلى أن الرسوم تعتبر إيرادات عامة للدولة فهي تستعمل أيضا كوسيلة من وسائل توجيه الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، فرفع رسوم مزاوله بعض الأنشطة الاقتصادية يحد منها وتخفيض رسوم التعليم قد يزيد من عدد المنتفعين بها مما يكون له الأثر الإيجابي في رفع المستوى الاجتماعي.

### 3. القروض العامة:

تستعين الدولة في سبيل تغطية النفقات العامة بمصادر متعددة من الإيرادات العامة العادية ولكن إذا لم تكن هذه المصادر فالدولة تلجأ إلى مصادر أخرى هي إيرادات غير العادية والمتمثلة أساسا في القروض العامة. وتعتبر ظاهرة ازدياد القروض العامة إحدى الصفات المالية للدولة في العصر الحديث وقد زادت سرعة تكوين القروض العامة منذ الحرب العالمية الأولى وترجع هذه الزيادة إلى تعدد أسباب الالتجاء إلى الاقتراض العام، فالقروض العام أداة لمد الدولة بالموارد اللازمة لمقابلة بعض الظروف الطارئة أو الموسمية.

### 4. الإصدار النقدي الجديد:

الإصدار النقدي الجديد هو أيضا مصدر من المصادر غير العادية لتمويل الدولة، حيث تقوم الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود وطرحها في التداول. والإصدار النقدي أمر غير مناسب لتمويل عجز الميزانية في الدول النامية لعدم مرونة جهازها الإنتاجي، مما قد يؤدي إلى حدوث التضخم بآثاره السيئة. وهي آثار تؤدي إلى الإضرار بالتنمية الاقتصادية، وخاصة عن طريق رفع تكاليف التنمية، وإحداث عجز في ميزان المدفوعات، فاللجوء إلى طريقة الإصدار النقدي يجب أن يتم في نطاق ضيق وبحذر شديد لتفادي الآثار السيئة التي تنتج عنها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص 247.

## المطلب الثالث: ماهية الموازنة العامة

لقد اختلفت وجهات النظر وتباينت الآراء في تحديد نشأة وتعريف محدد للموازنة العامة للدولة، فلم تقم الموازنة على أساس مفهومها العلمي إلا بعد أن انتظم المجتمع بشكله الحديث في شكل دولة تقوم على رأسها حكومة تدير شؤونها العادية، من خلال البحث عن الإيرادات لتغطية النفقات المتزايدة والعمل على الموازنة بينهما لإشباع الحاجيات العامة للمجتمع.

## أولاً: مفهوم الموازنة العامة

## 1. نشأة الموازنة العامة:

في العصور القديمة لم تكن مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم، فقد كانت ماليتهما تختلط معاً، بحيث ينفق الملك أو الحاكم على دولته كما ينفق على أسرته.

وتعتبر فكرة إعداد الموازنة العامة لنفقات الدولة وإيراداتها، محسوبة لفترة مقبلة، وبالصورة المعروفة حالياً فكرة حديثة العهد، إذ يرجع تاريخها إلى عام 1628 في إنجلترا، عندما أصبح ضرورياً اعتماد الإيرادات والمصروفات من السلطة التشريعية (ممثلي الشعب)، والإذن للملك شارل الأول بجباية الضرائب لتمويل النفقات العامة في فرنسا سنة 1789.

وقد تطورت فكرة الموازنة العامة، من خلال تقرير مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من السلطة التشريعية (نواب الأمة) وبعد ذلك طالب النواب بضرورة الرقابة على كيفية إنفاق حصيلة الضرائب (المال العام)، ومناقشة الفكرة تدريجياً بحيث أصبح من حق نواب الأمة مناقشة الإيرادات والنفقات الخاصة بالدولة ومن ثم الرقابة المستمرة على المال العام<sup>1</sup>، ولقد كانت تعني كلمة الموازنة حقيبة النقود أو المحفظة التي تستخدم لحفظ كشوف إيرادات الدولة ونفقاتها، واستخدم ذلك التعبير في إنجلترا، لوصف الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير المالية عند ذهابه إلى البرلمان، كما استخدمت هذه الكلمة للتعبير عن المستندات التي تحفظ في هذه الحقيبة، وهي تحوي الخطة المالية التي تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها.

<sup>1</sup> محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، مرجع سابق، ص 15.

## 2. تعريف الموازنة العامة

قبل تعريف الموازنة تعريفا اقتصاديا لابد من معرفة التعريف اللغوي لها:

### أ- التعريف اللغوي:

الموازنة على صيغة مفاعلة من الفعل وازن، نقول وازن بين الشيئين موازنة ووزانا أي ساوى وعادل، ووازنه أي قابله وحاذاه<sup>1</sup>، ومن هنا يتبين أن معنى الموازنة هو المعادلة والمساواة والمقابلة، وذلك لما فيها من مقابلة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.

أما كلمة عامة فهي مشتقة من الفعل عم بمعنى عم الشيء عموما أي شمل، وعم القوم شملهم، ويقال عم المطر الأرض، والعامة خلاف الخاصة<sup>2</sup>، فالموازنة العامة تختص بالأموال العامة التي هي لعموم الناس. ومما يجدر الإشارة إليه هنا، أن هناك من يطلق على الموازنة العامة لفظ الميزانية العامة (كما هو الحال في الجزائر)، إلا أن هذا اللفظ إي الميزانية هو لفظ محدث، أي استعمله المحدثون في العصر الحديث فشاع في لغة الحياة العامة، إذن إطلاق لفظ الموازنة العامة هو الأولي لأنه الأصل.

### ب- التعريف الاصطلاحي:

تعرف الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي على أنها:

➤ (عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية)<sup>3</sup>.

➤ (خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالبا سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية، تعتمد من السلطة التشريعية)<sup>4</sup>.

بينما يعرف القانون الجزائري الموازنة العامة على النحو التالي:

"تتشكل الموازنة العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"<sup>5</sup>.

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> معجم اللغة العربية، "المعجم الوسيط"، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، اسطنبول، تركيا، مادة (وزن)، ص 1029.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 629.

<sup>3</sup> محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000، ص 305.

<sup>4</sup> مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، "إدارة الموازنات العامة"، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 12.

<sup>5</sup> المادة 06 من القانون رقم: 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>6</sup> المادة 03 من القانون رقم: 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في: أوت 1990، ج ر عدد: 35، الصادرة في: 15 أوت 1990.

ومنه نستخلص من التعريفات السابقة بأن الموازنة العامة هو صك تعده السلطة التنفيذية يتضمن تقديرات مفصلة لنفقات الدولة التي تلتزم القيام بها ولمواردها اللازمة لتمويل هذه النفقات، حيث يعرض على السلطة التشريعية مناقشة ما تراه مناسباً منه في صيغة قانونية يسمح بموجبها للسلطة التنفيذية القيام بمهامها الجبائية والإنفاق خلال فترة زمنية محددة.

### 3. عناصر الميزانية العامة

باعتبار الميزانية العامة نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة التشريعية، يتضح أن الميزانية العامة تعتمد على خصائص هي:

#### أ- الميزانية نظرة توقعية مستقبلية:

تعتبر الميزانية سجلاً لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس بما تتضمنه من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإذا ما قررت الحكومة مثلاً زيادة الاعتمادات الخاصة بالدفاع في الميزانية، فذلك يعكس سياسة حكومية إزاء ما قد تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية<sup>1</sup>

#### ب- الميزانية تتطلب الإقرار أو الإجازة:

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية، أي بالموافقة على نظرة الحكومة التوقعية للنفقات والإيرادات عن عام مقبل، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا تم إجازتها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الإجازة.

وحق البرلمان في إجازة الميزانية من المبادئ الدستورية المستقرة في النظم السياسية المعاصرة ويعد هذا الحق أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية إذ بواسطتها تستطيع هذه الأخيرة مراقبة الأعمال الحكومية في جميع المجالات<sup>2</sup>.

#### ج- الميزانية العامة كأداة لقيام الدولة بدورها:

الميزانية العامة هي برنامج العمل الذي تعتمده الحكومة لتنفيذه في السنة القادمة وهي لبت عبارة عن ما أنجزته الدولة من أعمال وأرقام مستخرجة من دفاتر وحسابات الحكومة، بل هي برنامج العمل الذي تلتزم الحكومة بتنفيذه في السنة المقبلة مع وضع إمكانية التغيير فهي توضح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، ط 5، مكتبة الآداب بالقاهرة، مصر، 1998، ص-ص: 198-199.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 275.

<sup>3</sup> حسين الصغير، "دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية الجزائر، 1996، ص 25.

## ثانياً: مبادئ الموازنة العامة للدولة

حددت النظرية التقليدية في المالية العامة للموازنة العامة عدداً من المبادئ، تهدف من ورائها إلى وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواء كان ذلك عند اعتمادها للإيرادات العامة والنفقات العامة أو الرقابة عند تنفيذ الموازنة العامة، حيث أنّ عرض الميزانية العامة للدولة يجب أن يحترم أربع مبادئ أساسية لقوانين المالية التقليدية، إضافة إلى مبدأ الوضوح والمصادقية الذي أقرته قوانين المالية في عملية التحديث الجارية.

## 1. مبدأ السنوية:

وتعني الحياة المالية للدولة (أي مدة سنة) وهي تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في إطار احترام قاعدة السنوية<sup>1</sup>.

يقر ويرخص قانون المالية السنوي، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي<sup>2</sup>.  
مثلاً في الجزائر، السنة الميزانية توافق السنة المدنية، تنفيذ النفقات والإيرادات يجب أن ينفذ ما بين 01 جانفي و 31 ديسمبر من كل سنة.

وتتمثل أسباب اختيار السنة كفترة زمنية قياسية للموازنة العامة فيما يلي:

- صعوبة التقدير والتنبؤ بإيرادات الدولة ونفقاتها إذا كانت لفترة طويلة، أي أكثر من سنة واحدة؛
- إن إطالة فترة الموازنة لأكثر من سنة يقود إلى ضعف الرقابة عليها؛
- ضرورة احتواء الفترة الزمنية القياسية إلى كافة المواسم والمحاصيل والسنة هي الفترة الزمنية التي يتوفر فيها هذا الشرط.

## 2. مبدأ الوحدة:

ويقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الإيرادات العامة وعناصر الإنفاق العام في بيان واحد، دون تشتتها في بيانات مختلفة يمثل كل بيان منه ميزانية مستقلة، والهدف من إظهار الميزانية في صورة موحدة لكافة عناصر الإيرادات والمصروفات هو<sup>3</sup>:

- سهولة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي ككل؛
- تجنّب الفاحص أو الباحث إجراء التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر لدراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة مثل تجميعه لعناصر المصروفات والإيرادات المختلفة؛
- أن وضع كافة الإيرادات وأوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية، تسهل عليها مهمة ترتيب الأولويات للإنفاق العام للدولة ككل.

<sup>1</sup> محمد الصغير، بعلبي يسرى أبو العلا "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر 2003 ص 91.

<sup>2</sup> المادة 03 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2001، ص-ص: 77-78.



## 3. مبدأ الشمولية:

وتقوم قاعدة عمومية الميزانية على أساس عدم إتباع طريقة الموازنة الصافية وهذا يستلزم إدراج جميع النفقات والإيرادات دون إجراء المقاصة بينهما، أي عدم إتباع طريقة الناتج الصافي التي لا يسجل فيها إلا فائض الإيراد على النفقة بالنسبة للوزارة. ويؤخذ على قاعدة الموازنة الصافية أنها تضعف الرقابة البرلمانية على نفقات وإيرادات الدولة لأن ذلك يؤدي إلى إخفاء بعض النفقات أو عدم الاقتصاد فيها اعتماداً على أنه لا يظهر في الموازنة إلا النتيجة الصافية.

والمعتمد حالياً في معظم الدول هو مبدأ شمول الموازنة لا مبدأ "الصافي" لأن لهذا المبدأ الأخير مساوئ عديدة، ومنها أنه يساعد على إخفاء قسم كبير من النفقات والإيرادات عن السلطة التشريعية ومنها أيضاً أنه يسهل أمام الحكومة فرص التبذير.

## 4. مبدأ عدم التخصيص:

المقصود بمبدأ عدم التخصيص، ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق، وتنتج أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص والأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب الآتية<sup>1</sup>:

- إذا قلت حصيللة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد وإذا زاد الإيراد فسوف يؤدي إلى إسراف في الإنفاق المخصص لهذا الإيراد.
- من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقاً لدرجة إلحاح الحاجات العامة للمجتمع والعمل على إشباعها، وأن توجه الإيرادات جميعها دون تخصيص لإشباع هذه الحاجات طبقاً لترتيب أولوياتها.

## 5. مبدأ التوازن:

يقصد بمبدأ توازن الميزانية تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة وتأسيساً على ذلك لا تعتبر الموازنة محققة لمبدأ التوازن، إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة<sup>2</sup>. هذه القاعدة شبه مقدسة في ظل الفكر المالي الكلاسيكي، لأنها كانت تعبر من خلال مفهوم الدولة الحارسة ذات النشاط الاقتصادي المهدوم أو المحدود، عن فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية لكن توسع نشاط الدولة، وتطور الأحداث العالمية منذ 1929، استدعى تطور مبدأ التوازن، فتغيرت النظرة إليه وسقطت القداسة التي كانت تحيط به في ظل الفكر الكلاسيكي، وأصبح من المتفق عليه اليوم أن في إمكان الدول التي تضحى بقاعدة توازن الموازنة السنوية، من أجل تحقيق توازن أهم هو التوازن الاقتصادي العام.

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، المرجع السابق، ص 80.

<sup>2</sup> محمد الصغير علي، يسرى أبو العلا، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 97.

## ثالثا: أنواع الميزانية العامة

لقد مرت الميزانية العامة أثناء تطورها بعدة مراحل، لذا ظهرت عدة أنواع لها ونذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كالآتي<sup>1</sup>:

**1. ميزانية البنود (الميزانية التقليدية):** لقد بدأ تطبيق موازنة البنود أو الموازنة التقليدية في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي أقدم صورة من صور الموازنة تمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها. ويتمثل الهدف الرئيسي من تبويب وتقسيم موازنة الدولة في تحقيق الرقابة الحسابية من خلال تحديد مسؤوليات كل وحدة حكومية في تنفيذ موازنة الدولة، وفقا لما أقرته السلطة التشريعية وبما لا يخالف اللوائح والقوانين المالية السائدة.

وبالتالي ميزانية البنود هي ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية والجارية، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها.

**2. ميزانية البرامج والأداء:** إن ميزانية البرامج والأداء تحاول أن تتحاشى القصور في ميزانية البنود من خلال إظهار الميزانية ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإدارية وما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة هذا الإنفاق، بل أنها تربط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الإنفاق وبالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية، وبين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق، ولذلك يطلق على هذا النوع من ميزانيات الأداء بمصطلحات مماثلة ومتقاربة منها ميزانية البرامج أو ميزانية الإنجاز وغيرها. كما تحاول هذه الموازنة الإجابة على تساؤلات رئيسية هي: ما هي الأهداف الرئيسية التي ننوي الوصول إليها؟ وكيف يمكن تحديد هذه الأهداف وبرمجتها؟ وما هي مكانتها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟

**3. ميزانية التخطيط والبرمجة:** ظهر نظام التخطيط والبرامج والموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة الانتقادات والدراسات المقدمة حول الميزانية العامة من طرف الكونغرس الذي اعتاد أن يوجه ملاحظات أثناء مناقشته لبرامج وميزانية وزارة الدفاع.

ويرتكز هذا النوع من الميزانية على التخطيط وعلى ضرورة الربط بين التخطيط والموازنة العامة، ويهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة والتي تسعى إلى استخدام الإمكانيات المالية المتاحة، بكفاءة وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين.

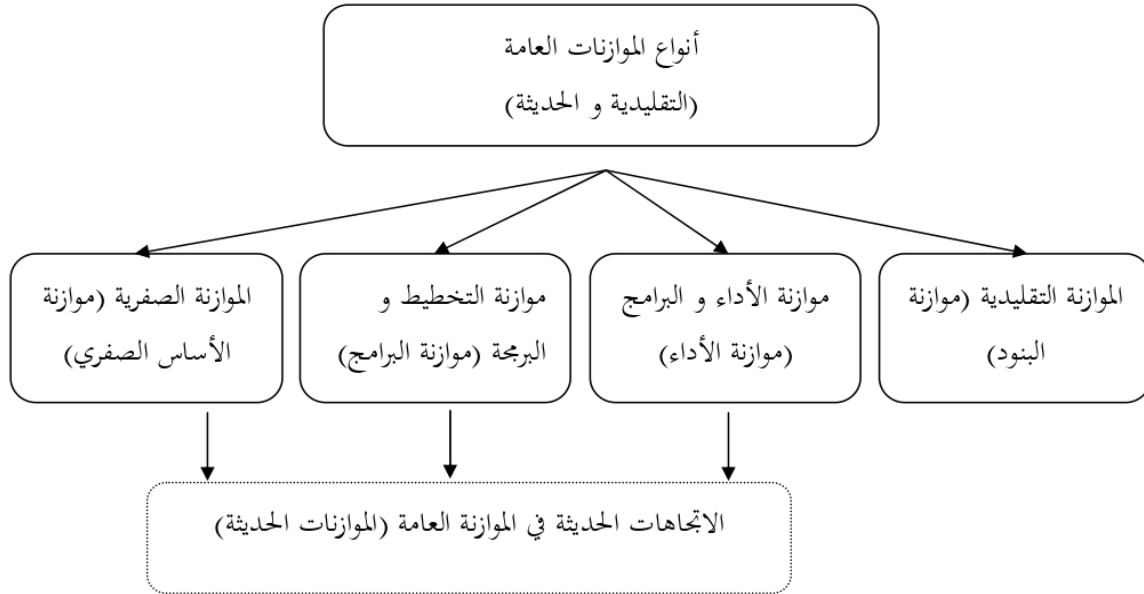
<sup>1</sup> مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011، صص: 31-41. (بتصرف)

4. موازنة الأساس الصفري: برزت فكرة موازنة الأساس الصفري ZBB "Zéro Base Budget" في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا Freeman وزارة الزراعة الأمريكية في عام 1962 إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير كل برنامج من الصفر، و كان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا عام 1983 حينما كلف الرئيس الأمريكي السابق " جيمي كارتر" كحاكم للولاية Phyrر بتطبيق أفكاره على موازنة الولاية. وعموما باستعراض هذا الأسلوب يمكن القول بأنه ليس مرحلة جديدة بمعنى إضفاء دور جديد للموازنة ولكنه يعتبر تطورا في جانب النفقات لمحاولة التغلب على الثغرات التي ظهرت عند تطبيق موازنة التخطيط والبرامج.

حيث يقوم هذا الأسلوب على أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق أو حتى إذا كان هذا البند موجودا في السابق ولا طريقة الأداء المتبعة في السابق. بل توضع التقديرات وفق الظروف المتوقعة وليس مجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر كما هو الحال في الأساليب التقليدية للموازنة. ولا يعني هذا الأساس أنه عند إعداد الموازنة نبدأ من الصفر إنما يقصد أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق، وذلك يتطلب إعادة النظر سنويا في البرامج والمشروعات التي كانت تنفذ، لاستبعاد أو إضافة أي منها للعام الجديد.

والشكل التالي يلخص مختلف أنواع الموازنات العامة:

### الشكل رقم (01): أنواع الموازنات العامة



المصدر: مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011، ص: 31 .

## خلاصة:

من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل يمكن استخلاص أن علم المالية العامة ذو مكانة مميزة في تحديد نشاط الدولة، وقد تطور تطورا ملحوظا تزامن مع مختلف التطورات الاقتصادية والسياسية الحاصلة في كل مرحلة من مراحل تطور الفكر الاقتصادي، حيث نادى "الكلاسيكيون" بعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لأن هذا الأخير يعرف توازنا واستقرارا بطريقة آلية، في حين نادى "الكينزيون" بضرورة تدخل الدولة خصوصا بعد الأزمات التي عرفها الاقتصاد آن ذاك.

ومن خلال كل هذه التطورات التي مر بها علم المالية العامة أثبت أنه ليس علم حيادي وإنما يستمد أسسه ومبادئه من علوم أخرى تماشيا مع الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية والسياسية، وبذلك أصبحت المالية العامة أحد الأدوات الهامة التي تستخدمها الدولة في النشاط الاقتصادي.

أما الموازنة العامة بالمعنى الحالي فهي حديثة العهد، تقوم على خصائص وميزات تنفرد بها على باقي الميزانيات الأخرى. كما لها دور وأهمية اقتصادية واجتماعية وسياسية تسمح بالإلمام بالوضع العام للمجتمع والتأثر في سلوكه باستخدام أساليب سياسة خاصة، وإن تحديد عناصرها ومبالغها يبنى على قواعد تسمح لها بتحقيق الأهداف المنشودة وتسعى إلى استخدام أحسن للطرق والمناهج التي تتلاءم مع الوضع العام للدولة.

# الفصل الثاني:

الميزانية العامة في الجزائر

وبوادر إصلاح أنظمتها

**تمهيد:**

تمثل الميزانية العامة للدولة المسائل المتعلقة بضبط الإيرادات العامة عند التحصيل والإنفاق، وتهدف من خلال عملياتها إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية، لذا ينظر إلى دور الميزانية كموجه للاقتصاد ومحرك له، ونظرا لهذه الأهمية التي تلعبها الميزانية العامة في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تسعى دائما الدول لتحقيق نظام ميزانية يُمكنها من بلوغ أهدافها، وهذا ما يفسر بروز موجات دولية كبيرة نحو تعديل وتحديث أنظمتها الميزانية، من خلال توجه عديد الدول إلى اعتماد أطر قانونية وتنظيمية جديدة لأنظمة موازنتها وذلك في إطار سعيها للبحث عن أفضل الأساليب والوسائل التي تمكن من إقامة نظام ميزاني قادر على تحقيق وظائف الدولة بكفاءة.

والجزائر على غرار هذه الدول ونتيجة للعيوب الكثيرة التي تشوب نظامها الميزاني الحالي تولت مشروعا مهما لتحديثه بغية الالتحاق بالاتجاهات الدولية الحديثة لتسيير الميزانيات العامة محاولة للتخلص من العيوب والنقائص التي يسجلها النظام الحالي والتي يحول دون تحقيق الحكومة لأهدافها وسياساتها.

ولهذا سنحاول من خلال هذا الفصل إلقاء الضوء على النظام الميزاني الحالي في الجزائر واكتشاف مدى الحاجة لتحديثه، وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

**المبحث الأول: النظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر.**

**المبحث الثاني: إصلاح الميزانية العامة في الجزائر.**

## المبحث الأول: النظام الحالي للموازنة العامة في الجزائر

غداة الاستقلال استمرت الدولة الجزائرية العمل بالتشريع الفرنسي المتمثل في أمر 02 جانفي 1959، وقد كان المشرع يدخل قواعد جديدة كلما كان ذلك ضروريا عبر قوانين المالية السنوية إلى غاية صدور القانون 17/84 المتعلق بالقوانين المالية، هذا الأخير الذي أصبح المرجع الأساسي والوحيد لمعالم المالية العامة للدولة الجزائرية. وقد تضمن هذا القانون القواعد والنصوص القانونية التي تحكم الموازنة العامة في الجزائر، ومختلف التصنيفات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، وطريقة تقديم الموازنة العامة والوثائق التي تعرضها.

## المطلب الأول: الإطار التشريعي للموازنة العامة في الجزائر

إن غياب نص وطني ينظم المالية العمومية في الجزائر غداة الاستقلال لم يؤثر على التشريع الخاص بمالية الدولة، فالأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 كان الدارة الفعالة في تنظيم ميزانية الجزائر، حيث أن السلطات الجزائرية إثر مراجعة سير الاقتصاد الجزائري، أثناء المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1980 تم تبني فكرة إنشاء مشروع ينظم المالية العمومية وبالخصوص قانون المالية.

فبفعل ضرورة إعادة البنية الاقتصادية نتج عنه إعادة النظر في القواعد التي تحكم كل ميادين المالية العمومية في الجزائر، الميزانية، الخزينة، الضرائب، المحاسبة العمومية الرقابة على الأموال. فكل هذه القواعد أوجبت التماشي مع الإصلاحات الاقتصادية التي أوردتها السلطات السياسية ومع التوجهات المنصوص عليها في الميثاق الوطني لـ 27 جوان 1976 ومبادئ دستور 22 نوفمبر 1976، فظروف نشأة التشريع في الشؤون المالية للدولة لم تكن عشوائية، بل كانت تعبيراً لملائمة أوضاع سياسية واقتصادية وتنفيذاً لأحكام دستور 1976، فظروف نشأة التشريع في الشؤون المالية للدولة لم تكن عشوائية بل تعبيراً لملائمة أوضاع سياسية واقتصادية وتنفيذاً لأحكام دستور 1976<sup>1</sup>.

## أولاً: محتوى القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية

يعتبر القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، النص القانوني المرجعي الذي يبين المبادئ التي تضبط قواعد المالية العامة الجزائرية (قوانين المالية السنوية والتكميلية، قوانين ضبط الموازنة) والنصوص التنظيمية للمحاسبة العمومية. وتتص المادة الأولى من هذا القانون على مبدأ أساسي، والذي يتمثل في أن قوانين المالية تحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السنوية

<sup>1</sup> هاني رشيد، عبد الكريم طارق، "مصادر قانون المالية في الجزائر"، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور الجلفة، سنة 2016-2017، ص46.

والمتعددة السنوات. أما بنية هذا النص القانوني فهي عبارة عن مواد قانونية مقسمة إلى سبعة أبواب وكل باب مقسم إلى فصول، وكل فصل مقسم إلى أقسام<sup>1</sup>.

وفي سنة 1988 تم تعديل القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية من خلال القانون 05/88 المعدل والمتمم لقانون 17/84، بهدف مسايرة القانون للاتجاهات الجديدة للدولة إذ أن كل المواد التي مسها التعديل كانت عبارات تحمل معنى أو شكل من أشكال تدخل الدولة. كما تم أيضا في 14 ديسمبر 1993 إصدار المرسوم التشريعي 93-15 المعدل لبعض مواد القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

### ثانيا: النصوص التشريعية والتنظيمية المكملة للقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية

بالإضافة إلى مختلف قوانين المالية، صدرت ابتداء من سنة 1984، نصوص أخرى ذات طابع تشريعي وتنظيمي، بغية استكمال القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نذكر أهمها فيما يلي:

**1. قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990** المتعلق بالمحاسبة العمومية والذي يحدد الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الموازنات والعمليات المالية الخاصة بالدولة، والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والموازنات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وكذا مسؤولياتهم، وتطبق هذه الأحكام كذلك على تنفيذ وتحقيق الإيرادات والنفقات العمومية وعمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها<sup>2</sup>.

**2. قانون 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990** والمتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة الذي ينظم الرقابة المالية التي تمارسها هذه الهيئة، وكذا سلسلة من المراسيم التنفيذية التطبيقية نذكر منها<sup>3</sup>:

أ- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين؛

ب- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين؛

<sup>1</sup> المادة 01 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> فوضيل شليبي، حمزة عبد الكريم، "دليل الموظف، النصوص التشريعية والتنظيمية للمحاسبة والمالية العامة"، الجزء الأول، قصر الكتاب، البلدة، 2004، ص 08.

<sup>3</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، ط 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص-ص: 31-32.



- ج- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون ومحتواها؛
- د- المرسوم التنفيذي رقم 92-19 المؤرخ في 09 جانفي 1992، المحدد لإجراءات الدفع بالاعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- هـ- المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ويحدد هذا النص شروط إعداد الصفقات العمومية وإبرامها وتنفيذها، والتي تيرمها الإدارات العامة والمؤسسات العمومية المستقلة، الجماعات الإقليمية والمؤسسات ذات الطابع الإداري؛
- و- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري سنة 1992 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث ينظم تدخلات هذا الجهاز الدائم للرقابة على مستوى التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا المؤسسات والأجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

### المطلب الثاني: تبويب الموازنة العامة في الجزائر ومدوناتها

يشير تبويب الموازنة العامة في الجزائر، إلى مختلف المعايير التي تصنف على أساسها النفقات وطبيعة الموارد ومصادرها بالنسبة للإيرادات، وإظهارها بشكل مجموعات متجانسة في مدونة الموازنة العامة.

#### أولاً: تبويب النفقات العامة للدولة في الجزائر

يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر وفقاً لعدة معايير نذكر منها:

1. **التبويب الإداري للنفقات العامة:** تصنف النفقات العامة في الجزائر إدارياً حسب معيارين هما:
  - أ- **التبويب حسب الوزارات:** أي أن نفقات التسيير تبويب حسب الدوائر الوزارية، حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير<sup>1</sup>.
  - ب- **التبويب حسب طبيعة الاعتمادات:** وفقاً لهذا المعيار يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر بموجب قانون المالية، حيث تخصص الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، على الفصول والقطاعات التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 20 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المادة 20 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

2. **التبويب الوظيفي:** تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار تبعا لاختلاف وظائف الدولة ورغم أن قانون المالية لا يقدم صورة عنه، إلا أنه لا يعتبر مجهولا في الجزائر، وفي هذا الإطار تقسم الوظائف في الجزائر إلى أربع مجموعات كبيرة هي<sup>1</sup>:

- أ- الخدمات العامة، وتضم الإدارة العامة، العدل، الشرطة، الدفاع؛
- ب- الخدمات الاجتماعية والجماعية، وتضم التعليم، الصحة، النشاط الاجتماعي، الخدمات الجماعية (تعمير، سكن، ترقية...الخ)؛
- ج- الخدمات الاقتصادية: المتعلقة أساسا بالفلاحة، الصناعة، النقل وغيرها؛
- د- النفقات غير القابلة للتخصيص، وتضم فائدة الدين العام، رد القروض، نفقات الشؤون الدينية وغيرها.

3. **التبويب الاقتصادي:** تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى:

أ- **نفقات التسيير (جارية) ونفقات التجهيز (الاستثمار):** ويقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية، والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب...الخ، وهنا لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية. على عكس نفقات التجهيز التي تتسم بإنتاجيتها الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، وتتفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب هي<sup>2</sup>:

✓ الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة؛

✓ إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛

✓ النفقات الأخرى برأس المال.

ب- **النفقات الإدارية والنفقات التحويلية:** تقوم هذه التفرقة الخاصة بالنفقات العامة على أساس معيار المقابل المباشر للنفقة العامة، وعلى العموم تهدف النفقات الإدارية إلى مكافأة المنافع والأدوات والخدمات المقدمة للإدارة الضرورية لتسييرها أو تجهيزها، أما نفقات التحويل أو إعادة التوزيع، فهي نفقات تؤدي بدون مقابل مباشر، وتمثل نوع من العدالة في توزيع الدخل الوطني، كالمنح العائلية، وتعويضات الضمان الاجتماعي وغيرها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص: 36-37.

<sup>2</sup> المادة 35 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، المرجع السابق، ص: 38.

4. التبويب المالي للنفقات العامة في الجزائر: تقسم النفقات العامة في الجزائر وفق المعيار المالي إلى ثلاثة أنواع هي الاعتمادات الحصرية والاعتمادات التقييمية والاعتمادات المؤقتة، وهي ما نصت عليها المادة 26 من قانون 17/84 بقولها تكون الاعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية، وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الاعتمادات موضوع فصول متميزة<sup>1</sup>.

### ثانيا: تبويب الإيرادات العامة في الجزائر

يأخذ تبويب الإيرادات العامة في الجزائر عدة أشكال تبعا لعدة معايير، حيث تبويب الإيرادات العامة بحسب طرق تحصيلها، وهذا ما يتوافق مع التبويب القانوني، بالإضافة إلى تبويبات أخرى ذات طبيعة اقتصادية ومالية كما يلي:

1. التبويب القانوني للإيرادات العامة في الجزائر: يستند التقسيم وفق هذا المعيار إلى أساس استخدام قوة القانون، من طرف الهيئات المخول لها تحصيل الإيرادات العامة عند ممارسة مهامها في تحصيل الإيرادات العامة<sup>2</sup>.

2. التبويب المالي للإيرادات العامة في الجزائر: يمثل هذا المعيار قاعدة لبعض التصنيفات العملية، حيث يمكن التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة هي<sup>3</sup>:

أ- الإيرادات العامة النهائية: هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية، ولا يترتب عنها أي تكلفة بما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

ب- الإيرادات العامة المؤقتة: وهي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة مؤقتة، إذ ينتج عنها تكاليف، وتسمى في بعض الحالات موارد الخزينة مثل دفع فوائد القروض، سندات الدولة أو تعويض سندات الخزينة... الخ.

3. التبويب الاقتصادي: وتصنف الإيرادات العامة وفق هذا المعيار، على أساس طبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها، وهنا يمكن أن نميز بين التبويب قبل إصلاحات 1991 الذي كان يعتمد على الضرائب على الدخل، والضرائب على رأس المال (الثروة) وضرائب الاستغلال، أما التبويب بعد إصلاحات 1991 فأصبح يعتمد على ضرائب على الدخل والضرائب على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة... الخ.

<sup>1</sup> المادة 26 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص-ص: 42-44.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 43.

### ثالثا: مدونة الموازنة العامة للدولة في الجزائر

تسمح مدونة الموازنة العامة للدولة في الجزائر بتقييم وتبويب نفقات وإيرادات الدولة، مما يسمح بالتعبير عن اختيارات الموازنة سنويا، فالتبويب المستعمل في مدونة الموازنة العامة للدولة في الجزائر يميز بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.

#### 1. مدونة إيرادات الموازنة العامة للدولة في الجزائر:

يقسم القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، إيرادات الموازنة العامة في الجزائر في المادة (11)

منه إلى:<sup>1</sup>

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
- التسديدات برأس المال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة، وكذا الفوائد المترتبة عنها؛
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص لها قانونا؛
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

إن الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة، مصنفة في الجدول (أ) الملحق بقانون المالية السنوي في بابين هما: الموارد العادية والجبائية البترولية أنظر الملحق رقم (1).

#### 2. مدونة نفقات الموازنة العامة للدولة في الجزائر:

اعتمدت الجزائر في تصنيفها لنفقات الموازنة العامة على عدة تصنيفات، فمن ناحية اتبعت التصنيف الإداري والاقتصادي، ومن ناحية أخرى اتبعت التصنيف الوظيفي.

<sup>1</sup> المادة 11 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

أ- مدونة نفقات التسيير أو موازنة التسيير:

تنقسم نفقات التسيير الموازنة العامة للدولة في الجزائر إلى أربعة عناوين، تجمع هذه العناوين فيما بابين، الأول يمثل نفقات الأعباء المشتركة التي تحتوي على العنوان الأول، والثاني وجزء من العنوان الثالث والعنوان الرابع، أما الثاني فيمثل نفقات الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من العنوان الثالث والرابع والتي يتم توزيعها عن طريق مراسيم التوزيع<sup>1</sup>.

إذن تبوب نفقات التسيير في الموازنة العامة للدولة في الجزائر في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، ويحتوي هذا الجدول على بابين أنظر الملحق رقم (02) هما:

✓ نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية؛

✓ أعباء مشتركة بين كل وزارات.

وتتدرج تحت هذين البابين من النفقات أربعة عناوين هي<sup>2</sup>:

▪ أعباء الدين العمومي؛

▪ مخصصات السلطات العمومية؛

▪ النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛

▪ التدخلات العمومية.

يقسم كل عنوان إلى أقسام، ويتفرع القسم إلى فصول، ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع

إعتمادات الموازنة، وعنصرها مهما في الرقابة المالية<sup>3</sup>.

وتقسم العناوين الأربعة السابقة إلى الأقسام التالية:

**العنوان الأول: الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات:** ويضم كل الاعتمادات الضرورية للتكفل

بأعباء الدين العام، وكذا الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، ويتألف من خمسة أقسام هي:

**القسم الأول: الدين الداخلي:** الدين القابل للاستهلاك؛

**القسم الثاني: الدين الداخلي:** الدين غير الثابت (دين عائم): فوائد سندات الخزينة؛

**القسم الثالث: الدين الخارجي:** وهو خاص بالعقود التي تبرمها الدولة مع مؤسسات أو حكومات أجنبية؛

**القسم الرابع: الضمانات:** وهي تخص العقود التي تبرم بين المؤسسات الجزائرية والمؤسسات الأجنبية؛

**القسم الخامس: نفقات محسومة من الإيرادات، وهي ناجمة عن الانخفاض من الإيرادات.**

<sup>1</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص-ص: 51-52.

<sup>2</sup> المادة 24 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة، الميزانية العامة للدولة)"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2008. ص 67.

العنوان الثاني: مخصصات السلطات العامة: ويحتوي هذا العنوان على الاعتمادات الموجهة لتسيير المؤسسات الإدارية السياسية ذات الطبيعة السيادية، مثل المجلس الوطني الشعبي، ومجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي... الخ، وباعتبار أن هذه النفقات مشتركة لكل الوزارات فإن النفقات التي يتضمنها القسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية التكاليف المشتركة<sup>1</sup>.

العنوان الثالث: نفقات وسائل المصالح: يضم هذا العنوان كل الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة مثل مرتبات الموظفين، والأعباء الاجتماعية الخاصة بهم، وكذا مصاريف المواد واللوازم وأشغال الصيانة، وغيرها وهي تتوزع على سبعة (7) أقسام:

القسم الأول: الموظفون: مرتبات العمل؛

القسم الثاني: الموظفون: المعاشات والمنح؛

القسم الثالث: الموظفون: الأعباء الاجتماعية؛

القسم الرابع: اللوازم وتسيير المصالح؛

القسم الخامس: أشغال الصيانة؛

القسم السادس: إعانات التسيير؛

القسم السابع: نفقات مختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العامة للدولة: ويضم هذا العنوان، نفقات التحويلات في الميادين الاجتماعية والاقتصادية، ومختلف عمليات الدعم والمساعدة وعمليات التضامن، ويضم سبعة (7) أقسام:

القسم الأول: التدخلات العمومية والإدارية (إعانات الجماعات المحلية)؛

القسم الثاني: النشاط الدولي (المساهمة في الهيئات الدولية)؛

القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي (مثل المنح الدراسية)؛

القسم الرابع: النشاط الاقتصادي (وهو نشاط ظرفي مثل الإعانات الاقتصادية)؛

القسم الخامس: النشاط الاقتصادي (إعانات للمؤسسات ذات المنفعة الوطنية)؛

القسم السادس: النشاط الاجتماعي المساعدات والتضامن؛

القسم السابع: النشاط الاجتماعي والاحتياط: مساهمة الدولة في صناديق المعاشات والأنشطة الخاصة بإجراءات حماية الصحة.

<sup>1</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 54.

ب- مدونة نفقات التجهيز أو الاستثمار:

إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، النقل، السياحة... الخ وحسب المادة 35 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبوابه هي:

1. الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛

2. إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛

3. النفقات الرأسمالية الأخرى<sup>1</sup>.

وتجمع نفقات الاستثمار في أبواب أو عناوين، وتوزع على القطاعات الاقتصادية المراد تجهيزها كما يلي<sup>2</sup>:

القطاع 0: المحروقات؛

القطاع 1: الصناعة التحويلية؛

القطاع 2: الطاقة والمناجم؛

القطاع 3: الفلاحة والري؛

القطاع 4: الخدمات؛

القطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية واجتماعية؛

القطاع 6: التربية والتكوين؛

القطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية وثقافية؛

القطاع 8: المباني ووسائل التجهيز؛

القطاع 9: أخرى.

وتقسم هذه القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد، حيث تصور بطريقة أكثر دقة النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار.

<sup>1</sup> المادة 35 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 59.

### المطلب الثالث: دورة الميزانية

تتكون دورة الميزانية العامة في الجزائر من أربع مراحل أساسية، وهي مرحلة الإعداد والتحضير، مرحلة المناقشة والصادقة، مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة.

#### أولا: مرحلة الإعداد والتحضير

إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) ويعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل وذلك بالتضامن مع القطاعات (الوزارات الأخرى) الأخرى، ويمكن إجمال الأعمال الكبرى خلال هذه المرحلة في الخطوات الموالية:

- أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية؛
- ب- مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة؛
- ج- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية؛
- د- تحضير الميزانيات القطاعية؛
- هـ- الفحص النقدي المقترحات الوزارات القطاعية؛
- و- مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري؛

#### ثانيا: مرحلة المصادقة

إن مشروع قانون المالية والميزانية يتم تقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان لتتم مناقشته قبل المصادقة عليه وبناء على المادة 138 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه<sup>1</sup>. والحكومة بدورها مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في أجل محدد يكون على أكثر تقدير الخامس عشر (15) من شهر سبتمبر عن كل سنة، بعد عملية التحضير والإعداد ثم المصادقة يصبح قانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية، وإصداره في الجريدة الرسمية.

#### ثالثا: مرحلة التنفيذ

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية.<sup>2</sup> وعليه فإن عمليات تنفيذ النفقات تنقسم إلى جزأين: عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات دفع النفقات.

<sup>1</sup> المادة 138 من القانون رقم: 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

<sup>2</sup> محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة، الميزانية العامة للدولة)"، مرجع سابق، ص 446.



❖ **تحصيل الإيرادات:** يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين نذكرها كالتالي:

1. **المرحلة الإدارية:** وهي من اختصاص الأمر بالصرف تتكون من عمليتي الإثبات والتصفية.

✓ **الإثبات:** حسب المادة 16 من قانون 90-21 "هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي".

✓ **التصفية:** حسب المادة 17 من نفس القانون "التصفية تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها".

2. **المرحلة المحاسبية:** وهي من اختصاص المحاسب العمومي تتمثل في عملية التحصيل.

✓ **التحصيل:** حسب المادة 18 من نفس القانون "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية".

❖ **دفع النفقات:** تتم هي الأخرى من خلال نفس المرحلتين:

1. **المرحلة الإدارية:** وهي من اختصاص الأمر بالصرف وتتكون من عمليات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف.

✓ **الالتزام:** حسب المادة 19 من نفس القانون الالتزام هو "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

✓ **التصفية:** حسب المادة 20 من نفس القانون "التصفية تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

✓ **الأمر بالصرف:** حسب المادة 21 من نفس القانون "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمن بموجبه دفع النفقات العمومية".

2. **المرحلة المحاسبية:** هي من اختصاص المحاسب العمومي وتتم من خلال إجراء الدفع.

✓ **الدفع:** حسب المادة 21 من نفس القانون "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

#### رابعاً: مرحلة الرقابة

إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وهذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطلة بها، وسنوجز أهم أنواع الرقابة المطبقة على الميزانية العامة في الجزائر في هذا الفصل على أن يتم التفصيل فيها في الفصل الموالي.

## 1. الرقابة الإدارية:

إن الرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة بنفسها. من طرف موظفين حكوميين وهم الرؤساء عن العاملين بالحكومة على مرؤوسيههم ومن طرف وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة، وذلك بواسطة قسم مالي خاص، زيادة على هذا فالمحاسب العمومي يقوم برقابة على الأمر بالصرف من خلال الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية بالنسبة إلى عمليات تنفيذ النفقات والإيرادات. كما تتضمن الرقابة الإدارية:

➤ رقابة المراقب المالي؛

➤ رقابة المفتشية العامة للمالية؛

➤ الرقابة القضائية: وهي مجلس المحاسبة؛

➤ الرقابة السياسية:

لقد حدد المشرع الجزائري القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 فقد عرفت المادة (05) الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة"، ومهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون: "يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

➤ الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة؛

➤ النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة.

## المبحث الثاني: إصلاح الميزانية العامة في الجزائر

إن إصلاحات أنظمة الميزانية والمالية التي انطلقت فيها الجزائر تدخل في إطار النسق العام لإصلاح وتحديث هياكل الدولة بما يتماشى مع الرهانات الوطنية والدولية بغية وضع قاعدة صلبة ومتمينة لبناء استراتيجية تنمية شاملة، يعتبر مشروع عصرنه أنظمة الميزانية (MSB)، من أهم الملفات قيد الإعداد وتتعلق بعصرنه نظام الميزانية العامة للدولة والذي يهدف أساسا إلى تحسين شفافية تسيير المالية العامة والتحكم في النفقات وترشيدها.

## المطلب الأول: مشروع إصلاح الميزانية العامة في الجزائر

سعيها منها للالتحاق بموجة الإصلاح الميزاني والتخلص من العيوب والنقائص التي تشوب نظامها الميزاني الحالي، أسست الجزائر مشروعا كبيرا لتحديثه من خلال اعتماد محاور وأساليب جديدة وحديثة، وذلك في إطار ما سمي "مشروع إصلاح الميزانية".

## أولا: النشأة والتعريف

## 1. نشأة مشروع إصلاح نظام الميزانية العامة في الجزائر:

ترجع نشأة مشروع إصلاح نظام الموازنة العامة في الجزائر إلى سنة 1998 وامتد إلى سنة 2000، باعتبار الموازنة العامة أحد أهم الأنظمة التي تقوم عليها الدولة، فمشروع الإصلاح كان نتيجة نقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة (1998-2000)، فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة، ومحاربة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطن<sup>1</sup>.

## 2. التعريف بمشروع تحديث نظام الميزانية العامة في الجزائر:

لقد أعربت الجزائر عن رغبتها في تحديث وتطوير أساليبها المعتمدة في تخطيط وتحضير وتنفيذ الميزانية، وكذا أساليب الرقابة عليها، ذلك من خلال تعاقدتها مع مؤسسات وهيئات دولية لتمويل وتقديم الاستشارة في هذا المسار في إطار مشروع تحديث نظم الميزانية:

(*projet de modernisation des systèmes budgétaires*) ويرمز له اختصارا بـ: (MSB)

<sup>1</sup> الجوزي فتيحة، "الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الميزاني بالجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 03، 2013/2014، ص 215.

ورغم التأخر الكبير الذي يعرفه هذا الإصلاح إلا أن تقدم الأشغال فيه يعرف نسبة معتبرة إلى يومنا هذا، وقد حدد التاريخ النهائي لتطبيق أساليب الإصلاح على الميزانية العامة بتاريخ 2023، وذلك حسب ما جاء في المادة: 89 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضّر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويحضّر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي"<sup>1</sup>.

يتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) أساسا في الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية ويشتمل المحاور التالية:

- إطار الميزانية المتعدد السنوات؛
- ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج ومؤشرات الأداء؛
- تجديد تقديم الميزانية ووثائقها؛
- تجديد دورة الميزانية؛
- اعتماد قانون عضوي جديد؛
- تجديد الإطار المحاسبي للميزانية؛
- اعتماد وتطوير أنظمة المعلومات المعتمدة في تحضير الميزانية؛
- تعزيز الرقابة ومسؤولية المسيرين<sup>2</sup>.

ويعرف التسيير المتمحور على النتائج الذي يعد أسلوبا فعالا لتحسين الأداء الحكومي على مستوى ميزانية الدولة منذ تحضيرها إلى غاية تنفيذها<sup>3</sup>، على مبدأ تخصيص موازنة لكل برنامج يهدف إلى تحقيق هدف محدد ودقيق، وقابل للقياس باستعمال مؤشرات النجاح، ويرتكز التسيير المتمحور على النتائج على العناصر التالية: الرؤية الإستراتيجية، الأهداف، النتائج المرجوة، مؤشرات النجاح والأداء، والموضح بالشكل التالية<sup>4</sup>:

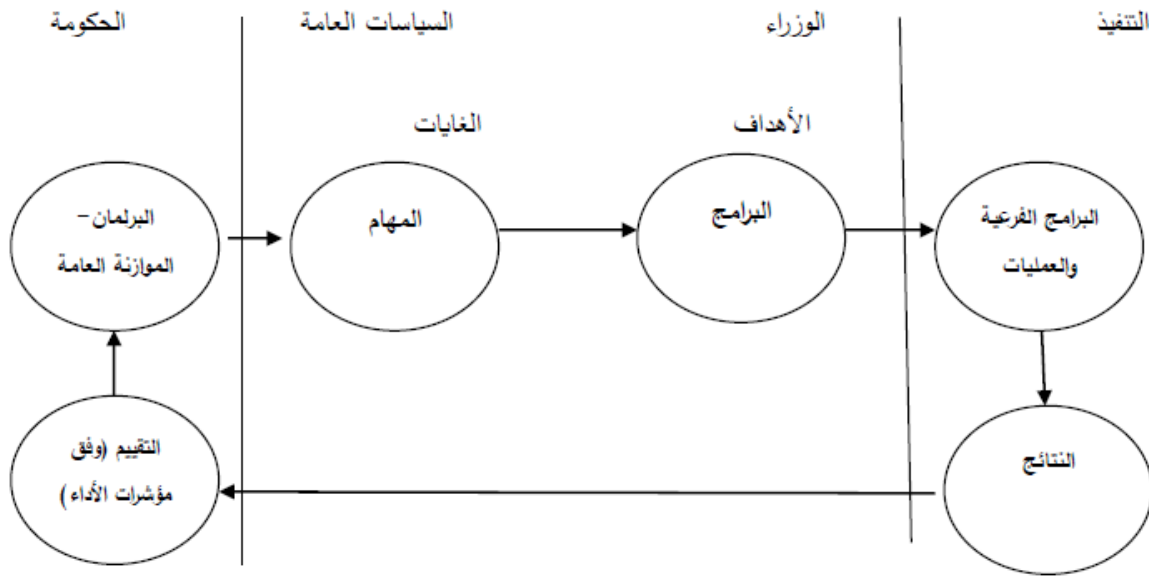
<sup>1</sup> المادة 89 من القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في: سبتمبر 2018، ج ر عدد: 53، الصادرة في: 02 سبتمبر 2018.

<sup>2</sup> مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، مرجع سابق، ص 95.

<sup>3</sup> عبد السميع روبينة، "التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 23، جوان 2018، ص 145.

<sup>4</sup> مليكة حفيظ شبايكي، مغني نادية، "موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 09، ص 406.

الشكل رقم (02): المخطط البياني للإدارة الاستراتيجية للميزانية العامة المتمحورة على النتائج



المصدر: مليكة حفيظ شبايكي، مغني نادية، موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 09، ص: 407.

### ثانيا: مضمون مشروع تحديث الميزانية العامة بالجزائر

إن هذا المشروع المتضمن عصنة نظام الميزانية إلى شقين، يخص الأول كيفية تسجيل الإعتمادات بالميزانية / بينما يتكفل الشق الثاني بكل ما يتعلق بشبكة الإعلام الآلي والمنظومة المدمجة للمعلومات. "التسجيل بالميزانية" و "الإعلام الآلي وأنظمة المعلومات".

#### 1. التركيبة الأولى: التسجيل بالميزانية

"تهدف إلى وضع نظام جديد لتسيير النفقات يتضمن إعداد الميزانية، تنفيذ ومراقبة النفقات (مرفوعة بمراجعة المعايير والممارسات - التطبيقات - المحاسبية)، متابعة ومراقبة الميزانية (تتضمن مختلف لوحات القيادة التي تسمح بمتابعة تنفيذ الميزانية) وكذا نشر الإجراءات الجديدة وتكوين كل المتدخلين المعنيين بالإصلاح".

وتتضمن تركيبة "التسجيل بالميزانية" أربع تركيبات فرعية:

- التركيبة الفرعية: التسجيل الميزانياتي المتعدد السنوات؛
- التركيبة الفرعية: تحسين عرض ونشر الميزانية؛
- التركيبة الفرعية: صياغة السياسات الميزانية؛
- التركيبة الفرعية: إعادة هيكلة مسار تنفيذ النفقة العمومية.

## 2. التركيبة الثانية: "الإعلام الآلي ونظام المعلومات"

تهدف هذه التركيبة إلى إعداد ووضع أنظمة إعلامية تتماشى مع الهيكل الجديدة للميزانية، وتنقسم هذه التركيبة إلى ثلاث تركيبات فرعية:

- التركيبة الفرعية: إعداد المخطط التوجيهي لوزارة المالية؛
  - التركيبة الفرعية: تطوير، وضع وتوطين نظام مدمج للتسيير الميزانياتي؛
  - التركيبة الفرعية: دعم الهياكل القاعدية التكنولوجية وأحداث مديرية مركزية للإعلام الآلي.
- إن الأهداف الكبرى والمستهدفة من هذه التركيبة "الإعلام الآلي ونظام المعلومات" هي:

- ✓ عصرنة وتبسيط المسار الميزانياتي؛
- ✓ تسهيل وتسريع معالجة العمليات المرتبطة بالنفقة؛
- ✓ التوافق في كل وقت بين محاسبات الأمرين بالصراف الرئيسين، الأمرين بالصراف الثانويين، المراقبون الماليون والمحاسبون؛
- ✓ تسهيل وتسريع إعداد مشاريع قانون تسوية الميزانية؛
- ✓ وضع، حيز التطبيق، التغييرات المحدثة من طرف تركيبة التسجيل بالميزانية؛
- ✓ إدخال برامج تميّط بهدف دعم الوظيفة: استشارة اقتصادية لوزارة المالية<sup>1</sup>.

### ثالثا: الإجراءات المتخذة لتنفيذ إصلاح نظام الميزانية العامة في الجزائر

لقد قامت الجزائر بغية السعي وراء الإصلاح الميزانياتي، بمجموعة من الإجراءات لتحقيق ذلك، ومنها:

#### 1. توقيع اتفاقية مع البنك العالمي:

وقعت الجزائر اتفاقية مع البنك العالمي في إطار دعم مشروع إصلاح نظام الميزانية العامة من خلال القرض 7047 الموقع عليها في 06-02-2001 بمبلغ 18,4 مليون دولار، والتي دخلت حيز التنفيذ في 17-07-2001 وتنتهي بتاريخ 28-02-2009. غير أن تنفيذ الاتفاقية عرف تأخرا دام ثلاثة سنوات، وقد قام البنك العالمي بإصدار تقارير تخص تمويله للمشروع وتبين مكوناته، بالإضافة إلى التكلفة الإجمالية للمشروع، وفي أكتوبر 2004 تم توقيع عقدين "إطار الميزانية العامة المتعددة السنوات" بمبلغ 158.6000 دولار، و"تحسين تقديم الميزانية" بمبلغ 435.000 دولار، ليتم في أبريل 2005 توقيع عقدا "التجديد دورة النفقة العمومية" بمبلغ قدره 2.2 مليون دولار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> حوري عمر، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: الواقع والآفاق"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة خميس مليانة، تاريخ النشر: 01-12-2016، ص 62.

<sup>2</sup> الجوزي فتيحة، "الإستفادة من الإتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر"، مرجع سابق، ص 216.

## 2. التعاقد مع المؤسسة الكندية: "CRC SOGEMA"

تعاقدت الجزائر مع المؤسسة "CRC SOGEMA" في مشروعين:

**المشروع الأول:** تم عقد المشروع الأول للفترة 2004-2007 تحت اسم تحديث نظام الميزانية العامة بتمويل من البنك العالمي، حيث تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تحويل بيئتها المؤسساتية، ويحتوي المشروع على ثلاثة أجزاء هي:

✓ إطار الميزانية المتعدد السنوات؛

✓ تحسين وعرض الميزانية العامة؛

✓ تعزيز الوظيفة الاستشارية لوزارة المالية.

**المشروع الثاني:** تم عقد المشروع للفترة 2008-2012، بهدف ترشيد إدارة الإنفاق العام وتحسين تقديم الخدمات للمواطنين، ويواصل هذا المشروع مسار المشروع الأول ويوجه أساسا لـ:

✓ الدعم المؤسسي وتدريب الأعدان المكلفين بتنفيذ الميزانية العامة في مجال الميزانية القائمة على النتائج؛

✓ العمل على تطبيق النظام الجديد وتأهيل القدرات، لتحضير ميزانية 2012 على أساس البرامج.

ويحتوي هذا المشروع على ثلاثة أجزاء هي:

❖ الدعم القانوني لإطار الإنفاق المتوسط المدى؛

❖ وضع نظام معلوماتية؛

❖ التكوين والاتصال<sup>1</sup>.

### رابعا: الهيئات المكلفة بمتابعة المشروع

يعتمد مسار مشروع (MSB) على ثلاث هياكل تنظيمية مكملة لبعضها البعض تتمثل في:

✓ هيكل تنظيمي ووظيفي وعملي داخلي على مستوى وزارة المالية والذي يعتبر بمثابة المحرك لعملية الإصلاح الميزاني؛

✓ هيكل تنظيمي ووظيفي وعملي على مستوى كل وزارة أو هيئة عمومية (MIP)؛

✓ هيكل مؤسسي على المستوى الحكومي من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والتوجهات ذات الطبيعة الإستراتيجية وتعزيز التبادل والتشاور بين الهيئات الوزارية والمؤسسات العمومية الأخرى في المجالات المتعلقة بالإصلاح الميزاني<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الجوزي فتيحة، "الإستفادة من الإتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر"، مرجع سابق، ص 217.

<sup>2</sup> مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، مرجع سابق، ص 100.

**المطلب الثاني: محدودية النظام الميزاني بالجزائر ودوافع وأهداف إصلاحه**

إن العديد من المهتمين من خبراء، مهنيين وجامعيين وبعد دراستهم للنظام الميزانياتي والمحاسبي، اجمعوا على وجود نقائص تعيق التسيير الناجع والفعال للمال العام. إذ أن القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية والذي يتميز بأنه مجرد قانون عادي، أصبح ومنذ سنوات متجاوزا خاصة وأنه لم يواكب بنفس الوتيرة الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تم الشروع فيها منذ أكثر من عشرين.

كذلك، هذا القانون وبسبب محدوديته، لا يمكنه الاستمرار في تسيير وحكم المالية العمومية التي تعرف في السنوات الأخيرة تغيرات هامة من خلال إصلاح ميزانياتي يهدف إلى عصرنة الأنظمة الميزانية.

**أولا: محدودية النظام الميزانياتي الحالي**

إن تحليل مختلف التقارير، خاصة تلك المقدمة من قبل وزراء المالية المتعاقبين والمتعلقة بمشروع عصرنة الأنظمة الميزانية (MSB) يظهر عدة عراقيل يواجهها تسيير الميزانية، يمكن اختصارها فيما يلي:

**1. ميزانياتي التسيير والتجهيز غير مدمجتان:**

يظهر النظام الحالي نوع من اللاتجانس في التصنيف إذ أنه من جهة، عناوين نفقات التسيير مهيكلة حسب الدوائر الوزارية، الفصل، المادة والفقرة، بينما عناوين نفقات الاستثمار مهيكلة حسب القطاع، القطاع الفرعي، الفصل والمادة.

مما قد يؤدي إلى سوء تخصيص نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

**2. غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج:**

يرتكز التسيير الحالي للمال العام على تعبئة الوسائل الأكثر منه على النتائج. إذ أن "الاعتمادات تمنح لأجل التكفل بالحاجيات المعبر عنها من طرف الأمر بالصرف خلال السنة المعنية وليس بدلالة أهداف الأداء التي يجب تحقيقها أو النتيجة التي يجب بلوغها".

**3. وثائق ميزانية تقدم بشفافية ناقصة مع صعوبة الوصول إليها:**

"إن الصعوبات التي يتم مواجهتها أثناء النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة، تعود إلى أن الوثائق المقدمة من طرف وزارة المالية غير كافية بالشكل الذي يسمح بتقديم كل المعلومات المطلوبة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تقديم عرض محتشم للوثائق التي يتم تقديمها للبرلمانيين".



4. الرقابة القبلية:

إن رقابة مدى مطابقة النفقة الملتزم بها هو من مهام أو مجال اختصاص عونين على الخصوص، عون يمثل المكلف بالميزانية المراقب المالي والآخر يمثل الهيئة المكلفة بالمحاسبة (المحاسبة العمومي). هذه الازدواجية في الرقابة تتسبب في لا فاعلية النشاط الإداري، تأخر في سير المصالح العمومية وتضييع الوقت والجهد والمال للدولة".

5. الرقابة البعدية:

هذا النوع من الرقابة يرمي إلى المعاقبة في حالة الخلل بعد التنفيذ، على خلاف الأول الذي يهتم بتوجيه الأمر التقديري لنوعية تسيير المال العام. هذه الرقابة لا يسمح بتجنيد أكبر عدد من المتدخلين في التسيير المالي.

6. نظام معلوماتي غير أمثل:

يعود ذلك إلى سبب استعمال عتاد إعلام آلي غير ناجع ومتجاوز: "إن أنظمة وأدوات تسيير المعلومة غير الملائمة، لا تسمح بإعداد تقديرات اقتصادية كلية ذات مصداقية ولا بإعداد تصورات حسب كتل النفقات الموافقة لرخص الاعتمادات ولا بالمتابعة في الآجال الملائمة.

7. غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط (CDMT):

من شأن غياب إطار استراتيجي يمكن من تسجيل النفقات حسب منطق أولويتها، عدم السماح للحكومة بترتيب نفقاتها حسب متطلبات السياسة العامة وضرورات الوضع الاقتصادي للبلاد. للتذكير، تم إدراج ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 (المادة 51) أحكام الإعداد إطار نفقات متوسط المدى ابتداء من سنة 2017.

8. تحميل المسيرين للمسؤولية ضعيف وغير ناجع:

إن ضعف مسؤولية المسيرين يعد واحدا من العراقيل القائمة أمام مهام تكملة ومتابعة الأهداف المسطرة لكل سياسة عمومية، وعلى خلاف ذلك فإن قوة ومثانة المسؤولية لدى المسيرين يسمح بتحقيق الأهداف المحددة مسبقا وإدخال النجاعة في الأداء، الفاعلية والشفافية في مجمل نظام المالية العمومية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> حوري عمر، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: الواقع والآفاق"، مرجع سابق، ص 60.

## ثانيا: دوافع الإصلاح الميزاني

إن سعي الحكومة الجزائرية في القيام بإصلاح المالية العامة للدولة بصفة عامة والميزانية العامة بصفة خاصة حتى وإن كان بدوافع تتعلق بأولويات ذات علاقة بالسياسة المالية، بما يسمح بالتخصيص الأمثل للموارد والاستعمال العقلاني لها، وبأكثر فعالية، وأخرى ذات علاقة بتحسين أداء الخدمة العمومية، إلا أنها في الواقع تندرج ضمن إطار يتعلق بالاستمرار في مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية، والتي يروج لها كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي، بعد كل من مرحلتَي الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي، وبعد فشل برامجه التصحيحية في بعض الدول لعدم تحقيقها الانطلاقة الاقتصادية المنشودة، وتسببها في تفاقم الفوارق الاجتماعية لدى كثير من البلدان، كانتشار الفقر والتهميش، وقصد تبرير هذا الفشل وإبعاد المسؤولية عن برامجه التصحيحية سارع صندوق النقد الدولي إلى ربط ذلك بالفساد الإداري الموجود في تلك الدول، وغياب الشفافية في تسيير المالية العامة<sup>1</sup>.

## ثالثا: أهداف إصلاح نظام الميزانية العمومية

أهداف كثيرة وطموحة يصبو مشروع عصرنة الميزانية إلى تحقيقها، نذكر أهمها فيما يلي:

1. اعتماد منهجية تكريس التسيير الاقتصادي للمال العام وتتماشى مع مقتضيات اقتصاد السوق وتمكن الدولة من إنجاز أدوارها ووظائفها بفعالية أكبر؛
2. اعتماد نظام معلومات واضح وموجه نحو النتائج، من شأنه أن يساهم في ترشيد التسيير المالي ويضمن تحكما أكبر في النفقات العامة؛
3. دعم قدرات التقدير والتحليل لدى الإطارات المالية بما يضمن فعالية أكبر للقرارات المالية؛
4. ضمان قدر أكبر من الشفافية في تسيير المال العام؛
5. تحميل المسير العمومي المسؤولية عن نتائج القرارات المالية؛
6. تحسين أساليب وأنماط إعداد الميزانية وصياغة الوثائق بشكل شفاف وواضح.

هذه الأهداف المعلنة من شأنها أن تحقق جملة من الغايات المتمثلة في إصلاح المرافق والإدارات العمومية، وتحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي المتفشى بشكل سافر في القطاع العام، وهي بالإضافة إلى ذلك تندرج في إطار مشروع تجديد مناهج الإدارة العامة.

إن نجاح مشروع عصرنة نظم الميزانية في الجزائر دعامة أساسية لتطوير أداء الأنشطة والبرامج العمومية ومن ثم سوف يساهم في إصلاح الإدارات العمومية وترشيد الإنفاق العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> تومي سلامي، "مشروع عصرنة أنظمة الميزانية (نحو ترشيد الإنفاق العمومي)"، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، لجامعة الأغواط العدد 17، جوان 2012، ص 153.

<sup>2</sup> ثابتي الحبيب، "عصرنة نظم الميزانية في الجزائر الدعامة الأساسية لإصلاح الإدارة العمومية وترشيد الإنفاق العام"، مجلة التنظيم والعمل، المجلد 04، العدد 03، سبتمبر 2015، ص 22.

## المطلب الثالث: المحاور الكبرى التي يركز عليها مشروع إصلاح الميزانية في الجزائر

حتى يتسنى للجزائر إرساء مشروع إصلاح الميزانية العامة يتطلب منها ذلك تولي نظام ميزاني متكامل يركز على مجموعة من المحاور.

## أولاً: الإطار القانوني

ويتضمن التدخلات الواجب القيام بها، لتكييف الإطار القانوني التشريعي الحالي مع الإجراءات المتضمنة في الإصلاح الموازي. إن الأشغال المزمع القيام بها في هذا الإطار تتطلب مشاركة المكلفين بوضع أسس:

1. الموازنة وفق البرامج والمتمحورة على النتائج؛

2. التطبيق المعلوماتي لنظام معلوماتية التسيير الموازي<sup>1</sup>.

## ثانياً: الاعتماد على إطار متعدد السنوات في إعداد الميزانية

هذا الأسلوب يعتبر كآلية جديدة وفعالة في تسيير الموارد العمومية كما أنه يعبر بصورة جلية وواضحة عن المحاور الكبرى للسياسة العامة للدولة فيما يخص تقدير النفقات لأنه يأخذ بعين الاعتبار ثلاث سنوات كاملة في عملية التقدير للنفقات أي السنة المالية الجارية إضافة لسنتين لاحقتين وهذا لا يعني أنه تم التخلي على مبدأ سنوية الميزانية، كما جاء في نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية "يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي يكون موضوع تقييم"<sup>2</sup>.

ويمثل إطار النفقات المتوسط الأجل "مجموعة متجانسة من الأهداف الإستراتيجية وبرامج النفقات العامة، والتي تحدد الإطار الذي من خلاله يمكن للوزراء الميدانيين اتخاذ قرارات توزيع واستعمال مواردهم المالية.

من شأن إطار النفقات المتوسطة المدى، السماح للحكومة، بحسن توزيع الموارد العامة، على أهم قطاعات النفقات العامة، كالأشغال العمومية والسكن والتعليم والصحة والنقل، وغيرها من القطاعات، وذلك وفق أولويات السياسة العامة للدولة.

<sup>1</sup> الأسود الصادق، "مساهمة المحاسبة العمومية، في ترشيد النفقات العامة، حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011، ص 165.

<sup>2</sup> المادة 02 من القانون العضوي رقم 15-18، المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

إن ما تم إنجازه في هذا الإطار يهدف بالأساس إلى:

1. تدعم وظيفتي التحليل والتقدير، اللتان تقوم بهما وزارة المالية ضمن التأطير الاقتصادي الكلي والمالي؛
2. تكوين إطارات متخصصة؛
3. تطوير الوسائل ذات الصلة.

ويهدف إطار النفقات المتوسط الأجل إلى:

- أ- التأكد من صحة دعائم السياسات الموزانية، على أساس تحديد الموارد المتاحة وأولويات الحكومة والاحتياجات المالية؛
- ب- ضمان شفافية عمليتي التخطيط المالي وتحضير الميزانية؛
- ج- توجيه الموارد، وفق الأولويات الإستراتيجية، وذلك عن طريق فرض انضباط موزاني جماعي؛
- د- ضمان التجانس بين الموارد والنفقات، في أفق محدد، متعدد السنوات، وفي ظل تحديد إطار حقيقي للموارد؛
- هـ- وضع نظام لتوزيع الموارد، متماشي مع الأولويات الإستراتيجية للدولة؛
- و- السماح بتأطير عملية إعداد ميزانية البرامج وذلك بتحديد الأسقف المتعددة السنوات، لنفقات مختلف الوزارات، على أن تكون هذه الأسقف متلائمة مع التوازن الاقتصادي الكلي وكذلك التوازن المالي؛
- ز- السماح بوضع إطار موزاني صارم وفعال.

إلا أنه ولضمان بلوغ هذه الأهداف:

- ❖ لا بد من وضع رؤية سياسية ومالية، قطاعية، واضحة، إذ أن هذه الأخيرة تعتبر عنصرا أساسيا، لتأطير عملية تقسيم الميزانية؛
- ❖ كما أنه على المستوى الإستراتيجي، فإن إطار النفقات المتوسطة المدى، يفرض تحديد دقيق للأولويات الوطنية والاستراتيجية القطاعية؛
- ❖ كما يجب دمج إطار النفقات المتوسطة الأجل، ضمن إطار الدورة الموزانية<sup>1</sup>.

### ثالثا: إعداد الميزانية وفقا لبرامج تركز على تحقيق النتائج

إن هذه الصيغة في إعداد الميزانية على أساس البرامج التي تعد من طرف الدوائر الوزارية وفقا لاحتياجاتها وأهدافها المسطرة مسبقا جاءت لتحل محل الأبواب والقطاعات المعتمدة في النظام الحالي، وهي تأخذ في الحسبان مؤشرات النجاعة وتسمح لكل دائرة وزارية بتخطيط وبرمجة كل المبادرات التي تقع تحت مسؤوليتها، حيث أن البرنامج يضم مجموع المبادرات التي تتلائم مع الأهداف والتوجيهات العامة للحكومة كما يسمح بتغطية مالية مناسبة لأنشطة الوزارات.

<sup>1</sup> الأسود الصادق، "مساهمة المحاسبة العمومية، في ترشيد النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 166.

وعليه فإن البرامج تضم كل نفقات الميزانية الموجهة لوضع حيز التنفيذ للمبادرات الهادفة لتجسيد المهام الكبرى المحددة من طرف الدائرة الوزارية وذلك لتلبية احتياجات المرفق العام خدمة للمنفعة العامة وهذا التحقيق أهداف إستراتيجية محددة، كما تجدر الإشارة بأن البرامج تنقسم إلى برامج فرعية وهذه الأخيرة تدعم بمبادرات<sup>1</sup>.

#### رابعاً: إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات

يعتبر هذا المشروع جزءاً من مشروع عصرنة أنظمة الميزانية المتعلق بالجوانب الميزانية، حيث يسمح هذا الجزء بتحسين فعالية ومرونة النفقة من خلال تقليص الإجراءات الإدارية المتعلقة بها من مرحلة الالتزام إلى دفع النفقة. إن هذا الجزء مرتبط بالجوانب المتعلقة بالإعلام الآلي ونظام المعلومات.

لقد تم الشروع في إنجاز هذا المشروع في سنة 2007، حيث أوكلت مهمة إعداد الدراسات المتعلقة بهذا الجزء إلى مجمع الاستشارات الفرنسي GIP-ADTETEF الذي قام بدراسة تشخيصية وتحليلية للواقع المحاسبي الحالي من مختلف جوانبه التنظيمية (شبكة المحاسبين العموميين، هيكلة الخزينة العمومية...) وكذا تقنية (مدونة حسابات الخزينة)، إلى جانب دراسة أسباب فشل مشروع المخطط المحاسبي لسنة 2006 وعلى هذا الأساس تمت صياغة إستراتيجية للتقييس وفق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي IPSAS. حيث تهدف هذه الإستراتيجية إلى:

1. وضع تصور جديد للإجراءات تنفيذ النفقات العمومية؛
2. الانتهاء من صياغة مخطط محاسبي جديد للدولة؛
3. إعادة تنظيم مصالح وزارة المالية وكذا الوزارات المنفقة؛
4. تكوين إطارات وزارة المالية وكذا الوزارات المنفقة حول الإجراءات الجديدة لتنفيذ النفقات العمومية<sup>2</sup>.

#### خامساً: نظام معلوماتي لإعداد الموازنة العامة

يساهم نظام المعلومات في دعم وتعزيز الإصلاحات الرامية إلى تطوير نظام الميزانية ولهذا اقترح أيضاً اعتماد نظام معلومات يساعد على نقل المعلومة وتوفير الشبكة المعلوماتية بشكل يسهل تطبيق الإصلاحات.

<sup>1</sup> عكة عبد الغني، "تحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، 2008، ص55.  
<sup>2</sup> آمال حاج جاب الله، "واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير (دراسة تحليلية ونقدية لمختلف مشاريع الإصلاح المحاسبي)"، الملتقى الدولي حول دور المعايير المحاسبية الدولية (ISA-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات، اتجاهات النظام المحاسبي الجزائري (المالي والعمومي) على ضوء التجارب الدولية، جامعة ورقلة، 24-25 نوفمبر 2014، ص 778.

### 1. النظام المتكامل لتسيير الميزانية:

يقدم برنامج الإصلاح الموازي على تجسيد نظام معلوماتي مدمج يسمى "النظام المتكامل لتسيير الميزانية" "SIGBUD" système intégré gouvernemental de budgétisation، الذي يسمح بتحميل المعلومات في أي لحظة من عدة جهات نحو شبكة مركزية. أو بعبارة أخرى اعتماد نظام معلومات يساعد في نقل المعلومة وتوفير الشبكة المعلوماتية عبر ربط مختلف الوحدات الحكومية بنظام مركز ومحوسب للمحاسبة العمومية، فوجود نظام للمعلومات يكرس الشفافية المالية العامة حيث يسمح بمعرفة نسبة تنفيذ الميزانية (استهلاك الإعتمادات) وبشكل دقيق خلال كل فترة زمنية، كما سيتم الاعتماد أيضا على هذا النظام عند تحضير أي مشروع جديد الميزانية العامة.<sup>1</sup>

### 2. استعمالات وفوائد تطبيق النظام:

يكلف نظام المعلومات من أجل تقديم ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج ويسمح بـ:

- أ- بيان الأهداف الإستراتيجية والسنوية، والنتائج المتوقعة وكذلك مؤشرات الأداء المستعملة؛
- ب- نشر إطار النفقات المتوسط الأجل (CDMT) وإطار الوثائق لتقييم الأداء وتقييم تسليم الحسابات سواء على المستوى المالي أو تحقيق النتائج؛
- ج- تقديم ميزاني متعدد السنوات؛
- د- نظرة أفقية لميزانية الدولة؛
- هـ- تسيير ميزانية الدول حسب التصنيف الوظيفي (CFEP) والتصنيف الاقتصادي (CEC) للأمم المتحدة. في هذا الإطار تتعاقد الجزائر مع مؤسسة (CRC Sogema) من أجل خلق وتثبيت برامج معلوماتية كما توفر هذه المؤسسة ليلا لاستعمال هذا النظام.

### 3. تطبيق النظام:

يتم تطبيق النظام في السنتين الأولى على مستوى شبكة وزارة المالية بحيث يسمح للمديرية العامة للميزانية والوزارات المنفقة الدخول عبر الانترنت لتطبيقات تحضير الميزانية، كما يمكن أن يستعمل هذا النظام في المصالح غير المركزية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إذا توفرت شبكاتها على هذا النظام.<sup>2</sup>

### سادسا: تقييم الأداء

يتضمن، التدخلات الواجب إنجازها لمساعدة المسيرين على وضع آليات لتقييم الأداء (بنك مؤشرات، تقرير وزاري حول المردودية،... إلخ). وتهدف هذه التدخلات المنتظر إنجازها، إلى وضع تصور لوسائل التقييم من جهة، ولتكوين المستخدمين المعنيين من جهة أخرى.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Stratégie de mise en œuvre de la réforme budgétaire en Algérie 2007-2010, Ministère des finances –Algérie-, Octobre 2006, P 12.

<sup>2</sup> مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، مرجع سابق، ص 139.

<sup>3</sup> الأسود الصادق، "مساهمة المحاسبة العمومية، في ترشيد النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 168.

### سابعاً: تبني فكرة المسير المسؤول

قد جاء في هذا الإصلاح بفكرة جديدة لم تعتمد في الجزائر من قبل، وتتمثل في إدخال مفهوم جديد وهو المسير المسؤول، والذي يعتبر العنصر الأساسي في عملية التسيير والقيادة التي تعتمد على تحقيق النتائج.

لذا فالمسير وفقاً لهذا الإصلاح، هو ذلك الشخص الذي منحت له سلطة تسيير الموارد العمومية، دراسة الاحتياجات المالية ومراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، كما تمنح له سلطة الأمر والإنفاق وبالتالي هو المسؤول عن إعداد الميزانية الخاصة بهيئته، كما أنه مجبر على متابعتها وتقديم حسابات دورياً حيث يمكن أن يكون المسؤول المسير على مستوى الإدارة المركزية أو الغير ممرضة وكذلك على مستوى المؤسسات العمومية الإدارية، وبالتالي يمكن تلخيص دور المسير المسؤول في مايلي:

#### 1. مرحلة التخطيط:

- تقديم المبادرات التي يكون مسؤول عنها؛
- إقناع المسؤول الأعلى درجة منه بضرورة اعتماد برنامجه وتبرير ذلك؛
- إعداد مخطط نشاطي للبرنامج الذي يسيره؛
- المشاركة في المراجعة والتقييم الدوري لنتائج البرنامج.

#### 2. مرحلة إعداد الميزانية:

- توزيع الغلاف المالي على المسيرين الخاضعين للسلطة؛
- تقدير تكاليف هذه المبادرات تماشياً مع النتائج المتوقعة للسنوات المقبلة؛
- يدافع عن برنامجه أمام المصالح المختصة لوزارة المالية.

#### 3. مرحلة تقديم الحسابات:

- تقديم نتائج الحسابات المحصل عليها مقارنة مع الأهداف المسطرة؛
- إعداد تقرير سنوي يعرض فيه كافة النقاط المتعلقة بالتسيير المالي لقطاعه الوزاري<sup>1</sup>.

### ثامناً: الدورة الجديدة للميزانية العامة

الدورة الميزانية المستقبلية، تتضمن نفس مراحل الدورة الحالية مع بعض التعديلات مثل: تعويض اسم "أمر بالصرف" باسم "مسير مسؤول" وذلك للتوضيح، بأن مسؤول البرنامج، البرنامج الفرعي أو النشاط هو ذلك الذي يتوفر على سلطة تنفيذ النشاطات وهكذا يصبح مسؤولاً عن النتائج.

<sup>1</sup> عكة عبد الغني، "تحو عصرية أنظمة الميزانية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 61.

1. مرحلة التخطيط على المدى المتوسط: وهي مرحلة تشاور واستخلاص بين وزارة المالية، رئيس الحكومة والوزارات الأخرى، تتم خلالها النقاشات والقرارات فيما يخص الأحكام الكبرى والنشاطات والقرارات التي على الدولة اتخاذها.
2. مرحلة إعداد ميزانية الدولة: تبدأ هذه المرحلة في شهر سبتمبر من السنة (n-2) بتقديم الميزانية، السياسة الاقتصادية، الجبائية، الموازناتية والمالية للحكومة وكذا التقديرات أو التنبؤات المتعددة السنوات الإيرادات ونفقات الدولة خلال الفترة الثلاثية المعنية بالتخطيط.
- تنتهي هذه المرحلة بالمداولات على مستوى البرلمان (بغرفتيه) لأجل المصادقة من طرف رئيس الدولة.
3. مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة: السنة (n) هي سنة تنفيذ الميزانية المصادق عليها بالبرلمان.
4. مرحلة نشر وتقديم الحسابات: ويتم ذلك في صائفة السنة (n+1) بعرض الحسابات الإدارية على مجلس المحاسبة كذا إعداد وإيداع مشروع قانون ضبط الميزانية بالبرلمان.
- لا يكتفي مجلس المحاسبة فقط بفحص مدى احترام الإجراءات ولكن كذلك الطريقة التي بها صرف المال العام وهذا بإضافة مرحلة جديدة وهي تقييم أداء البرامج على أساس دوري<sup>1</sup>.

#### تاسعا: مراجعة مدونة ميزانية الدولة

إن الإصلاح المباشر فيه من أجل تحديث النظم الميزانية يستلزم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل تحت حساب وحيد. سيترجم هذا التوحيد من خلال التخصص الجديد الذي ينص على وضع برامج عوض قطاعات وأبواب مع المواصلة بالطبع في استعمال مفاهيم التسيير والاستثمار والنقل كفروع لا كميزانيات مستقلة. لذا، سيتم تعديل نظام المدونات عن طريق مرسوم وبالاستناد إلى التصنيف الموجود في القانون العضوي.

إن التصنيف الجديد المقترح في الإصلاح محل الدراسة جاء لسد الثغرات الموجودة في التصنيف السابق حيث يسمح بجميع المعلومات المالية بصورة واضحة وعميقة ويطور كيفية عرضها بأسلوب موحد، كما يسمح بإعطاء صورة واضحة للمراقبين بصورة تمكنهم من معرفة المسؤولين الإداريين الموكلة لهم عملية تنفيذ النفقات العمومية، كما يعيّنهم في تقييم النتائج المتوقعة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب الأهداف المعلنة من خلال البرامج المخصصة لذلك.

ما يضمن الوصول إلى مقارنة نفقات الميزانية وفقا لآفاق متعددة تضمن تقديم الحسابات، ومقارنتها بالتكاليف الفعلية، بالأهداف والنتائج المتوقعة، ويمكن حصر هذه التصنيفات إلى أربعة وهذا ما أدرجته المادة 28 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، التي جاءت كالتالي "تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> حوري عمر، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: الواقع والآفاق"، مرجع سابق، ص 64.

<sup>2</sup> المادة 28 من القانون العضوي رقم 15-18، المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.



1. النشاط: يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته؛
2. الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها، وقد فصل نص المادة 29 من القانون 18-15 أنواع الأبواب التي تتضمنها الطبيعة الاقتصادية للنفقات كالتالي:

✓ نفقات المستخدمين؛

✓ نفقات تسيير المصالح؛

✓ نفقات الاستثمار؛

✓ نفقات التحويل؛

✓ أعباء الدين العمومي؛

✓ نفقات العمليات المالية؛

✓ النفقات غير متوقعة.

3. الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛

4. الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الإعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

### عاشرا: إصلاح محاسبة الدولة

يشمل مشروع MSB عنصرا مهما يتعلق بإصلاح محاسبة الدولة من خلال التحول التدريجي من المحاسبة النقدية التي تستند على استلام ودفع النفقات، إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق التي تعتمد على مبدأ الاعتراف بالحقوق والالتزامات.

بالإضافة إلى ذلك، يعتمد هذا النظام إدماج المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS)، التي تهدف إلى تحسين الشفافية والكفاءة في الإدارة العامة. وسيساعد التطبيق الفعال لهذا النظام على قياس أداء النشاط العام، فضلا عن عرض معلومات شفافة عن المالية العامة وموجودات الدولة. ومع ذلك، فإن تنفيذ مخطط حسابات الدولة الجديد يتطلب التنفيذ النهائي لعنصر المشروع في "إعادة هيكلة إجراءات التنفيذ للنفقات العامة"، مما سيسمح بحساب الاستحقاقات المعترف بها والمتعلقة إلى المصاريف بمجرد انجازها في الوقت الفعلي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mohamed Messaï, **Le système budgétaire en Algérie et sa problématique modernisation**, Disponible sur : <https://www.elwatan.com/edition/contributions/le-systeme-budgetaire-en-algerie-et-sa-problematique-modernisation-31-03-2018>, consulter le : 27-04-2020.

## خلاصة:

تعتبر الميزانية العامة للدولة لب النظام المالي وجوهه فهي أداة لقياس مدى تطور الممارسة الديمقراطية في المجتمع من خلال تخصيص الموارد المتاحة، لتغطية النفقات العامة لإشباع الحاجات العامة، فالميزانية العامة للدولة هي المرآة العاكسة لسياسة أي بلد في المجال المالي والاقتصادي لتحقيق الأهداف والبرامج المسطرة مسبقا.

إلا أن النظام الحالي بالجزائر سجل بعض العيوب من خلال محدوديته إضافة إلى الضعف في الرقابة التي تعتبر مجرد رقابة على صرف الأموال في البنود المخصصة لها، ونقص الشفافية في الميزانية العامة وغموض بعض العمليات المالية للدولة دفع الجزائر إلى تبني مشروع إصلاح لميزانية الذي يعتبر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام وضمان التسيير الحسن للميزانية وتحقيق أهداف الحكومة، لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير وفق منطق الوسائل إلى التسيير وفق منطق النتائج قياس مدى تحقيق الأهداف بواسطة مؤشرات الأداء وهذا ما يمكن من المتابعة الجيدة للأهداف، كما يركز مشروع العصرية على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي وتمثلت العناصر الأساسية في الإصلاح في الإطار المتعدد السنوات، تكيف الأطر القانونية المحاسبية وضع نظم المعلومات والإعلام الآلي وتعزيز المسؤوليات.

# الفصل الثالث:

تأثير إصلاح الميزانية العامة

للدولة على تسيير مؤسسة

عمومية ذات طابع إداري

### تمهيد:

الجزائر وكغيرها من دول العالم لا يمكنها العيش بمعزل عن مختلف التحولات، لاسيما مع المتطلبات الجديدة التي فرضتها الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام وذلك وفقا للمعايير الدولية المعتمدة، فقد تبنت وزارة المالية منذ سنوات التسعينات، جملة من مشاريع الإصلاح من بينها تطوير المنظومة التشريعية القانونية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية للاستجابة لهذه المتطلبات والتقييد بالمعايير الدولية المعمول بها، حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي يعول عليه لتقديم إضافة جديدة في تسيير المالية العمومية في الجزائر من خلال البحث عن الفعالية والنتائج وإلى تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية أفضل وتعزيز شفافية المعلومات والأرقام الخاصة بالميزانية وتقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي، وبالتالي تحقيق شفافية أكبر في العمليات المالية وزيادة فعالية تسيير المؤسسات العمومية الإدارية، باعتبارها المرفق العمومي الذي يلبي الحاجات العامة للأفراد.

وسنحاول في خلال هذا الفصل تقديم عرض لتقسيمات موارد وأعباء وحسابات الميزانية العامة للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والتطرق لمختلف الآثار عن هذا الإصلاح على تسيير مؤسسة عمومية، وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

**المبحث الأول:** تقسيمات موارد وأعباء وحسابات الميزانية العامة للدولة وحساباتها.

**المبحث الثاني:** الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وآثاره

على تسيير مؤسسة عمومية.

## المبحث الأول: تقسيمات موارد وأعباء الدولة وحساباتها

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

### المطلب الأول: المدونة الجديدة للميزانية والأهداف المسطرة من خلال تطبيق القانون العضوي الجديد

من خلال المدونة الجديدة للميزانية يمكن التعرف المسبق على الموارد المتاحة وأولويات الحكومة والاحتياجات المالية، كما يسمح بعرض بيان متكامل وواقعي للموارد الممكن تعبئتها، إضافة إلى إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الأولويات المرسومة.

### أولا: المدونة الجديدة للميزانية حسب القانون العضوي الجديد<sup>1</sup>:

تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين:

1. محور وفقا لتوجيه النفقات: وهذا حسب نص المادة 28 من هذا القانون أي تصنف النفقات حسب وجهتها:

❖ حقيبة؛

❖ برنامج؛

❖ برنامج فرعي؛

❖ نشاط.

2. محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات: وهذا حسب نص المادة 29 حيث يكون التصنيف

موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وذلك كما يلي:

❖ نفقات المستخدمين؛

❖ نفقات تسيير المصالح؛

❖ نفقات الاستثمار؛

❖ نفقات التحويل؛

❖ أعباء الدين العمومي؛

❖ نفقات العمليات المالية؛

<sup>1</sup> مراد بوعيشاوي، عماد غزالي، "التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 01، أبريل 2020، ص 22.

❖ النفقات غير المتوقعة.

ثانيا: الأهداف المسطرة من خلال تطبيق القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية<sup>1</sup>:

إن الهدف الرئيسي من عصرنة نظام الميزانية في الجزائر هو دفع عجلة التنمية إلى الأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع وخلق جو من الطمأنينة والأمان والرخاء الاقتصادي، لأن التنمية عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، وقدرة إدارية كفئة، وقدرة سياسية واعية وموجهة، حيث يمكن ذكر أهم أهداف اعتماد القانون العضوي رقم 18-15 الجديد فيما يلي:

- يعيد هذا القانون وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية؛
- يقترح هذا القانون تعديل مفهوم المقرر بتغييره، إلى ما يتجاوز مقرا قانونيا (الامتثال للقواعد والإجراءات)، نحو مقرر اقتصادي (تحديد السياسات العمومية وفعاليتها)؛
- يكرس هذا القانون مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين، في صميم سير المؤسسات والإدارات العمومية؛
- اعتماد مبدأ الحكامة في تسيير المالية العمومية؛
- تقييد حرية المبادرة لتحويل الإعتمادات بشروط صارمة؛
- يهدف هذا القانون العضوي إلى تقليص الصناديق الخاصة، والتي هي محل انتقاد من قبل المؤسسات المالية العالمية، لأنها أصبحت مصدر للفساد في الكثير من القطاعات والتي تعاني من سوء التسيير؛
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار، من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الحكومية الصغيرة والمتوسطة أمام مستثمري القطاع الخاص.

<sup>1</sup> مراد بوعيشاوي، عماد غزالي، "التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج"، المرجع السابق، صص 20-21.

## المطلب الثاني: موارد الميزانية وأعباءها

تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباءها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، وتحدد هذه الموارد والأعباء، ويرخص لها سنويا بموجب قانون المالية وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون<sup>1</sup>.  
تضمن مجموع الإيرادات تنفيذ مجموع النفقات ويتقيد مجموع الإيرادات والنفقات ضمن حساب وحيد يشكل الميزانية العامة للدولة.

### أولا: موارد الميزانية:

تعتبر موارد الميزانية المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها وتتضمن موارد ميزانية الدولة ما يلي<sup>2</sup>:

1. الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا حاصل الغرامات؛
2. مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
3. مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى؛
4. المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى؛
5. مختلف حواصل الميزانية؛
6. الحواصل الاستثنائية المتنوعة؛
7. الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا؛
8. الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسيقات وتوظيف أموال الدولة.

حيث يمنح الترخيص سنويا لتحصيل الضرائب والرسوم والحقوق، وكذا مختلف أنواع المساهمات والمداخيل والحواصل الأخرى، لفائدة الدولة بموجب قانون المالية، ويقدر الحاصل (الناتج) وكذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة، بموجب قانون المالية للسنة<sup>3</sup>.

كما يتم تقييم حاصل الضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والإخضاعات الأخرى بموجب قانون المالية للسنة، ويعدل أو يصحح هذا الحاصل عند الحاجة بموجب قوانين المالية التصحيحية<sup>4</sup>، حيث تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي، كما يرخص قانون المالية بدفع مقابل الخدمات المقدمة من طرف الدولة.

<sup>1</sup> بلس شاوش بشير، "المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 29.

<sup>2</sup> المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> المادة 16 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>4</sup> المادة 17 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

حيث لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية، إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية وتعتبر رسوما شبه جبائية جميع الحقوق والرسوم والأتاوى المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات، بالإضافة لذلك يرخص قانون المالية للدولة بالاقتراض ومنح الضمانات، وذلك مع مراعاة التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية وكذا الدين العمومي الساري<sup>1</sup>.

### ثانيا: أعباء الميزانية:

كان تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية تقسيما إداريا فقط، حيث كانت النفقات العامة توزع بحسب الوزارات والقطاعات، ولكن هذا التقسيم الجديد وفق هذا القانون العضوي، أصبحت الميزانية تجمع بين التقسيمين الإداري والموضوعي للنفقات العامة. وتقسّم في جداول تتضمن من الناحية الأفقية نفقات الأقسام الإدارية ومن الناحية الرأسية النفقات العامة موزعة بحسب طبيعتها أو موضوعها<sup>2</sup>.

### I- رخص الميزانية:

#### 1- على أساس البرنامج<sup>3</sup>:

✓ تفتح الإعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة، وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية طبقا لأحكام المادة 79 من هذا القانون، ويمكن الوزراء تكليف الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل أو جزء من برنامج خاص بقطاعاتهم؛  
✓ تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة. ويتم تقديم هذه الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها؛

✓ لا يمكن تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن الشروط المنصوص عليها بموجب هذا القانون أو بصفة استثنائية عن طريق قانون المالية؛

✓ يشكل مجموع البرامج حقيقية برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة؛

✓ يتضمن البرنامج مجموعة 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> المادة 20 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> علي زغود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 29.

<sup>3</sup> المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.



## 2- على أساس التخصيص:

تخصص الاعتمادات المالية حسب التخصيص، فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة، ويتم تقديم هذه الاعتمادات على شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها. وتتضمن أعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية، الأبواب الآتية:<sup>1</sup>

- ✓ نفقات المستخدمين؛
  - ✓ نفقات تسيير المصالح؛
  - ✓ نفقات الاستثمار؛
  - ✓ نفقات التحويل؛
  - ✓ أعباء الدين العمومي؛
  - ✓ نفقات العمليات المالية؛
  - ✓ النفقات غير المتوقعة.
- ## II- تصنيف أعباء الميزانية:

تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب<sup>2</sup>:

1- النشاط: يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته (برنامج، برنامج فرعي، نشاط)؛

2- الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها؛

3- الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛

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

وتتكون الإعتمادات المالية المفتوحة، من رخص الالتزام ومن إعتمادات الدفع<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> المادة 29 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 28 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 30 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

### أ- رخص الالتزام AE:

تمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر، وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية، سارية للسنة الموالية، عند الاقتضاء، فيما يخص نفقات الاستثمار.

### ب- اعتمادات الدفع CP:

تمثل اعتمادات الدفع الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام.

وتكون الإعتمادات المالية حصرية أو تقييمية:<sup>1</sup>

### ب-1- الإعتمادات الحصرية:

لا يمكن الالتزام أو الأمر بالصرف أو دفع النفقات المتعلقة بالإعتمادات المالية الحصرية إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة.

### ب-2- الاعتمادات التقييمية:

تقيد النفقات المتكفل بها عن طريق اعتمادات مالية تقييمية، عند الحاجة لمبلغ يفوق مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة، وتتم تسوية تجاوز الاعتمادات المالية التقييمية بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة في الميزانية العامة للدولة أو بتقييدها في حساب النتائج. ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فوراً، بأسباب تجاوز الاعتمادات التي تمت تسويتها بقيدها في حساب النتائج.

وتغطي الاعتمادات المالية التقييمية:<sup>2</sup>

✓ أعباء الدين العمومي؛

✓ رد المبالغ المحصلة من غير حق؛

✓ التخفيضات والاستردادات؛

✓ الأعباء المتعلقة بالالتزامات الدولية؛

✓ الأعباء المتعلقة بسريان مفعول ضمانات ممنوحة من الدولة؛

ويمكن تعديل أصناف الأعباء التي تمت تغطيتها بالإعتمادات التقييمية بموجب قانون المالية.

<sup>1</sup> المادة 31 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 32 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

ثالثا: حركة الاعتمادات:

✓ يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة، بموجب مرسوم، بناء على تقرير مشترك بين الوزير ومسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية، ويمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم؛

✓ يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية، من أجل التكفل، عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات، بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة، ويقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان<sup>1</sup>؛

✓ كما يمكن اتخاذ مراسيم تسبيق خلال السنة الجارية، بمبادرة من الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، وذلك حصريا في حالات الاستعجال القصوى ويكون فتح هذه الاعتمادات المالية، إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية ويتم توزيعها بموجب مرسوم. ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فورا وفي كل الأحوال يجب ألا يتجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية وتخضع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في قانون المالية التصحيحي القادم<sup>2</sup>؛

✓ يمكن إجراء نقل وتحويل من الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية للتعديل الأولي لاعتمادات البرنامج؛

✓ يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج لآخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني؛

✓ يتم تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين ويتم إبلاغ البرلمان بذلك؛

<sup>1</sup> المادة 26 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 27 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

✓ لا يمكن أن تتجاوز مبالغ الإعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل بموجب مرسوم خلال نفس السنة، حدود 20% من الإعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة الكل برنامج من البرامج المعنية؛

✓ لا يمكن أن تستفيد البرامج التي كانت اعتماداتها موضوع نقل أو تحويل خلال السنة المالية من تحويل أو نقل من التخصيصات الإجمالية إلا في حالة تدبير عام في مجال الأجور<sup>1</sup>؛

✓ لا يمكن أن تكون الإعتمادات المالية المسجلة في باب نفقات المستخدمين موضوع أي عملية حركة الإعتمادات المالية انطلاقاً من أبواب أخرى من النفقات أو لصالح أبواب أخرى من النفقات؛

✓ لا يمكن القيام بأي حركة لاعتمادات المالية من الإعتمادات المالية التقييمية لفائدة الإعتمادات المالية الحصرية بما فيها الإعتمادات المتعلقة بنفقات المستخدمين<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث: تخصيص الإيرادات وموارد الخزينة وأعباءها، وحسابات الدولة

طبقاً لأحكام هذا القانون العضوي الجديد، فإنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، ويستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة وتعتبر الإيرادات المبلغ الكلي للحوصل، وذلك دون تقليص بين الإيرادات والنفقات.

#### أولاً: تخصيص الإيرادات

يمكن أن ينص قانون المالية حسب القانون العضوي الجديد صراحة على تخصيص الإيرادات لتغطية بعض النفقات، بعنوان العمليات المتعلقة ب<sup>3</sup>:

#### 1. الإجراءات الخاصة بالميزانية العامة للدولة:

التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الإعتمادات المالية، وتتكون الأموال المخصصة للمساهمات من الأموال ذات الطابع غير الجبائي المدفوعة من قبل أشخاص معنويين أو طبيعيين للمساهمة في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة، كما تعتبر أموال مساهمة، الهبات والوصايا المتنازل عليها للدولة، ويجب أن يتطابق استعمال الأموال المخصصة للمساهمة مع موضوع المساهمة وفقاً للاتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال المخصصة للمساهمات والهبات.

<sup>1</sup> المادة 33 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 34 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 38 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

تسجل الأموال المخصصة للمساهمات مباشرة كإيرادات الميزانية العامة للدولة، وفي حالة ما إذا تم تخصيصها لحساب التخصيص خاص فإنه يفتح اعتماد مالي بنفس المبلغ في البرنامج المعني، بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، ويتم توقع وتقييم الإيرادات المتعلقة بالأموال المخصصة للمساهمات بموجب قانون المالية.<sup>1</sup>

### 2. الحسابات الخاصة للخرينة:

تبين الحسابات الخاصة للخرينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات ويتم فتحها وغلقها بموجب قانون المالية، وتشمل الحسابات الخاصة للخرينة الفئات الآتية:

#### أ- الحسابات التجارية:

تبين الحسابات التجارية، من حيث الإيرادات والنفقات، المبالغ المتعلقة بتنفيذ عمليات تخص نشاطات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها، بصفة ثانوية، المصالح العمومية للدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

تكتسي تقديرات نفقات الحسابات التجارية طابعا تقييما، ويحدد قانون المالية سنويا المبلغ الذي يمكن في حدوده دفع النفقات المرتبطة بالعمليات المعنية أكثر من المبالغ المكتسبة فعلا، ذلك بعنوان جميع الحسابات التجارية.<sup>2</sup>

#### ب- حسابات التخصيص الخاص:

وتضم العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية:

ويمكن أن تكمل الموارد الخاصة لحساب تخصيص خاص بتخصيص مسجل في الميزانية العامة للدولة في حدود 10% من مبلغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة، حيث يربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة، وتكون موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، موضحا لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا أجل تحقيقها.

<sup>1</sup> المادة 39 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 49 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

كما يفتح في كتابات الخزينة، حساب تخصيص خاص، من شأنه إيواء قيم زائدة ناتجة عن مستوى إيرادات جباية المحروقات أعلى من تقديرات قانون المالية (صندوق ضبط الإيرادات)، ويقتصر استعمال موارد هذا الحساب في حدود نسبة مئوية من الناتج الداخلي الخام الذي يحدد معدله بموجب قانون المالية<sup>1</sup>.

### ج- حسابات القروض والتسبيقات:

تبين حسابات القرض، القروض الممنوحة من طرف الدولة، وتكون القروض الممنوحة من طرف الخزينة منتجة للفوائد ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك.

أما حساب التسبيقات تحدد عمليات منح التسبيقات أو استرجاعها التي يرخص للخزينة بمنحها، وتعفى التسبيقات الممنوحة من طرف الخزينة للهيئات والمؤسسات العمومية من الفوائد، ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك<sup>2</sup>.

### د- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية:

تبين العمليات المنجزة تطبيقاً للاتفاقيات الدولية الموافق والمصادق عليها قانوناً<sup>3</sup>.

### هـ- حسابات المساهمة والالتزام:

تخصص حسابات المساهمة والالتزام لتسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات الخزينة التي تحوزها عن المؤسسات العمومية، وكذا عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات<sup>4</sup>.

### و- حسابات العمليات النقدية:

تبين إيرادات ونفقات ذات طابع نقدي، وتكتسي التقييمات المتعلقة بالإيرادات وتقديرات النفقات طابعاً بيانياً، بالنسبة لهذه الفئة من الحسابات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 50 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادتين 52 و53 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 55 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>4</sup> المادة 56 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>5</sup> المادة 57 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

**ثانيا: موارد الخزينة وأعباءها**

تنتج موارد خزينة الدولة وأعباءها من العمليات التالية<sup>1</sup>:

- 1- **توظيف المتوفرات المالية للدولة:** ويتم توظيف هذه المتوفرات المالية وفقا للرخص السنوية العامة أو الخاصة التي يمنحها قانون المالية للسنة.
- 2- **إصدار وتحويل وتسديد الاقتراضات:** يتم إصدار وتحويل وتسيير القروض وفقا للرخص السنوية العامة أو الخاصة التي يمنحها قانون المالية.
- 3- **تسيير الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة:** حيث يحدد قانون المالية أصناف الهيئات والمؤسسات العمومية التي يتعين عليها إيداع متوفراتها المالية كليا أو جزئيا لدى الخزينة.
- 4- **خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها، الصادرة لصالح الدولة:** وتدون سندات الاقتراض التي تصدرها الدولة بالدينار، ولا يمكن أن تحمل أي إعفاء جبائي ولا أن تستعمل كوسيلة لدفع نفقة عمومية، ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك.

**ثالثا: حسابات الدولة**

تمسك الدولة محاسبة ميزانياتية تنقسم إلى<sup>2</sup>:

- 1- **محاسبة التزامات؛**
- 2- **محاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق؛**
- 3- **محاسبة عامة لجميع عملياتها قائمة على مبدأ معاينة الحقوق المثبتة والواجبات؛**
- 4- **محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج.**

تؤخذ إيرادات الميزانية في الحسابان بعنوان ميزانية السنة التي تم خلالها تحصيلها من قبل المحاسب العمومي، وتؤخذ أيضا بعنوان نفقات الميزانية السنة التي تم الالتزام بها ودفعها، من قبل المحاسبين المعنيين ويجب أن تحسم جميع النفقات من الاعتمادات للسنة المعينة مهما يكن تاريخ نشوء الدين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 59 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 65 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 66 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## المبحث الثاني: الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وآثاره على تسيير مؤسسة عمومية

إن القانون العضوي الجديد لإعداد قوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازناتي والمحاسباتي، بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر، من خلال إحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، وزيادة الفعالية في تسيير المؤسسات العمومية الإدارية.

### المطلب الأول: لمحة عن تسيير المؤسسات العمومية الإدارية

بعد الأهمية التي حظي بها قطاع الخدمات في الدول المتقدمة، أولت الدول اهتماماً كبيراً لهذا القطاع، وقامت بإنشاء مؤسسات تابعة لها لتسهيل تقديم الخدمة العمومية لأفراد المجتمع، وبقيت هذه المؤسسات تحتل موقع الصدارة حتى وقتنا هذا في الدول النامية، نظراً لخصوصيتها والأسباب التي أدت لوجودها وانتشارها.

### أولاً: مفهوم المؤسسة العمومية

#### 1. تعريف القطاع العام:

يعرف هذا القطاع في المعاجم الاقتصادية بأنه ذلك القسم من الاقتصاد الذي يعنى بصفات الحكومة، فهذه الأخيرة تتلقى الدخل من الضرائب وغيرها من الإيرادات، وتؤثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتها الإنفاقية والاستثمارية وعبر سيطرتها على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات الاقتصاد الأخرى<sup>1</sup>.

وتنشأ هذه المؤسسات من طرف الدولة لذلك اقترن مفهوم القطاع العام بالملكية العامة لوسائل الإنتاج، إذ يتم تسييرها بواسطة شخص أو عدة أشخاص تعينهم الجهة الوصية، حيث شهد هذا القطاع انتشاراً واسعاً في مختلف الدول الرأسمالية خصوصاً، مع بداية هذا القرن سواء بالتأميم أو الإنشاء.

<sup>1</sup> عمر الأيوبي، "معجم الاقتصاد"، المعاجم الأكاديمية المتخصصة، 1995، ص 342.



2. أسباب وجود وانتشار المؤسسات العمومية:

أدت الظروف والمشاكل التي سببتها الحرية الاقتصادية إلى المناداة بضرورة تدخل الدولة، خاصة بعد توسع الطبقة بين أفراد المجتمع الواحد، والكساد الكبير الذي حدث عقب الحرب العالمية الأولى وعجز الأفكار المنادية بحيادية الدولة من حل هذه المشاكل، هذا ما فسح المجال لظهور أفكار وأراء جديدة دعمت دور القطاع العام باعتباره الحل الوحيد لهذه المشاكل. ولعل من بين أهم هذه الأسباب، نذكر مايلي:<sup>1</sup>

أ- الأسباب السياسية: تنفر هذه الأسباب إلى عدة عناصر:

- أسباب فرضية: تتلخص في التأميمات التي تتم على المؤسسات التي كان يمتلكها أشخاص أجنب أو أعداء في الوطن، مثل ما حدث في أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى والثانية؛
- أسباب الأمن واستقلالية الدولة: من بين الأسباب التي تدفع الدولة إلى تأميم المؤسسة في حالة وجود علاقات بين هذه الأخيرة وجهات أجنبية، مما قد يتسبب باتخاذ هذه المؤسسة لقرارات ضد مصلحة الوطن، ويكون هذا التخوف من مساس سيادة الوطن خصوصا في ظروف الحرب؛
- الإيديولوجية السياسية: يقوم أصحاب السلطة في البلاد بإصدار أوامر طبقا لبرامجهم وميولهم الإيديولوجية، حتى لو كان البلد رأسماليا؛
- لقد كان النظام الاشتراكي السبب الرئيسي لظهور المؤسسات العمومية.

ب- الأسباب الاجتماعية: تسعى الدولة إلى توفير بعض الخدمات والمنتجات للمواطنين بشيء من الدعم أو بدون مقابل، حيث يغيب مبدأ الربحية عن هذه المؤسسات.

ج- أسباب اقتصادية: تتدخل الدولة أحيانا لشراء المؤسسات الخاصة التي تحقق خسائر أو لا تستطيع الصمود اقتصاديا وماليا تقاديا لوقوع اضطرابات في الاقتصاد، تقوم الدولة بتوفير إيرادات لميزانيتها العامة بواسطة الاستغلال في بعض القطاعات مثل الغابات، المعادن والطاقة، البريد والمواصلات أو من أجل توفير المواد الأولية بأسعار معقولة.

بالإضافة إلى اتجاهها لإنشاء مؤسسات في قطاعات اقتصادية يهرب منها الرأسمال الخاص، سواء لتكاليفها المرتفعة أو لاستنزاف التكنولوجيا العامة وانخفاض المردودية فيها مثل الطاقة النووية.

<sup>1</sup> ناصر دادي عدون، "اقتصاد المؤسسة"، دار المحمدية، الجزائر، ط2، 1998، ص-ص: 58-59.

### 3. أهداف القطاع العام:

من بين الأهداف المرجوة من إشراك القطاع العام في النشاط الاقتصادي ما يلي:<sup>1</sup>

#### أ- الأهداف السياسية:

إن أهم الأهداف السياسية نلخصها في النقاط التالية:

- ❖ الهدف الرئيسي لزيادة دور القطاع العام في الدول النامية هو تأكيد استقلال وسيادة هذه الدول في العهود الأولى للاستقلال، كحل لمواجهة التبعية الاقتصادية.
- ❖ من أهم الأهداف السياسية ذات البعد الاجتماعي نجد:
  - التقريب من الدخول والثروات وضمان عدالة التوزيع والتخفيف من أعباء الفئات الأقل دخلاً؛
  - نشر الرفاهية وتعميم الوفرة الاقتصادية؛

- تقديم الدعم لفئات المجتمع ذات الدخل المحدود، والذي تتحمله الدولة كعبء مالي ويقدمه القطاع العام؛
- توظيف الأفرج المتتالية من خريجي المعاهد والكليات، وبذلك توفير فرص أكبر للعمل وامتصاص البطالة.

#### ب- الأهداف الاقتصادية:

يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ❖ محاولة تحقيق الاستقرار الاقتصادي، للحد من التقلبات الاقتصادية والأزمات؛
- ❖ القضاء على الاحتكار والتكتلات الاقتصادية؛
- ❖ الإسراع بمعدلات التنمية من خلال حشد الطاقات الاقتصادية، وفق خطة مركزية تضمن تخصيص أفضل للموارد يقوم فيها القطاع العام بتحقيق الفوائض، ليعاد توظيفها في مجالات تنمية أخرى؛
- ❖ تكوين البنية الأساسية وإدارة الأنشطة التي تتميز باحتكار طبيعي، أو تعتبر ذات أهمية حيوية واستراتيجية؛
- ❖ إدارة بعض المؤسسات العمومية الخدمية الموروثة من عهد ما قبل الاستقلال.

<sup>1</sup> حوتية عمر، "تطور أساليب تسيير المؤسسة الاقتصادية العمومية في الجزائر"، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير - قسم علوم التسيير، الجزائر، 2003/2004، ص 13.

## ثانيا: مفهوم تسيير المؤسسات العمومية الإدارية

### 1. تعريف المؤسسات العمومية الإدارية:

لم يتطرق لهذا الموضوع عدد كبير من الباحثين، ونظرا لقلّة التعاريف المقدمة لهذا النوع من المؤسسات وللإحاطة بكل جوانب التعريف، نعتمد على عدة معايير:

أ- معيار النشاط: اعتمادا على طبيعة نشاط المؤسسات العمومية الإدارية يمكن اعتبارها تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام والتي تقوم بتقديم خدمات للمواطن، أي هدفها الرئيسي هو تقديم الخدمة، ونجد من بينها الجامعات، مراكز التكوين، والمستشفيات... وغيرها، وتشارك في كونها تقوم بمهمة سامية ولا ترجوا من وراء ذلك الربح بل تلبية حاجات العامة ومتطلبات المواطن.

ب- معيار القانوني: عرف مشرع الجزائري المؤسسات العمومية الإدارية في المادة رقم (02) من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، على أنها المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة.<sup>1</sup>

من خلال هذا التعريف نلاحظ أن المشرع الجزائري ذكر كل المؤسسات التي يمكن أن ندرجها ضمن هذا النوع، وهذا ما يدل على خصوصية هذه المؤسسات لذلك نجد هيئات خاصة تقوم على تنظيمها، وهناك قانون خاص ينظم كل العلاقات والتعاملات داخل هذه المؤسسات ويعرف بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

### 2. تسيير المؤسسات العمومية الإدارية:

تخضع المؤسسات العمومية الإدارية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ويعتبر الفرد العامل بها موظف عمومي، وتقوم بتسيير أمورها المالية، فيما يخص صرف نفقاتها أو الاعتمادات المخصصة لها من خلال عونين هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وسنقدم كل واحد منهما كما يلي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> المادة 02 من الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في: يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد: 46، الصادرة في: 2006/07/26.

<sup>2</sup> المواد: (25، 26، 27، 28، و 29) من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

أ- الأمر بالصرف: يعد أمراً بالصرف كل شخص يعمل باسم الدولة أو المجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصرف النفقات، ويقسم الأمرين بالصرف إلى قسمين:

▪ الأمرين بالصرف الرئيسيين: على مستوى الدولة فالوزراء هم الأمرين بالصرف الرئيسيين يأمرهم غيرهم بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، أما على مستوى الجماعات المحلية ومؤسساتها الولائية فالوالي أمر بالصرف يأمر بصرف التسبيقات المخصصة للمجلس التنفيذي الولائي، وعلى مستوى البلدية فان رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف فيما يتعلق بإصدار الحوالات ووضع كشوفات المجموع إيرادات البلدية المحصلة.

▪ الأمرين بالصرف الثانويين: يجوز أن يكون لكل أمر بالصرف رئيسي أمر بالصرف ثانوي، ويمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة غياب أو مانع، وبعبارة أخرى يكون إلى جانب الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين أمرين بالصرف بالتفويض.

ب- المحاسب العمومي: هو الموظف الذي يشتغل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، ويسمى عوناً محاسباً، وهو الذي يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية<sup>1</sup>:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف وحفظها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛
- حركة حسابات الموجودات؛

وحسب ما جاء في المادة (35) من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يتم تعيين المحاسبين العموميين الرئيسيين (أمين خزانة الولاية) من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساساً لسلطته، ويمكنه أيضاً اعتماد بعض المحاسبين العموميين لدى مختلف المؤسسات العمومية<sup>2</sup>.

وحتى يمكن القيام بتسيير سليم للمالية العامة فان تنفيذ عمليات الميزانية والخزانة تتوقف على الأمرين بالصرف والمحاسبين، ومدى الفصل بين مهام كل منها.

<sup>1</sup> المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، نفس المرجع.

## المطلب الثاني: الميزانية العامة للدولة في ظل القانون العضوي 18-15

يحدد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدد، وتمتد السنة المالية لسنة مدنية. وتعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية، على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية<sup>1</sup>.

### أولاً: تحضير قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها

#### 1. تحضير مشاريع قوانين المالية وإيداعها وتقديمها وبنيتها

##### أ- تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها

يوضح الفرع الأول من القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، عملية تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها إلى السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول<sup>2</sup>. ويتم التحضير كما يلي:

• تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقرير حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

✓ عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية؛

✓ تقييم على المدى المتوسط الموارد وأعباء الدولة.

• يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ويطلق عليها بيان السياسة العامة وتحدد بناء على<sup>3</sup>:

▪ المديرية العامة للضرائب (DGI): تحضر ملف الإيرادات التقديرية الذي يحدد مستوى النفقات الميزانياتية.

▪ المديرية العامة للتقديرات والسياسات (DGPP): تحضر مذكرة حول تنبؤات الاقتصاد الكلي التي تكون قاعدة لتقييم مجموعة الإيرادات والنفقات والتوجيهات اللازمة لإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.

▪ المديرية العامة للميزانية (DGB): استناداً على التقارير المذكورة أعلاه، تقوم بتحضير مذكرة تخص النفقات الملتمزم بها للسنة المالية المعنية وتضم:

<sup>1</sup> المادة 03 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المادة 69 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في فيفري 1995 المعدل والمتمم يحدد صلاحيات وزير المالية، ج ر العدد 15، الصادرة في: 1995/02/15.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

- ❖ السياق العام الاقتصادي والمالي للمشروع قانون المالية؛
- ❖ النتائج المحصل عليها في ميزانية التسيير خلال السنوات السابقة والتوجيهات المستقبلية؛
- ❖ النتائج المحصل عليها في ميزانية التجهيز أثناء السنوات السابقة والتوجيهات المتبعة للسنة المالية المعنية؛
- ❖ النتائج المسجلة من حسابات التخصيص الخاص؛
- ❖ صياغة المقترحات.

• **المذكرة التوجيهية** التي تحتوي على جداول تبلغ للأمر بالصرف، تولى اهتماما خاصا للتوجيه والإرشاد نحو الترشيد العقلاني لمقترحات الميزانية مع أخذ بعين الاعتبار خاصة:

- ❖ - تنفيذ ميزانية سنة ن-2؛
  - ❖ - التقديرات لعلق سنة ن-1؛
  - ❖ - عدم تجدد النفقات الاستثنائية؛
  - ❖ - النفقات غير القابلة للتقلص؛
  - ❖ - عدم فتح اعتمادات الدفع بعنوان السنة المالية واعتبارها من حق السنة الموالية.
- الهدف من المذكرة التوجيهية هو إعلام الأمرين بالصرف بالقدرة المالية للدولة والتذكير بمستوى النفقات الكل وزارة وكذلك معدل النمو المسموح به وتثبيت الإطار المدونة حسب الاقتراحات المقدمة، مرفقة بتقرير شامل ومبرر مدعم بالنصوص التشريعية والتنظيمية في هذا الشأن.
- بناء على التوجيهات الواردة للوزراء والإدارات المتخصصة والمؤسسات ذات الاستقلال المالي والولاية، يقومون بإعداد اقتراحات الميزانية وإرسالها للمراجعة إلى وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية).

### ب- إيداع مشروع قانون المالية للسنة وبنيته

- بعد تحضير مشروع قانون المالية للسنة يقوم وزير المالية بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية. ويضم موادا تتناول، في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة.<sup>1</sup>
- تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:<sup>2</sup>
  - عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية؛
  - تقييم على المدى المتوسط الموارد وأعباء الدولة.

<sup>1</sup> المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المادة 72 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

ويتضمن مشروع قانون المالية للسنة أربعة (4) أجزاء متباينة<sup>1</sup>:

**الجزء الأول:** 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.

**الجزء الثاني:** ويحدد هذا الجزء:

- مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع بالنسبة للميزانية العامة، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية؛
- مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص؛
- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

**الجزء الثالث:** ويتضمن هذا الجزء:

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها؛
- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها؛
- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها. ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانيات المعرف في المادة 3 من هذا القانون؛
- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

**الجزء الرابع:** ويتضمن هذا الجزء الجداول التالية:

- الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات المقسمة؛
- الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة؛
- الجدول "ج" ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها، حسب كل صنف؛
- الجدول "د" ويبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية؛
- الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية؛
- الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية؛
- الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي؛
- الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

<sup>1</sup> المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

## 2. الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية:

يرفق مشروع قانون المالية للسنة بالوثائق التالية<sup>1</sup>:

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية؛
- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى؛
- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يأتي:

أ- الحجم 1: مشروع ميزانية الدولة؛

ب- الحجم 2: تقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلفا بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه، ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الإشارة لاسيما لقائمة المشاريع الكبرى؛

ج- الحجم 3: التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة. يتم إعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسب كل برنامج، والمتمحورة حول النتائج. وتكتسي الميزانية حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

- جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام؛
- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص؛

• جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية، ويعد حسب كفيات محددة عن طريق التنظيم يتم تقديم البيانات والمعلومات المرتبطة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبال دفاع الوطني، في وثائق على شكل ملامم، ويجب أن يتم نشرها مع مراعاة حساسيتها.

تودع مشاريع قوانين المالية التصحيحية خلال السنة ويمكن أن تتضمن نفس أجزاء قانون

المالية للسنة. ورفق مشروع قانون المالية التصحيحي بالوثائق التالية<sup>2</sup>:

❖ تقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة؛

❖ أي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة.

<sup>1</sup> المادة 75 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 76 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.



### **3. المصادقة على قوانين المالية:**

تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة والنفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت إجمالي<sup>1</sup>.

وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية<sup>2</sup>:

أ- يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

- ❖ بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية السابق؛
- ❖ بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشر، شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة؛
- ❖ بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

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

### **ثانيا: تنفيذ الميزانية**

فور صدور قانون المالية يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية، ويتم هذا التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب، وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة.

وتوضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن<sup>3</sup>:

- المصالح المركزية والمصالح غير المركزية،
- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج؛
- الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.

<sup>1</sup> المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 78 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 79 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

تحدد العلاقات بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية، بصفة تعاقدية أو اتفاقية، وذلك عند تنفيذهم كل أو جزء من برنامج.

حيث يتم تسجيل التخصيصات والمساهمات في ميزانية الدولة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية ولكل هيئة أخرى مهما كانت طبيعتها القانونية، باستثناء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والموجهة لتمويل تبعات الخدمة العمومية المفروضة من طرف الدولة و/أو من أجل تغطية الأعباء الناتجة عن القيام بخدمة عمومية، لاسيما على أساس تقديم مخطط عملها وتقديراتها الميزانية السنوية<sup>1</sup>.

كما تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة<sup>2</sup>.

### ثالثا: القانون المتضمن تسوية الميزانية

يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية، الذي يتضمن<sup>3</sup>:

1- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة؛

2- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة؛

3- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة؛

ويضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي لمراد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل يصادق القانون المتضمن تسوية الميزانية على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس المراد والأعباء المسجلة حسب الشروط المنصوص عليها في هذا القانون العضوي. كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

<sup>1</sup> المادة 83 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 85 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 86 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، نفس المرجع.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

وزيادة على ذلك، فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية:

- 4- يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية؛
- 5- يغطي، لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعايينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانوناً، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة؛
- 6- يرفع، لكل حساب خاص معني، مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعايين؛
- 7- يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية؛
- 8- يصفي الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

### ❖ مرفقات مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية<sup>1</sup>:

1. ملاحق تفسيرية: تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة؛
2. حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضع على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية؛
3. تقرير وزاري للمردودية: توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة؛
4. تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة،
5. تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء. ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

و يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الفاتح أوت من السنة. ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية-1.

<sup>1</sup> المادتين 87 و 88 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

**المطلب الثالث: آثار إصلاح الميزانية على تسيير المؤسسات العمومية الإدارية وتحديات وضع حيز التنفيذ**  
لقد قامت الجزائر بحركة إصلاح واسعة في جميع الميادين من أجل التنمية الاقتصادية الشاملة، ومنها ميدان الميزانية العامة للدولة من أجل ضمان شفافية المعاملات المالية وزيادة من فعالية التسيير في المؤسسات العمومية الإدارية والتسيير بفعالية أكبر من أجل الوصول إلى النتائج المسطرة، وتواجه وزارة المالية مجموعة من التحديات التي تتطلب العمل على عدة أصعدة من أجل تجاوزها.

### أولاً: آثار إصلاح الميزانية على تسيير المؤسسات العمومية الإدارية

إن للإصلاح الذي عرفته الميزانية العامة للدولة تأثير على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، باعتبارها الممول للمبالغ التي تساهم في سير عملها عن طريق الإعتمادات المخصصة لها في ميزانية على شكل إعانة الدولة.

والآثار المرتقبة للإصلاح على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، يتلخص في:

1. إن اعتماد الإصلاح على نظام المعلومات، يسهل عملية الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب وللشخص المناسب، وبالتالي اتخاذ القرار المناسب ومنه التسيير بفعالية أكبر، لأن ما كانت تعاني منه المؤسسات العمومية الإدارية الجزائرية هو عدم الوصول إلى المعلومة في الوقت المناسب مما يؤدي إلى عدم اتخاذ القرار السليم؛
2. يقوم الإصلاح على الكفاءات والقدرات، مما استدعى القيام بتكوين للموظفين لإكسابهم المهارات اللازمة، وبحصولهم على هذه القدرات سيسهل هذا أجل ضمان شفافية المعاملات المالية؛
3. يسعى إصلاح الميزانية إلى تحميل المسؤولية للمسؤولين، وبهذا يسعى المسؤول إلى تحقيق الأهداف المسطرة لتفادي المساءلة من الإدارة الوصية، لهذا يسعى إلى التسيير بفعالية أكبر من أجل الوصول إلى النتائج المسطرة؛
4. بما أن الميزانية الجديدة تقوم على النتائج المرجوة أو الأهداف المسطرة عوض الوسائل، فإن تحديد الهدف سوف يسهل العمل من أجل الوصول إليه، وبما أن إصلاح الميزانية العامة يمس الهيئات العامة أو المرافق العامة، والتي هي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، فإن هذا سيزيد من فعالية التسيير؛
5. التخطيط المتوسط الأجل أي العمل بمنطق الاستمرارية، وعدم الانقطاع في الأهداف أي مواصلة البرامج المسطرة رغم تغيير المسؤولين؛

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

6. يعتمد الإصلاح على نظام المعلومات، مما يسهل عملية الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب، وبالتالي اتخاذ القرارات السليمة والتسيير بفعالية أكبر؛
7. الهدف من تسيير المؤسسات العمومية الإدارية ليس صرف الإعتمادات الخاصة بالنفقات دون تخطيط مسبق، وإنما صرفها بهدف الوصول إلى النتائج المسطرة بدقة، وعليه الوصول إلى الأهداف ضمن الوسائل المتاحة؛
8. تغيير الذهنيات المنتشرة في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، خصوصا اللامبالاة، والتبذير في صرف مخصصاتها؛
9. يقوم الإصلاح على تكوين الكفاءات والقدرات، لذلك فإن التكوين يؤدي إلى إكساب المديرين قدرات وكفاءة في المؤسسات العمومية الإدارية، مما يساهم في تحقيق البرامج المسطرة والوصول إلى الأهداف المرجوة؛
10. قبل الإصلاح كان الأمر بالصرف يأمر بصرف الإعتمادات دون تخطيط من أجل تقادي مشكل البواقي، أما مع الإصلاح فالمبالغ المتبقية من هذه السنة تنقل إلى السنة الموالية، أي أن المبالغ تخص البرنامج كله وليس حسب السنة المالية، وعليه سيكون هناك رشادة في صرف النفقات؛
11. من خلال الإصلاح يتم تقديم المبلغ المخصص للبرنامج يوزع حسب سنوات الإنجاز، حيث تقدم الحصة السنوية حسب متطلبات كل سنة وحسب الأهداف المحققة في السنة، أي مساءلة المسؤولين عن مدى تحقيقهم للأهداف في تلك السنة حسب المبالغ المقدمة له، وهذا يستدعي من المديرين والمسيرين التسيير بفعالية أكبر.

### ثانيا: تحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد من وجهة نظر وزارة المالية

إن تاريخ بداية تطبيق القانون العضوي الجديد رقم 18-15 حسب نص المادة 89 منه، سيكون بدءا من السنة المالية السنة 2023، حيث سيحضر قانون المالية وكذا قانون ضبط الميزانية لهذه السنة، وفق أحكام هذا القانون، حيث تواجه وزارة المالية مجموعة من التحديات التي تتطلب العمل على عدة أصعدة من أجل تجاوزها، وحاليا على مستوى وزارة المالية بمختلف مديرياتها المركزية، هي ورشة حقيقية لتعديل مختلف القوانين والمراسيم التنفيذية المتعلقة بمالية الدولة، وهذا لمواكبة الإصلاحات والمستجدات التي جاء بها القانون العضوي الجديد.

## الفصل الثالث: تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

ومما سبق يمكن استخلاص التحديات التي تواجه وزارة المالية من أجل وضع القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية حيز التنفيذ<sup>1</sup>:

1. تحديد الأهداف التي تمكن من قياس نتائج البرنامج؛
2. تأطير المسؤولين لتحضير الميزانية السنوية؛
3. انتقاء بعض القطاعات لتكون ورشة نموذجية لتحضير الميزانية حسب البرامج، ومن ثم تعميمها على باقي القطاعات؛
4. تقديم القطاعات لتقارير تلخيصية سنوية ونصف سنوية حول صرف الإعتمادات تشجيعا لثقافة تقديم الحسابات على جميع المستويات؛
5. التعجيل باستدراك التأخر المعلوماتي من خلال تكيف مختلف المؤسسات مع أحكام هذا القانون العضوي، بغية تنفيذ أحكامه بأريحية؛
6. ضرورة وضع برنامج مكثف للتحسيس والتكوين يوجه خصيصا للإطارات والموظفين في الإدارة وكذا المنتخبين، عن طريق تربية وملتقيات لتمكينهم من اكتساب سلوك وردود فعل تتماشى والتطبيق السليم؛
7. يعتبر العنصر البشري أساس نجاح عملية الإصلاح والعصرنة، لذا لا بد من تكوين الإطارات والموظفين المؤهلين، مع اقتراح إنشاء مدارس متخصصة للتكوين في مجال المالية لفائدة موظفي مختلف الإدارات العمومية؛
8. تعتبر الرقابة عنصر هام لضمان وسلامة التصرف في المال العام والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد العمومية، وعليه من الضروري إعادة النظر في دور الهيئات الرقابية كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والهيئات الرقابية الأخرى من أجل تدعيم وتفعيل الرقابة على المال العام؛
9. إن نجاح مشروع هذا القانون مرهون بإصلاحات اقتصادية وبنكية وتقنية في مقدمتها توفير بوابة إلكترونية لتكون دعامة جديدة من تبادل التجارب الدولية في مجال الإصلاح الرامي إلى تعزيز الشفافية؛
10. ضرورة تزويد البرلمان، الإدارات والوزارات بمؤشرات الأداء الخاصة بكل برنامج لكي يستطيع البرلمان أن يراقب مدى تنفيذ هذه البرامج وفقا لما تم تحقيقه عبر هذه المؤشرات ويتم ذلك عن طريق إرفاق قانون تسوية الميزانية، بتقرير سنوي للأداء والذي يحدد الفارق بين التوقعات المدرجة في قانون المالية لسنة والإنجازات المحققة في قانون تسوية الميزانية.

<sup>1</sup> تقرير تكميلي حول مشروع القانون العضوي 18-15، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2018.

**خلاصة الفصل:**

لقد مر النظام المالي الجزائري بعدة مراحل تركت أثرها على النظام الموازني القائم، وخاصة مرحلة الاستعمار الفرنسي، التي ما تزال سماتها موجودة بالرغم من قانون 84-17 الذي يعتبر ثورة مالية قانونية في حد ذاته، وتعتبر الموازنة المعتمدة في الجزائر موازنة البنود التقليدية كمختلف أنظمة الدول النامية، والتي تحتوي على الكثير من النقائص والقيود.

لذا عمدت الجزائر إلى مباشرة إصلاح الموازنة العامة للدولة بما يتماشى والمعايير الدولية في هذا المجال نظرا للتحويلات التي حدثت في العالم خاصة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فانطلقت في إعداد مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية من أجل تنظيم المسائل المالية للدولة، ومع صدور القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي انتقل بالموازنة العامة للدولة في الجزائر من موازنة البنود أو الموازنة التقليدية إلى أسلوب يعتمد على موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج، والإطار الموازني المتعدد السنوات، وعرض جديد للموازنة العامة ووثائقها وتعديل الأدوار والمسؤوليات، وضمان أكثر شفافية في العمليات المالية ورشادة النفقات العمومية، وتحقيق فعالية أكبر للمؤسسات العمومية الإدارية باعتبارها هيئات عامة هدفها خدمة المواطن وتلبية الحاجات العامة.

خاتمة



تعمل المالية العامة للدولة على ضمان التوازن المالي والاستقرار الاقتصادي، وارتبط مفهومها ارتباطا وثيقا بتطور الدولة فبعد أن كانت مالية الدولة محايدة ولا تقتصر سوى على البعد المالي والمحاسبي، أصبحت في الفكر الحديث أكثر إيجابية وتلعب دورا في أبعاد متعددة اقتصادية، اجتماعية وسياسية، بما يضمن إشباع الحاجات العامة للأفراد. وتعد الميزانية العامة للدولة الأداة الفعالة للسياسة المالية التي تعكس إستراتيجيتها في الاستفادة من إمكانياتها ومواردها المتاحة في الإطار التنظيمي للنفقات العمومية والإيرادات العمومية، فالجزائر شئنها شأن باقي دول العالم شهدت تطورات عديدة في مختلف المجالات، ومحاولة منها لمواكبة التطورات في مجال المالية العامة نتج عنه مشروع إصلاح الميزانية العامة للدولة من أجل تغطية النقص وسد الثغرات التي تشوب نظام الميزانية الحالي بما يحقق مرونة أكثر في العمليات المالية وتحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام، لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير وفق منطق الوسائل إلى التسيير وفق منطق النتائج، وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج ومهام واضحة ذات أهداف معينة وقياس مدى تحقيق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، وهذا ما يمكن من المتابعة الجيدة لها، كما يركز مشروع العصرية على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي وتمثلت العناصر الأساسية للإصلاح في الإطار المتعدد السنوات، تكيف الأطر القانونية والمحاسبية ووضع نظم المعلومات وتعزيز المسؤوليات.

ويخضع قانون المالية حاليا في الجزائر لأحكام القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والذي تجاوزه الزمن وأصبح لا يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية الحالية، مما حتم على الجزائر إصدار القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية، حيث من المنتظر أن يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لهذا القانون العضوي الجديد، وذلك بتحديد إطار الميزانية العامة للدولة على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينه سنويا، من أجل استشراف وفعالية أكبر في التسيير، كما يرتكز على مبدأ الموازنة الموجهة نحو النتائج انطلاقا من أهداف محددة مسبقا، وبالتالي إطار التسيير الذي يجسده، يمنح استقلالية أكبر للمسيرين، كما يكرس مبادئ التقييم ومراقبة الأداء.

وقد كان لهذه الإصلاحات تأثيرات كبيرة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث أن الاعتماد على نظام المعلومات يسهل اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى تحميل المسؤولية للمسؤول يزيد من فعاليته في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذا التنمية التي تكون عبر البرامج لمدة متوسطة، تسعى لتحقيق أهداف معينة، أي الإدارة بالأهداف والبرامج عوض الإدارة بالوسائل.

### نتائج اختبار الفرضيات:

بعدما تناولنا الموضوع من خلال أطواره المختلفة، توصلنا إلى النتائج المرتبطة باختبار الفرضيات كالآتي:

#### الفرضية الأولى:

لقد سجل النظام الحالي بالجزائر بعض العيوب والنقائص من خلال محدوديته إضافة إلى الضعف في الرقابة التي تعتبر مجرد رقابة على صرف الأموال في البنود المخصصة لها، ونقص الشفافية في الميزانية العامة وغموض بعض العمليات المالية، ومحاولة من الجزائر لتدارك هذه النقائص انتهجت نهج العديد من الدول من خلال تبني مشروع إصلاح نظام الميزانية الذي يستجيب للاتجاهات العالمية ويتمشى مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي بادرت بها الحكومة من قبل، مما يسمح بمواكبة التغيرات الهامة في نظم وقواعد الميزانية المعمول بها دولياً، ويحقق مرونة أكثر في العمليات المالية وتحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام وضمان التسيير الأمثل للموارد.

#### الفرضية الثانية:

يساهم القانون العضوي رقم 18-15 الجديد المتعلق بقوانين المالية في عملية إصلاح نظام الميزانية من خلال التكفل بالنقائص المسجلة، والتعريف بكيفية تحضير قوانين المالية ومضمونها وكذا كيفية تقديمها والمصادقة عليها، فضلاً عن تحديده للمبادئ والقواعد التي تحكم المالية العمومية، وحسابات الدولة، إلى جانب تنفيذ ومراقبة قوانين المالية، وتحقيق فعالية أكبر للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باعتبارها هيئات عامة هدفها خدمة المواطن وتلبية الحاجات العامة، وذلك بالانتقال من التسيير وفق منطق الوسائل إلى التسيير وفق منطق النتائج.

### نتائج البحث:

أفرزت معالجتنا لهذا الموضوع عن مجموعة من النتائج، يتمحور أهمها فيما يلي:

1- تعتبر المالية العامة العلم الذي يقدم الوظائف المالية للدولة، إذ يهتم بدراسة النفقات العامة وأسباب زيادتها، وآثارها على الاقتصاد، وكيفية تغطية هذه النفقات عن طريق الإيرادات العامة، التي يتم تحصيلها عن طريق الجباية العادية المتمثلة في الضرائب، الرسوم والأتاوى، أو الجباية غير العادية والتي تتمثل في الجباية البترولية، أو الإيرادات الاستثنائية، وطريقة الموازنة بينهما في وثيقة واحدة تدعى الميزانية العامة للدولة؛

- 2- إن ميزانية العامة للدولة أصبحت أهم أداة على الإطلاق في سبيل تحقيق التنمية المستدامة المنشودة للدول، باعتبارها تمثل جزء من الإنفاق لا يستهان به في سبيل تحقيق رفاهية المجتمع، فالإشكال لا يطرح في حجم الموارد المالية المتاحة للدولة بقدر ما يطرح في كيفية تسيير هذه الموارد بشكل يحقق الأهداف والنتائج المرجوة؛
- 3- يعتبر ظهور الموازنة القائمة على النتائج كنتيجة لعجز الموازنة التقليدية في تلبية احتياجات السياسات العامة للحكومة بسبب الانتقادات الكثيرة التي وجهت لها بسبب عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات وعدم ارتباطها بشكل دائم بالمخططات التنموية؛
- 4- يعاني النظام الموازني في الجزائر من نقائص واختلالات قيدت الموازنة العامة للقيام بدورها في تحقيق أهداف المجتمع، ولا تزال الجزائر تطبق موازنة البنود، رغم كونها عاجزة عن تقديم الكفاءة الاقتصادية، خاصة فيما يتعلق بالتخطيط والأداء وذلك لعدم تركيزها على النتائج؛
- 5- من أهم النقائص والعيوب التي يعاني منها النظام الميزاني هو غياب مفهوم مسؤولية المسيرين، وكذا النقص الواضح لشافية الميزانية من خلال نقص وثائقها وغموض بعض العمليات المالية للدولة؛
- 6- اتجهت الجزائر نحو إصلاح نظامها الموازني، من خلال تبنيها لمشروع إصلاح نظام موازنتها العامة (MSB) استجابة للاتجاهات العالمية في هذا المجال، غير أن تنفيذه يتطلب إصلاح جوانب أخرى لها علاقة مباشرة بالموازنة العامة كنظام الرقابة والمحاسبة العمومية وعدم كفاءة التنظيم الإداري الحالي، مما يستوجب إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للإدارة، وتحديد المسؤوليات والواجبات بشكل أكثر تحديداً؛
- 7- من أجل تلافي الثغرات التي تشوب نظام الميزانية الحالي في الجزائر جاء القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، الهادف إلى تغيير نمط التسيير العمومي، الذي سينتقل من نمط التسيير المرتكز على الوسائل إلى ثقافة التسيير المرتكز على النتائج؛
- 8- إن القانون العضوي 15/18 لا يهدف إلى تغيير بنية وشكل الميزانية فقط، بل يركز كذلك على مبدأ مساءلة المسؤولين ومراقبة الأداء، فهو وسيلة الإصلاح الدولة ويؤدي إلى تعزيز صلاحيات البرلمان والرقابة على المال العام، كما يساهم في إدخال نمط جديد في تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يتعلق بمفاهيم الأداء وقياس النتائج وفق مؤشرات الأداء؛

- 9- يقوم الإصلاح على تقديم الاعتمادات الخاصة بالبرامج حسب الاحتياجات الخاصة لكل سنة، مع التركيز على ترشيد النفقات إلى أكبر قدر ممكن وترتيبها حسب الاحتياجات، وحسب الأولويات بين القطاعات؛
- 10- أهم التحديات لنجاح مشروع العصرية، هو القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية الساري المفعول، الذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها التغيرات والتطورات التي عرفت الجزائر في المجال السياسي والاقتصادي؛
- 11- وجود مؤشرات إيجابية من خلال القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، الهادف إلى تعزيز مبادئ المساءلة والمساهمة في إدخال نمط جديد في تسيير الميزانية العامة للدولة، يتعلق بمفاهيم الأداء وقياس النتائج وفق مؤشرات الأداء، وهو ما يسمح بتحقيق تسيير أحسن وفعالية أكبر للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري خدمة للمواطن وتلبية للحاجات العامة.

### آفاق الدراسة:

- إن دراستنا لهذا الموضوع ما هي إلا محاولة للوقوف على مدى تأثير إصلاح الميزانية العامة للدولة على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، غير أن هناك جوانب لم نتطرق لها، والتي يمكن أن تشكل مواضيع جديرة بالبحث في مناسبات لاحقة وعلى هذا الأساس نقترح المواضيع التالية للدراسة:
- حوكمة الميزانية العامة للدولة في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية؛
  - عصرية الإدارة العمومية بما يتماشى والإصلاحات المطبقة على الموازنة العامة.

# قائمة المراجع

### قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

#### I- الكتب:

- 1- أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة التاسعة، 2015.
- 2- الحاج طارق، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008 .
- 3- العبيدي سعيد علي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار دجلة، ط1، عمان، الأردن، 2011.
- 4- العلي عادل فليح، "مالية الدولة"، دار زهران للنشر والتوزيع، ط 1، عمان 2012.
- 5- العلي عادل فليح، كداوي طلال محمود، "اقتصاديات المالية العامة"، الكتاب الأول، جامعة الموصل، 1988.
- 6- المهائني محمد خالد وآخرون، "المالية العامة"، منشورات جامعة دمشق، 2000.
- 7- بساعد علي، "المالية العامة"، المعهد الوطني للمالية، ديسمبر 1992.
- 8- ت كلا شريف رمسيس، "الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة"، دار الفكر العربي، 1979.
- 9- حسين الصغير، "دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية الجزائر، 1996.
- 10- حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2001.
- 11- حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 1987.
- 12- خديجة الأعسر، "اقتصاديات المالية العامة"، دار الكتب المصرية، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 2016 .
- 13- رفعت المحجوب، "المالية العامة والنفقات العامة"، الجزء الأول، دار النهضة، القاهرة، 1971.
- 14- رمضان صديق، "الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي"، بدون دار نشر، مصر، 2016.
- 15- سوزي عالي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- 16- سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، الطبعة 05، مكتبة الآداب بالقاهرة، مصر، 1998.
- 17- صقر أحمد صقر، "النظرية الاقتصادية الكلية"، وكالة المطبوعات الكويت، 1983.
- 18- علي زغدود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 19- عمر الأيوبي، "معجم الاقتصاد"، المعاجم الأكاديمية المتخصصة، 1995.
- 20- فوضيل شبلي، حمزة عبد الكريم، "دليل الموظف، النصوص التشريعية والتنظيمية للمحاسبة والمالية العامة"، الجزء الأول، قصر الكتاب، البليدة، 2004.
- 21- لعامرة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 22- محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة، الميزانية العامة للدولة)"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- 23- محرزى محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 24- محمد الصغير بعلي يسرى أبو العلا "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر 2003.
- 25- محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات جامعة دحلب، سوريا، 1979.
- 26- محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1، عمان، 2008.
- 27- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000.
- 28- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2007.
- 29- معجم اللغة العربية، "المعجم الوسيط"، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، اسطنبول، تركيا، مادة (وزن).
- 30- مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجناي، "إدارة الموازنات العامة"، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 1999.
- 31- ناصر دادى عدون، "اقتصاد المؤسسة"، دار المحمدية، الجزائر، ط 2، 1998.
- 32- يلس شاوش بشير، "المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- 33- يونس منصور ميلاد، "مبادئ المالية العامة"، ط 1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991.
- II - الأطروحات والرسائل:**
- أ- أطروحات الدكتوراه:**
- 34- الأسود الصادق، "مساهمة المحاسبة العمومية، في ترشيد النفقات العامة، حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011.
- 35- الجوزي فتيحة، "الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازى بالجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 03، 2013/2014.
- ب- رسائل الماجستير:**
- 36- ساجي فاطمة، "الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011.
- 37- مفتاح فاطمة، "تحديث النظام الميزانى في الجزائر"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011.
- 38- حوتية عمر، "تطور أساليب تسيير المؤسسة الاقتصادية العمومية في الجزائر"، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير - قسم علوم التسيير، الجزائر، 2003/2004.

### III - القوانين والتشريعات:

- 39- القانون رقم: 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في: يوليو 1984، ج ر عدد: 28، الصادرة في: 1984/07/10.
- 40- القانون رقم: 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في: أوت 1990، ج ر عدد: 35، الصادرة في: 15 أوت 1990.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المعدل والمتمم يحدد صلاحيات وزير المالية، المؤرخ في فيفري 1995، ج ر العدد 15، الصادرة في: 1995/02/15.
- 42- الأمر رقم: 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في: يوليو 2006، ج ر عدد: 46، الصادرة في: 2006/07/26.
- 43- القانون رقم: 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في: مارس 2016، ج ر عدد: 14، الصادرة في: 06 مارس 2016.
- 44- القانون العضوي رقم: 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في: سبتمبر 2018، ج ر عدد: 53، الصادرة في: 02 سبتمبر 2018.

### IV - البحوث والمجلات:

- 45- تومي سلامي، "مشروع عصرنة أنظمة الميزانية (نحو ترشيد الإنفاق العمومي)"، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، "لجامعة الأغواط العدد 17، جوان 2012.
- 46- ثابتي الحبيب، "عصرنة نظم الميزانية في الجزائر الدعامة الأساسية لإصلاح الإدارة العمومية وترشيد الإنفاق العام"، مجلة التنظيم والعمل، المجلد 04، العدد 03، سبتمبر 2015.
- 47- حوري عمر، "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: الواقع والآفاق، مجلة "الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة خميس مليانة، تاريخ النشر: 01-12-2016.
- 48- عبد السميع رويينة، "التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 23، جوان 2018.
- 49- عكة عبد الغني، "نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، 2008.
- 50- مراد بوعيشاوي، عماد غزالي، "التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 01، أبريل 2020.
- 51- مليكة حفيظ شبايكي، مغني نادية، "موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 09.



### V- الملتقيات والندوات العلمية:

52- آمال حاج جاب الله، "واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير (دراسة تحليلية ونقدية لمختلف مشاريع الإصلاح المحاسبي)"، الملتقى الدولي حول دور المعايير المحاسبية الدولية (ISA-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات، اتجاهات النظام المحاسبي الجزائري (المالي والعمومي) على ضوء التجارب الدولية، جامعة ورقلة، 24-25 نوفمبر 2014.

### IV- التقارير والإصدارات:

53- تقرير تكميلي حول مشروع القانون العضوي 18-15، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2018.

### ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

#### I- Les ouvrages :

54- Mourice Duverger, **Finance Publique**, PUF, Paris.1971.

#### II- Les rapports:

55- **Stratégie de mise en oeuvre de la réforme budgétaire en Algérie 2007-2010**, Ministère des finances –Algérie-, Octobre 2006.

### ثالثا: قائمة المراجع الإلكترونية:

56- Mohamed Messaï, **Le système budgétaire en Algérie et sa problématique modernisation**, Disponible sur: <https://www.elwatan.com/edition/contributions/le-systeme-budgetaire-en-algerie-et-sa-problematique-modernisation-31-03-2018>.

العلماء

الملحق رقم (1): الجدول (أ) الملحق بقانون المالية الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة لسنة 2020

3 جمادى الأولى عام 1441 هـ 30 ديسمبر سنة 2019 م		الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 81	50
<b>الملاحق</b>			
<b>الجدول (أ)</b>			
<b>الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2020</b>			
المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية		
	<b>1 - الموارد العادية</b>		
	<b>1.1 - الإيرادات الجبائية :</b>		
1.428.440.000	201 - 001 - حواصل الضرائب المباشرة.....		
93.944.000	201 - 002 - حواصل التسجيل والطابع.....		
1.182.631.000	201 - 003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....		
444.741.000	..... (منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....		
47.159.000	201 - 004 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....		
294.691.000	201 - 005 - حواصل الجمارك.....		
3.046.865.000	<b>المجموع الفرعي (1)</b>		
	<b>1 - 2 - الإيرادات العادية</b>		
35.047.000	201 - 006 - حواصل ومداخيل أملاك الدولة.....		
174.436.000	201 - 007 - الحواصل المختلفة للميزانية.....		
50.000	201 - 008 - الإيرادات النظامية.....		
209.533.000	<b>المجموع الفرعي (2)</b>		
	<b>1 - 3 - الإيرادات الأخرى :</b>		
833.000.000	الإيرادات الأخرى.....		
833.000.000	<b>المجموع الفرعي (3)</b>		
4.089.398.000	<b>مجموع الموارد العادية</b>		
	<b>2 - الجباية البترولية</b>		
2.200.325.000	201 - 011 - الجباية البترولية.....		
6.289.723.000	<b>المجموع العام للإيرادات</b>		

الملحق رقم(2): الجدول (ب) الملحق بقانون المالية توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية

3 جمادى الأولى عام 1441 هـ 30 ديسمبر سنة 2019 م	
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 81	
51	
الجدول (ب)	
توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية	
المبالغ (دج )	الدوائر الوزارية
8.273.807.000	رئاسة الجمهورية
4.326.911.000	مصالح الوزير الأول
1.230.330.000.000	الدفاع الوطني
38.383.000.000	الشؤون الخارجية
431.994.418.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
77.529.605.000	العدل
86.615.374.000	المالية
59.844.836.000	الطاقة
230.754.424.000	المجاهدين
25.360.349.000	الشؤون الدينية والأوقاف
724.681.708.000	التربية الوطنية
364.283.132.000	التعليم العالي والبحث العلمي
49.936.401.000	التكوين والتعليم المهنيين
14.903.360.000	الثقافة
2.304.381.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة
36.518.016.000	الشباب والرياضة
82.173.251.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
4.685.200.000	الصناعة والمناجم
225.179.207.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.238.221.000	السكن والعمران والمدينة
17.527.751.000	التجارة
18.360.897.000	الاتصال
24.655.965.000	الأشغال العمومية والنقل
13.685.429.000	الموارد المائية
3.117.974.000	السياحة والصناعة التقليدية
408.282.838.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
197.595.537.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
223.629.000	العلاقات مع البرلمان
2.108.927.000	البيئة والطاقات المتجددة
4.399.874.548.000	<b>المجموع الفرعي</b>
493.564.547.000	التكاليف المشتركة
4.893.439.095.000	<b>المجموع العام</b>