

قانون المالية كآلية لتدخل الدولة في الاقتصاد في ظل تبني الجزائر لاقتصاد
السوق

*The Budget Law As a Mechanism of Government Intervention in
the Economy in Light of The Adoption of Market Economy in
Algeria*

أ. عصماني مختار

أ. بنون خير الدين

جامعة سطيف 1 - الجزائر

المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف ميلة - الجزائر

تاريخ قبول النشر: 2016/04/05

تاريخ الاستلام: 2015/10/18

الملخص :

إن تبني الجزائر لميكانيزمات ومبادئ اقتصاد السوق، من تحرير للتجارة الخارجية وفتح المجال للقطاع الخاص ورفع الاحتكار، وتخليها عن سياسة الاستثمار المباشر في المؤسسات الاقتصادية العمومية، لم يمنعها من مواصلة انتهاجها سياسة التدخل في النشاط الاقتصادي وهذا باستعمال قانون المالية الذي يرخص وينفذ برامج الاستثمار العمومي.
الكلمات المفتاحية: قانون المالية، الاستثمار العمومي، تدخل الدولة، اقتصاد السوق.

Abstract :

Algerian Adoption of the mechanisms and the principles of the liberal economy, as liberalization of foreign trade, open the way to the private sector, and the abandonment of the direct investment in the public firms. All that did not prevent Algeria for continuing to pursue the intervention policy in economic activity, through the budget law which authorizes and implements the public investment programs.

Key words: Budget Law, public investment, government intervention, Market economy.

مقدمة:

أخذت مسألة تدخل الدولة في الاقتصاد حيزا هاما في الفكر الاقتصادي، ومهما اختلفت طبيعة الإيديولوجية المتبعة من قبل النظام السياسي فإن الحكومات تحاول جاهدة التحكم في الاقتصاد أو توجيهه، لذا فان النشاط الاقتصادي بطبيعته يرتبط بالدولة. وبالرغم من تطور تدخل الدولة في الاقتصاد، وما يتخلله من اتفاق أو اختلاف حول طبيعة درجة هذا التدخل، يبقى وجود الدولة كفاعل في المجال الاقتصادي ضروريا، حيث يقع على عاتق السلطات العمومية مهمة رسم السياسات العمومية الاقتصادية التي عادة ما تترجمها المالية العمومية من خلال استعمال السياسة الميزانية. وما يميز مجال المالية العمومية في إطار استعمال السياسة لميزانية كأداة التدخل العمومي استعمال القانون كوسيلة لتحقيق الإنفاق العمومي أو السياسة الجبائية، ويعتبر قانون المالية الوسيلة المثلى حتى لا نقول الحصرية لتحقيق هذه السياسات، لما يتميز به من خصائص كونه نص تشريعي متميز يمكن من تحقيق أهداف السياسات الاقتصادية العمومية.

وبالعودة إلى التجربة الجزائرية فإن مسألة تدخل الدولة في الاقتصاد أخذت منحى متذبذب بحسب الظروف السياسية والمالية للدولة وبعد أزمة البترول عام 1986 عادت الجزائر إلى التدخل بالرجوع إلى الحدود الكلاسيكية لقانون المالية، ترجمت هذه المحاولات من خلال حملة من الإصلاحات كانت ترمي إلى انسحاب الدولة كمتعامل اقتصادي مباشر والفصل بينها وبين المؤسسة العمومية، ومحاولة إعطاء الأولوية لاقتصاد السوق وتجسيد مفهوم الضبط وذلك للحد من العجز الميزاني وتخفيض المديونية وبالتالي البحث عن فعالية أكبر للنفقات العمومية.

وتميزت الجزائر من خلال السياسات الحكومية التي انتهجتها، سواء في خضم النظام الاشتراكي أو في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق بالاعتماد على قانون المالية كوسيلة أساسية لتنفيذ السياسة المالية.

إشكالية البحث: من خلال ما سبق يمكن صياغة الإشكالية الآتية:

هل يمكن اعتبار تدخل الدولة في الاقتصاد الوطني من خلال قانون المالية كظرفية اقتصادية ومالية، أم تدخل مدروس عبر سياسات اقتصادية عمومية في إطار الفكر الليبرالي؟

أهمية البحث: تكمن أهمية الدراسة في تسليط الضوء على التجربة الجزائرية في مجال التدخل الاقتصادي للدولة من خلال الإنفاق العمومي وكيفية يتم تأطيرها بواسطة قانون المالية.

محاور الدراسة:

- أولاً: ماهية قانون المالية وخصائصه.
 - ثانياً: تبني اقتصاد السوق في الجزائر ومحاولة الرجوع الى الحدود الكلاسيكية لقانون المالية
 - ثالثاً: الاستثمار العمومي بواسطة قانون المالية في ظل اقتصاد السوق.
- هذا ما سنحاول مناقشته في ورقتنا البحثية هذه من خلال النقاط التالية:

أولاً: ماهية قانون المالية وخصائصه:

1- تحديد مفهوم قانون المالية والميزانية العامة: إن أول ملاحظة يجب الإشارة إليها هي حداثة مصطلح قانون المالية، مقارنة بمصطلح الميزانية العامة، والذي يعتبر بدوره حديث النشأة¹، بحيث قبل القرن الثامن عشر لم يوجد لكلمة الميزانية أثر في المخطوطات المالية. لقد عرف مفهوم الميزانية عدة تغيرات في إطار التطور التاريخي للنشاط المالي وهي تعني "Bougette" مشتقة من كلمة ذات أصل فرنسي، "Budget" للدولة، فلكم الحافظة، وقد أخذت مفهوماً أنجلوسكسونياً، يعني به حافظة أمين خزانة الملك. "Petit Sac du Trésor du Roi".

أما حديثاً، فإن أغلب المهتمين بالدراسات المالية والتشريع المالي يرون أن الميزانية بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا، التي انتقلت منها إلى فرنسا هذه الأخيرة أوجدت لها الأسس العلمية التي تعرف بها الآن، في مختلف الأنظمة المقارنة. ويرجع الفضل في بلورة مفهوم الميزانية العامة، ومنه قانون المالية إلى علماء الاقتصاد والاجتماع، وكذا القانون والسياسة، الذين اجتهدوا في محاولة تحديد مفهومها عن طريق ضبط عناصرها، ومن أمثلة التعاريف التي أعطيت لها في هذا الصدد نذكر:

- عرفها الفقيه الفرنسي Muarice Duverger: "الميزانية هي توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة"².
- "الميزانية العامة بيان تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة ومحددة من الزمن، وإجازة هذا البيان من السلطة التشريعية المختصة"³.

كما عرفت على أنها "وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية محددة"⁴.

وعليه ومن خلال التمعن في هذه التعاريف، نلاحظ أنها تُجمع كلها على الطابع المحاسبي للميزانية العامة، أي تعريف الميزانية العامة كحساب يضم جملة من التوقعات المتعلقة بالاعتمادات المحتمل إنفاقها والإيرادات المزمع تحصيلها، حيث لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا رخصت لها السلطة التشريعية بذلك، بمعنى وجوب إقرارها من طرف البرلمان عن طريق قانون الذي سيعرف فيما بعد بقانون المالية.

تحدد في هذا الجانب المحاسبي الأهداف الاقتصادية والمالية للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة، بالإضافة إلى وسائل توقعها، وبالتالي فإن الميزانية تمثل الوسيلة التي بواسطتها تقوم الحكومة باقتطاع وتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومنه، فإن قانون المالية هو "عمل تشريعي، يصدر سنويا، هدفه تنظيم وتسيير الوسائل المالية حساب الدولة" أو ما يعرف "بالميزانية العامة"، بمعنى هو عبارة عن رخصة تشريعية، يمنح بها البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات"، أما الميزانية، فهي جزء من الكل، فإذا كان قانون المالية يحدد المصادر والأعباء العامة للدولة، والأهداف المتوخاة من خلالها، فضلا عن احتوائه لأحكام تتعلق بمجالات مالية أخرى، فإن الميزانية العامة تقتصر فقط على تحديد هذه المصادر والأعباء بصفة دقيقة.

هذا ما أكدته المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 84-17⁵ المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم في المواد الأولى والثانية والسادسة.

فبنصه بموجب المادة السادسة أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من إيرادات ونفقات، يكون قد اعتبرها مجموعة حسابات، في حين اعتبر قانون المالية طبقا للمادتين الأولى والثالثة حاوي لهذه الميزانية باعتباره هو الذي يرخص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات، وبالتالي وكما سبق ذكره، فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق وهو ما يعرف في لغة القانون بمبدأ الإقرار. وانطلاقا من هذه التعاريف سنحاول تبيان خصائص قانون المالية.

2- **خصائص قانون المالية:** باعتبار قانون المالية أو الميزانية أداة لتنفيذ برنامج الحكومة، فيكون له بذلك جملة من الخصائص مستمدة من خصائص الميزانية العامة، تجعله صنف قانوني متميز:

أ- **قانون المالية عملية سياسية:** حيث أنه لا يعتبر عملية تشريعية فحسب، وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة، وبالتالي سياستها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتباره ترجمة رقمية، مالية لمجموعة الأهداف التي تسعى الحكومة. إلى بلوغها، فهو إذا بنك للمعلومات وجزء من خطة مالية شاملة⁶.

ب- **قانون المالية عملية تقديرية تنبئية:** فهو مجرد تقديرات وتوقعات لنفقات وإيرادات الدولة خلال السنة المقبلة، وذلك بالاستناد على عمليات حسابية لجميع الأعباء والموارد المتوقعة خلال السنة، وتحليلها ضمن ميزانية الدولة، لتسهيل المقارنة بينها بهدف الوصول إلى توازن مضبوط⁷.

ت- **قانون المالية عملية ترخيصية:** باعتباره الوجه القانوني للميزانية العامة، بحيث لا يمكن تنفيذها من طرف الحكومة كما سبق ذكره، إلا إذا رخص لها البرلمان ذلك عن طريق قانون المالية، باعتباره مجالا أصيلا من المجالات المحددة والممنوحة دستوريا إلى السلطة التشريعية. ولعل ما يثبت أن قانون المالية هو عبارة عن رخصة برلمانية، ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون 17-84 والتي تقول "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

ث- **قانون المالية عملية سنوية ودورية:** ذلك، لأنه يوضع في الأصل ليسري خلال سنة مالية واحدة، حسب ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون 17-84: "... بالنسبة لكل سنة مدنية..."، وعليه يقتضي المنطق أن يتكرر كل سنة في نفس الفترة خلافا للتشريعات الأخرى، إلا أنه قد يطراً على فترة نفاذه، بعض الاستثناءات، بحيث قد يمتد لأكثر من سنة، وعندها يكون قانون المالية الثاني نافذاً لأقل من سنة، هذا ما يعرف بالاستثناء الوارد على مبدأ السنوية الذي يحكم الميزانية العامة.

3- **أنواع قانون المالية:** تختلف قوانين المالية حسب المشرع الجزائري، والتي من خلالها نحاول أن نسعى إلى التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية

والاجتماعية لعدة سنوات، وتحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، ويضم قانون 17-84 في المادة 02 مختلف قوانين المالية والمتمثلة في:

أ- **قانون المالية السنوي**: يحدد بصفة عامة موارد الدولة، وأعبائها، وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، وهذا حسب ما تقتضيه المادة الثالثة من قانون 17-84 السالفة الذكر، فهو مبدئياً منطلق السياسة المالية للدولة خلال سنة كاملة فيتضمن الاعتمادات السنوية للدولة، والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للميزانية⁸.

ب- **قانون المالية التكميلي أو المعدل**: تضطر الحكومة إلى وضع قانون مالية تكميلي يتماشى والتغيرات الجديدة، لأن الاعتمادات المفتوحة للإدارة العمومية غير محددة، وغالبا ما يتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة، لذلك يتم وضع قانون مالية تكميلي يتم المصادقة عليه من قبل البرلمان، حيث يعتبر قانون المعدل التصريح بالتنفيذ الحقيقي للميزانية.

ت- **قانون ضبط الميزانية**: يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ القانون، وعند الاقتضاء قانوني المالية التكميلية أو المعدل بكل سنة، حيث تناول قانون 17-84 في المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية والذي يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، وبذلك فهي أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية.

ثانيا/ تبني اقتصاد السوق في الجزائر ومحاولة الرجوع الى الحدود الكلاسيكية لقانون المالية:

إن الترسنة القانونية المصادفة للانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الليبرالي أبرز نية المشرع في القطيعة التامة مع أي ميزة أو مظهر من مظاهر الدولة المنتجة. بالموازاة مع ذلك، أوكلت لقوانين المالية مهمة خاصة تتمثل في امتصاص آثار التحول الإيديولوجي وذلك من خلال الرجوع والانسحاب إلى حدودها الكلاسيكية من جهة، ومن جهة أخرى توفير الأدوات القانونية والإمكانات العملية لضمان تفعيل الدور الجديد للدولة في الاقتصاد. لذلك تميزت المرحلة الانتقالية بظهور مفاهيم مساندة لهذا الطرح قصد معالجة التشوّه على مستوى المفاهيم وعلى رأسها النفقات برأس المال والتي أصبحت بفضل

التعديلات التي شهدتها القانون الإطار لقوانين المالية 84-17 عنوانا للنفقات العمومية الموجهة للاقتصاد بامتياز⁹.

1- إحداه من نوع من القطيعة المالية بين الدولة والمؤسسة العمومية: إن الأرثوذكسية المالية التي تقتضي العودة إلى الحدود الكلاسيكية لقانون المالية أدت بالجزائر، في إطار تحرير الاقتصاد ومنح أكثر استقلالية للمؤسسة الاقتصادية، إلى إحداه من نوع من القطيعة المالية بين الدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية.

وعلى هذا الأساس، تم تخفيف العبء على ميزانية الدولة من تكاليف المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تعاني الخسائر والنتائج السلبية المزمّنة من خلال القانون 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988¹⁰ يعدل ويتم القانون رقم 84-17 والمتعلق بقوانين المالية، بإلغاء المساهمات المباشرة من الميزانية العامة وتعويضها بالمدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة. وبالرغم من استبعاد فكرة التمويل المباشر للمؤسسات الاقتصادية العمومية من الميزانية العامة للدولة، فإن عملية تدعيم المؤسسات اتخذت طرقا وأشكالا أخرى¹¹.

أ- مظاهر انسحاب الدولة من التمويل المباشر للمؤسسة العمومية الاقتصادية: لطالما شكّلت المؤسسة الاقتصادية العمومية عبئا ماليا على الميزانية العامة للدولة باعتبار أن استثماراتها كانت تتم في إطار المخطط الإنمائي السنوي الممول بواسطة قانون المالية¹²، في فترة تميزت بقلّة الموارد، وخاصة بعد انهيار أسعار النفط سنة 1986، مما أدى بالسلطات العمومية بإعادة النظر في علاقتها مع المؤسسة العمومية. وتعتبر فترة إعادة الهيكلة في الثمانينات تمهيدا لعملية الاستقلالية كبدية للدخول في اقتصاد السوق، علما أن المؤسسة العمومية كانت في وضعية حرجة، خاصة باعتبارها الوحدة الأساسية في التصحيح الاقتصادي الوطني، إذ فقدت المؤسسة الاقتصادية هويتها وأصبحت امتدادا للإدارة حيث لم تكن لها الحرية في اختيار متعاملها أو التحكم في التنمية¹³.

- منح الاستقلالية للمؤسسة الاقتصادية العمومية: بموجب القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية¹⁴، تم الإعلان عن انسحاب الدولة من تسيير المباشر للمؤسسات الاقتصادية العمومية. حيث نصت المادة رقم 03 على تمتع المؤسسات العمومية بالشخصية المعنوية وتخضع لقانون التجاري، ومن هذا المنطلق، أصبحت هذه المؤسسات لا تخضع سوى لقواعد السوق مثلها مثل المؤسسة الخاصة. كما

ان قانون 88-05 المعدل والمتم لقانون 87-17 المتعلق بقوانين المالية أقر بفصل مالية الدولة ومالية المؤسسات العمومية الاقتصادية بإخراج هذه الأخيرة من ميزانية الدولة. وهذا من خلال:

♦ تعديل طرق تسيير المؤسسات الاقتصادية: الفصل بين الإدارة والملكية.

♦ تطوير الهياكل التي تحكم العلاقة بين الدولة والمؤسسة العمومية.

- **الإجراءات المرافقة لانسحاب المالي للدولة من المؤسسة الاقتصادية:** نظرا لضخامة القطاع الاقتصادي العمومي، والارتباط الوثيق بين المؤسسة الاقتصادية العمومية والدولة على المستوى الهيكلي والمالي، فإن تحقيق الإصلاحات من خلال القانون 88-01 لم يكن ليتم فجأة دون اتخاذ إجراءات مرافقة لانسحاب الدولة من التمويل المباشر ومنح استقلالية للمؤسسات الاقتصادية، هذه التدابير تم اتخاذها بغرض تخفيف صدمة التغيير في نمط التسيير الاقتصادي ومحاولة لتحضير المؤسسة للتأقلم مع مقتضيات التنافسية وقواعد السوق. ويمكن تلخيص مجمل هذه الإجراءات من خلال التطرق إلى:

♦ **التعديل الهيكلي، مسح الديون والتطهير المالي للمؤسسات الاقتصادية العمومية.**

♦ **إجراءات الخصخصة كوسيلة للتخلص من أعباء المؤسسات العمومية.**

- **النفقات برأس المال: وسيلة للتدخل الميزاني للدولة في المؤسسات العمومية:** من الوهلة الأولى يبدو أن الفصل بين مالية الدولة ومالية المؤسسات العمومية من خلال مجموعة النصوص التشريعية الصادرة في 12 جانفي 1988، لاسيما التعديل الذي تضمنه القانون 88-05¹⁵ بإلغاء المادتين 41 و 42 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أسس لانسحاب الدولة من التمويل المباشر للمؤسسات العمومية، لكن بالتعمع في الصياغة الجديدة للمادة 40 من القانون 84-17 نجد ان العناصر المشكلة للتدخل المالي للدولة في المؤسسات الاقتصادية لخصت في عنصر واحد هو: النفقات برأس المال. وتعتبر النفقات برأس المال حسب الصياغة المدرجة في القانون 88-05 كتلخيص لجملة من الاعتمادات الموجهة للمؤسسات العمومية، هذه النفقات تمول بواسطة مجموعة من الإيرادات النهائية للميزانية العامة للدولة.

2- **إعطاء الأولوية لميكانزمات السوق وتكريس نظام سلطات الضبط كوسيلة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** يعتبر اقتصاد السوق كخاصية أساسية للرأسمالية وهو نظام اقتصادي يشترط تظافر عدة عوامل منها: تكريس الملكية الخاصة، حرية

الاستثمار والإنتاج، حرية المنافسة، الاعتماد على قواعد العرض والطلب والبحث عن الربح، وهو ما يستوجب عند تبنيه إعادة الأولوية لميكانزمات السوق وانسحاب الدولة من الاقتصاد كمتدخل مباشر ومركز وحيد لصنع القرار. فالاقتصاد السوق يعرف بأربع خصائص هي لامركزية الاقتصاد والتي تمنح الأولوية في القرار للوحدات الاقتصادية الأساسية وهي المؤسسات، الثانية انه اقتصاد مبني على المنافسة الحرة والتقاء العرض بالطلب لتحديد السعر، ثالثها هو البحث عن الربح كمحرك أساسي للنشاط الاقتصادي وفي الأخير الانفتاح الداخلي والخارجي.

وفي خضم التحول الاقتصادي والمؤسستي الذي عرفته الدولة الجزائرية منذ دستور 1989، ثم إدراج جملة من الإصلاحات تتطوي ضمن قواعد اقتصاد السوق، كما تمت إعادة النظر في دور الدولة الاقتصادي والتحول من نظام الدولة المتدخلة في الاقتصاد إلى نظام الدولة الضابطة للنشاط الاقتصادي في خطوة لوضع نهاية للاقتصاد الموجه¹⁶.

ثالثا/الاستثمار العمومي بواسطة قانون المالية في ظل اقتصاد السوق:

حاولت الدولة؛ من خلال جملة الإصلاحات التي انتهجتها منذ نهاية الثمانينات؛ العودة إلى الحدود الكلاسيكية لقانون المالية أو الأرثوذكسية المالية. وذلك من خلال وضع جملة من التدابير والأحكام تهدف إلى تحقيق اقتصاد حر يكون المحرك الأساسي فيه هو السوق وتضطلع الدولة فيه بدور الضبط. وبالرغم من وفرة الأحكام القانونية والتنظيمية التي اتخذت لهذا الغرض إلا أن الواقع العملي والتطبيق الميداني لهذه الأحكام أثبت محدوديتها، حيث أن الانفتاح الاقتصادي شهد اختلالات عديدة ولم يكن بالشكل المنتظر، كما أن دور الدولة لم ينحصر في مجال الرقابة والتنظيم وبقيت أي الدولة باسطة نفوذها على الحياة الاقتصادية.

من جانب آخر، وفي نهاية التسعينات وبداية الألفية الثانية، ارتفعت أسعار المحروقات بشكل مثير للاهتمام وهو ما أدى إلى ارتفاع مداخيل الدولة بالعملة الصعبة وتحقيق فائض في الميزان التجاري بحكم أن الاقتصاد الوطني يرتبط ارتباطا وثيقا بأسعار المحروقات. هذه "البجوحة" المالية كما يسميها الكثير، أدت إلى التفكير في العودة إلى انتهاج سياسة الإنفاق العمومي وذلك من خلال الاستثمار العمومي للدولة الذي سيتم تحقيقه بواسطة "برامج دعم النمو الاقتصادي" والتي كرست لها أموال ضخمة. ومن الناحية القانونية، تم

تكريس استعمال قانون المالية كوسيلة مثلى و"فعالة" لتحقيق هذه البرامج ووضعها حيز التنفيذ.

إن العودة إلى الاستثمار العمومي للدولة بحكم الملائمة الظرفية والاستمرار في سياسة الإنفاق العام من خلال الأحكام المدخلة في قوانين المالية، ما هو إلا تعبير على الإبقاء على السياسة التدخلية للدولة في الاقتصاد من خلال برامج الاستثمار العمومي التي اتخذت شكل برامج لدعم النمو الاقتصادي، تطرح السؤال إذا خضعت لضوابط قانونية وأحكام معيارية واضحة المعالم.

1- تمويل عمليات الاستثمار العمومي من ميزانية الدولة وتأطيرها في قوانين المالية : لقد أدت برامج التثبيت والتعديل الهيكلي التي اعتمدها الدولة إلى تحقيق التوازنات الاقتصادية الكبرى ولكنها بالمقابل خلفت آثار اجتماعية وخيمة واختلالات عميقة أدت إلى انخفاض المستوى المعيشي للسكان. من جانب آخر شهد الاقتصاد الجزائري وفترة مالية كبيرة بسبب الارتفاع المحسوس الذي عرفته أسعار البترول التي بلغت 20 دولار سنة 2000 لتصل إلى 150 دولار سنة 2008، ونظرا للتوازنات الاقتصادية الكبرى وانخفاض معدل التضخم، شهدت ميزانية الدولة فائضا معتبرا وسجل الحساب الجاري للاحتياطات الدولية أو ما يسمى باحتياطي الصرف مبالغ معتبرة بالعملة الصعبة.

وبالنظر إلى هذه المعطيات المالية المحفزة وجدت الدولة نفسها مجبرة على اتخاذ التدابير الضرورية من أجل التخفيف من حدة المشاكل الاجتماعية والدفع بعجلة النمو الاقتصادي وذلك من خلال الزيادة في الإنفاق العام عن طريق برامج دعم النمو التي يتم تمويلها من ميزانية الدولة ودعم جميع قطاعات النشاط وتخصيص المبالغ المالية الكافية لإنعاش الاقتصاد الوطني. وقصد تحقيق هذه الأهداف، عمدت الدولة إلى وضع سياسة اقتصادية تعتمد على الإنفاق العام من ميزانية الدولة، نظرا لوجود الموارد الكافية بحكم ارتفاع عائدات الدولة من المحروقات. ونجد الأساس النظري لهذا التوجه الاقتصادي في فكر اقتصاديين نادوا بضرورة تدخل الدولة وأهمية دورها وعلى رأسهم كينز (KEYNES)، بهدف المحافظة على الاستقرار وإعادةه إلى نصابه، انطلاقا من مبدأ التوازن الاقتصادي لا يمكن أن يحدث تلقائيا وإنما يقع على عاتق الدولة مهمة التدخل بتفعيل السياسات الملائمة والكفيلة بتحقيقه¹⁷.

و بين مؤيد ومعارض لمسألة العودة إلى الاستثمار العمومي من خلال التمويل التام لبرامج دعم النمو الاقتصادي من ميزانية الدولة، ارتأت الحكومة المضي في ضخ مبالغ معتبرة في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية بغية الحصول على معدلات نمو تمكن من تحقيق انتعاش للاقتصاد الوطني. وبهذا الصدد وقع الاختيار على السياسة الانفاقية واتخذ قانون المالية كوسيلة لتنفيذها وهو ما يؤدي بنا للتطرق إلى أسباب ومبررات هذا الاختيار وكذا الموارد التي استعملت لتمويله والآليات القانونية لتحقيقه على أرض الواقع.

أ- اختيار سياسة الإنفاق العام كأداة لدعم النمو الاقتصادي: كما سبق وأشرنا إليه، تعتمد بعض السياسات الحكومية على السياسة المالية أو ما يعرف بسياسة الإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو الاقتصادي، حيث أن السياسة المالية هي أداة الدولة من أجل التأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وذلك برسم برنامج عمل مالي تتبعه الدولة باستخدام الإيرادات والنفقات العمومية لتحقيق متطلبات التقدم الاقتصادي ودفع عجلة التنمية وكذلك توفير الاستقرار الاقتصادي. ويتم استعمال سياسة الإنفاق العمومي في الجزائر بصورة ملفتة للانتباه من حيث ارتباطها الوثيق بتغيرات أسعار المحروقات وتمويلها من المداخيل المحققة من هذه الأخيرة، وهو ما يضيف نوعا من الخصوصية عليها. ولكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه، فإن هذا يستلزم تحقيق معادلة بين "المنفعة أو إشباع الحاجيات" و"الاقتصاد في النفقة" وهو ما يعبر عن ضرورة ترشيد الإنفاق العام وإخضاعه إلى ضوابط محددة¹⁸.

- الملائمة الظرفية لسياسة الإنفاق العام وارتفاع إيرادات ميزانية الدولة: بالنظر إلى مؤشرات الاقتصاد الكلي، نسجل تحسن متزايد وملحوظ على مستوى التوازنات المالية والخارجية والمتمثلة في فائض الميزان التجاري لسنة 2000 وكذا انخفاض معدل الدين الخارجي إلى 19.8% سنة 2000 مقابل 47.7% سنة 1998، ونفس الشيء فيما يتعلق بالتوازنات المالية الداخلية والتي يعكسها القسم المخصص للاحتياطي من الميزانية للدولة، وكذا الفائض المسجل من طرف الخزينة العمومية إضافة إلى التحكم في الوضعية النقدية التي أدت إلى استقرار التضخم عند 1% خلال السنوات التي سبقت اعتماد برنامج دعم النمو الاقتصادي¹⁹.

بالمقابل فإن معدل النمو المقدر ب 3% سنة 2000 يعتبر غير كاف للاستجابة للاحتياجات الضرورية للسكان خاصة فيما يتعلق بميدان الشغل، لاصطدامه بالتوسع المستمر للنشاطات الإنتاجية الموازية وانخفاض الاستثمارات، إضافة إلى الوضعية الأمنية المتدهورة وتعدد الإجراءات الإدارية والعراقيل البيروقراطية التي شكّلت عوائق لتشجيع الاستثمار في حين تراكمت وتفاقت الاحتياجات الاجتماعية التي لم يتم تلبيتها، ليس فقط في مجال التشغيل ولكن فيما يتعلق بالسكن والتجهيزات الثقافية والاجتماعية.

- **ضرورة تدارك العجز الاقتصادي وتطوير القدرات الوطنية:** هذه التوازنات الاقتصادية الكلية والملاءة المالية للدولة، فان الوضعية الاجتماعية ومستوى معيشة السكان لا تعكس بالضرورة تناسب هذه الأرقام مع واقع المواطنين ومعاناتهم المترتبة عن التحولات المتتالية التي انتهجتها الدولة. حيث أن غلق أزيد من 900 مؤسسة اقتصادية ترتب عنها تسريح آلاف العمال وادى إلى تقليص الفئة العاملة في القطاع العمومي لتصل إلى 320.000 (أو ما يعادل 40%)، كما أن نسبة البطالة انتقلت من 24% سنة 1994 إلى 30% سنة 2000، ومن جهة أخرى فان كتلة الأجور تراجعت إلى النصف في الفترة من 1989 إلى 2000. وبالإضافة إلى المؤشرات الاقتصادية فان الوضعية الأمنية التي عرفتها الجزائر، انجرت عنها أزمة اجتماعية عميقة خلفت ما يقارب 200.000 ضحية وأكثر من 30 مليار دولار من الخراب والتدمير.

ولم تنلق الجزائر من استثمارات أجنبية في الفترة الممتدة سوى 60 مليون دولار أمريكي خارج المحروقات، بينما تلقت تونس خلال نفس الفترة 3 ملايين دولار. وسجلت الجزائر خلال عام 1999 حجما شاملا من الاستثمارات قدره 530 مليون دولار من بينها 500 مليون في مجال المحروقات والبقية في قطاع الصيدلي²⁰.

2- **قانون المالية كوسيلة لتأطير عمليات الاستثمار العمومي:** وفقا للمادة 03 من القانون 84-17 فإن قانون المالية يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي يعتبر قانون المالية حاملا لبرنامج الحكومة عن طريق احتوائه لميزانية العامة للدولة، التي تتشكل من نفقات الدولة وإيراداتها المحددة سنويا، وهي الأداة التي تترجم سياسة وبرامج الدولة من مجرد مشاريع إلى إنجازات ملموسة، وتنص المادة 67 من القانون 87-17 على أن قانون المالية السنوي يحتوي على قسمين منفصلين،

ينص القسم الأول على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات التي أقرها المخطط الإنمائي، أما القسم الثاني فيتعلق بالمبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير ونفقات التجهيز .

ونظرا لاضطلاع محتوى قانون المالية بالسياسة المالية للدولة، وباعتباره أداة لتنفيذ السياسة الحكومية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، فإنه يشكل الوسيلة المثلى في نظر السلطات العمومية في الجزائر لتكريس وتحقيق البرامج التنموية وبرامج دعم النمو الاقتصادي، وهذا ما يعود ربما، إلى الطابع المتميز لنص قانون المالية وكذا ملامحته لتأطير هذه البرامج.

أ- **قانون المالية: نص تشريعي متميز:** يمثل قانون المالية تشريعا عاديا، مقارنة بالدستور أو القانون العضوي، حيث يليهما مرتبة، ويعتبر تشريعا متميزا مقارنة بالتشريعات العادية الأخرى، ويفترض أن يؤطر قانون المالية بقانون عضوي، كما أنه يتميز بخصوصية في إجراءات إعداده ومناقشته، والتصويت عليه والمصادقة عليه، وكذا بحيوية مجالاته.

ولا يمكن أن يعدل أو يتم قانون المالية بموجب تشريع عادي طبقا لنص المادة الرابعة من القانون 84-17 التي تنص على أنه "يمكن لقوانين - المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية". بالمقابل بإمكان قانون المالية تعديل وإتمام التشريعات العادية الأخرى. وما يميز قانون المالية هو اتساع محتواه؛ بحيث يضم أحكام جبائية تشكل تشريعات مستقلة بحد ذاتها. هذه الأحكام تعتبر في نفس الوقت جردا لمختلف الإيرادات وفقا لما تم توقعه، ونشير في هذا الصدد أن قانون 84-17 المعدل - والمتمم نص في المادة 13 منه على ما يلي: " فضلا عن القوانين الصادرة في المجال الجبائي أو في مجال الأملاك الوطنية والمجال البترولي وكذلك ما يتعلق منها بترقية الاستثمارات، يمكن أن تنص قوانين المالية دون سواها، على الأحكام المتعلقة بأساس الضريبة ونسبها وكيفيات تحصيل مختلف أنواعها وبالإعفاء الجبائي.

بمعنى أن الأصل أن تنظم هذه المجالات بقوانين مستقلة عن قانون المالية، لكن يجوز أن ينص قانون المالية على بعض الأحكام الخاصة بهذه المجالات، على أن يقتصر ذلك

على الشق أو الجانب المالي فقط . إلا أنه وفي كثير من الأحيان يتم تجاوز هذا الجانب، فيصبح قانون المالية للسنة يتناول أحكاما لا علاقة لها بالسياسة المالية²¹.

ب- **ملاءمة الطابع الخاص لمحتوى قانون المالية لتأطير برامج الاستثمار العمومي:** يعتبر قانون المالية حاملا لبرنامج الحكومة عن طريق احتوائه الميزانية العامة للدولة، التي تتشكل من نفقات الدولة وإيراداتها المحددة سنويا، وهي الأداة التي تترجم سياسة وبرامج الدولة من مجرد مشاريع إلى إنجازات ملموسة. وتتص المادة 67 من القانون 84-17 على أن قانون المالية السنوي يحتوي على قسمين - منفصلين، ينص القسم الأول على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي، أما القسم الثاني فيتعلق بالمبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية وكذا الاستثمارات المخططة²²:

- **القسم الأول لقانون المالية؛ طرق التوازن المالي ووسائله:** من خلال هذه الأحكام يتبين أن القسم الأول لا يحدد بصفة دقيقة السبل والوسائل التي تضمن التوازن المالي، حيث أنه يتطرق للموارد دون التعرض للأعباء كما أنه لا يحدد عملية تتعلق بالتقييم المالي، هذا القسم يعتبر الأهم حجما في قانون المالية، حيث يتضمن الأحكام المتعلقة بالجباية وهو قسم يتميز بالتعقيد وصعوبة حصر الأحكام المتضمنة فيه وعموما فإن القسم الأول من قانون المالية يتضمن ثلاث محاور:

◆ الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية؛

◆ الطرق والوسائل التي تضمن سير المرافق العمومية؛

◆ الطرق والوسائل الكفيلة بتحقيق التوازن المالي الداخلي والخارجي.

- **القسم الثاني لقانون المالية؛ الميزانية والعمليات المالية للدولة:** أما القسم الثاني المتعلق بتقدير وتقييم الموارد والأعباء العمومية فنجده معنون "الميزانية والعمليات المالية للدولة، ويتضمن هذا القسم ملاحق الميزانية، ولقد تم تعديل أحكام القانون 84-17 بموجب القانون 88-08²³ والذي غير من محتوى القسم الثاني حيث أصبحت نفقات الاستثمار تسمى نفقات التجهيز، كما ان نفقات الاستثمارات المخططة ألغيت لتحل محلها النفقات بالرأسمال. ونشير أن القسم الثاني يميز بين المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة

بشأن نفقات التسيير والتجهيز والنفقات بالرأسمال من جهة، والتراخيص الإجمالية للميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخرينة والعمليات المالية للدولة من جهة أخرى.

- **مرفقات قانون المالية: التعبير العددي والجانب الإحصائي:** تمت الإشارة بشكل مباشر في قانون 84-17 من خلال المادة 2/68 التي ترفق بقانون المالية والتي تتضمن: التقييمات المتعلقة بالموارد، توزيع النفقات حسب كل فصل فيما يخص نفقات التسيير، توزيع نفقات التجهيز حسب كل قطاع، قائمة الحسابات الخاصة بالخرينة والقائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

- **قانون المالية يتضمن أحكاما تشريعية دائمة وأخرى مؤقتة:** ويميز في قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام التي لها طابع مؤقت، حيث يكتسي كل حكم مقترح، لم تحدد فترة تطبيقه صراحة، طابعا دائما لأحكام المادة 67 من القانون 84-7 المتعلق بقوانين المالية. إن هذه الأحكام المتعلقة بتركيبة أو هيكل قانون المالية، تبرز مدى خصوصية قانون المالية، ويتجلى ذلك من حيث تطبيقه الزمني الذي لا يتعدى مبدئيا السنة المدنية، و"ضبط محتواه" أو الأحكام التي ينبغي أن يتعرض لها، حيث أنه ينقسم إلى جزأين رئيسيين ويتضمن المحاور التي يختص بها كل جزء، كما أنه يتضمن جانبا إحصائيا يشكل تعبيراً رقمياً للأحكام الواردة في قانون المالية²⁴.

- **قانون المالية يحتكم لمبادئ أساسية في إعداد الميزانية:** يتعين على السلطة التنفيذية، أثناء إعداد الميزانية أن تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المبادئ العامة، والتي صارت من البديهيات في علم المالية العامة. وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ السنوية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ عمومية الميزانية ومبدأ توازن الميزانية.

- **قانون المالية يستعمل للترخيص بتمويل برامج الاستثمار العمومي:** كما تنص المادة 100 من قانون المالية لسنة 2000 على أنه "لا تلزم القوانين التوجيهية و/أو قوانين البرامج المحددة للأهداف على المستوى المتوسط والطويل، الدولة سنويا، على صعيد الميزانية إلا في حدود رخص البرامج والاعتمادات المتضمنة في قانون المالية السنوي إن هذه المادة تتضمن مسألتين هامتين، تتعلق الأولى بالترخيص الأولي وهي في مجال قانون المالية أما الثانية فتتعلق بمبدأ السنوية. وهي مادة تستحق أن تدرج في نص قانون عضوي²⁵.

خاتمة:

على الرغم من الإصلاحات الاقتصادية والتعديلات الهيكلية التي قامت بها الجزائر، في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية، قصد إرساء قواعد اقتصاد السوق والعودة إلى المالية الليبرالية، وهذا بسبب ظروف داخلية وخارجية املت على الجزائر تعديلات في توجهاتها الاقتصادية، أدى إلى انسحاب الدولة من التمويل والاستثمار المباشر في النشاط الاقتصادي.

لكن بتحسن الظروف المالية، بسبب ارتفاع أسعار المحروقات وزيادة العائدات، عادت الدولة إلى استراتيجية التدخل العمومي في الحياة الاقتصادية وهذا قصد بعث التنمية وتنشيط الاقتصاد، من خلال قوانين المالية الذي أحدث برامج استثمار عمومي وأقر تمويلها من الميزانية العامة للدولة . من هذا المنطلق، يبدو جليا أن مسألة تدخل الدولة في الاقتصاد من خلال الإنفاق العام عبر قوانين المالية، هي مسألة ظرفية عادة ما تمليها الوضعية المالية للدولة، وهذا ما يفسر غياب الإطار القانوني وانعدام استراتيجية وأهداف محددة لهذه البرامج.

الاحالات والمراجع:

- ¹ محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 1992، ص20.
- ² Maurice DUVERGER, les Finances Publiques, 4 ème édition, presses universitaires de France, Paris, 1967, p83.
- ³ حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 1992، ص 116-117.
- ⁴ حسن عواضة، المالية العامة "الموازنة، النفقات، الواردات العمومية"، بيروت، دار النهضة العربية، 1978، ص75.
- ⁵ قانون رقم 84-17، المؤرخ في: 07/07/1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في: 10/07/1984.
- ⁶ Cotteret (Jean-Marie), le budget de l'état, presses universitaires de France, Paris, 1972, p5.
- ⁷ محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص83.
- ⁸ وفقا للمادة 02، من قانون 84-17 مرجع سابق.
- ⁹ BOUARA Tahar : Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007, p23.
- ¹⁰ قانون 88-05 المؤرخ في: 12/01/1988، المعدل والمتمم لقانون 84-17، الجريدة الرسمية، العدد: 02 المؤرخة في: 13/01/1988.
- ¹¹ وفقا للمادة 01، نفس المرجع.
- ¹² وفقا للمادة 42 و43، من قانون 84-17، مرجع سابق.
- ¹³ دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة: دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، ص12.
- ¹⁴ قانون 88-01 المؤرخ في: 12/01/1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد: 02 المؤرخة في: 13/01/1988.
- ¹⁵ وفقا للمادة 40 من قانون 88-05، مرجع سابق.
- ¹⁶ دحماني عبد الكريم، مرجع سابق، ص25.
- ¹⁷ LA BARONNE (D): Economie Générale, édition Seuil, Paris, 1998, p49.
- ¹⁸ سوزي عدلي ناشد: المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1009، ص65.

¹⁹Rapport de présentation du projet de loi de finances complémentaire pour 2001, Ministère des Finances algérienne, 2001, p 4-5.

²⁰خطاب رئيس الجمهورية، في افتتاح الندوة الوطنية لاطارات الامة 2001/04/26، على الموقع:

www.el-mouradia.dz، يوم الاطلاع، 2013/07/01.

²¹دحمانى عبد الكريم، مرجع سابق، ص65-66.

²²وفقاً للمادة 67 من قانون 84-17، مرجع سابق

²³قانون 88-08 المؤرخ في: 12/01/1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية،

الجريدة الرسمية، العدد: 02 المؤرخة في: 13/01/1988.

²⁴دحمانى عبد الكريم، مرجع سابق، ص70.

²⁵قانون رقم 99-11، المؤرخ في: 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000،

الجريدة الرسمية، العدد92، المؤرخة في: 25/12/1999.