

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الوجيز في قانون المالية
- الميزانية العامة للدولة -

مطبوعة جامعية موجهة لطلبة السنة الثالثة في الحقوق -
تخصص القانون العام.

إعداد:

الدكتور. محمد أمين أوكيل

السنة الجامعية: 2020-2021

مقدمة:

تعد الميزانية العامة أهم ركائز قانون المالية العامة للدولة، ذلك بأنها المنظومة المالية التي تجمع بين كتلة النفقات والإيرادات السنوية في الدولة بشكل قانوني متوازن. فالميزانية هي الأداة التنظيمية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين مجموع النفقات والإيرادات، بغرض الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية. بحيث تتضمن الميزانية العامة مشروع الإنفاق العام للدولة ووسائل تمويله، وتكون مختلفة من نظام دستوري وسياسي لآخر، وذلك بحسب طبيعة كل نظام وخصوصيته الاقتصادية وإيديولوجيته العامة.

وعلى هذا الأساس تختلف السياسة المالية للدولة بحسب نمط النظام الاقتصادي المنتهج فيها، فضلاً على أنّ تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة يظهر حالياً باستمرار في عديد من المجالات، وبالأخص في المجالين المالي والاقتصادي، بحيث تشكل الميزانية الوسيلة القانونية الرئيسية للاستشراف والتوجيه والتخطيط في الشأن الاقتصادي، تستعين بها الدولة لتجسيد سياستها المالية العامة، والتي تظهر من خلال تحليل بنود الميزانية العامة المقررة كل سنة، كاتباع سياسة ضريبية أو ائتمانية أو إنفاقية استثمارية، أو تدابير مالية حمائية وتشجيعية للمنتج الوطني، وذلك في فصول قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار الميزانية العامة كإطار قانوني تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في السنة المالية، في ظل التحولات السياسية أو الاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة.

واعتباراً من أهمية الدور المحوري والحيوي الذي تضطلع به الميزانية العامة للدولة، نقدم من خلال هذه الدراسة الإطار العام القانوني والتنظيمي للميزانية العامة، وذلك عن طريق تبيان مفهومها ودورها والمبادئ التي تستند عليها ثم إجراءات ومراحل تنفيذها، وفي الأخير أنماط

الرقابة القانونية الممارسة عليها، وهذا بالتركيز على القوانين والأنظمة الوطنية النافذة ذات الصلة، وفق خطة الدراسة الآتية:

مقدّمة

الفصل الأول: مفهوم الميزانية العامة

- المبحث الأول: نشأة الميزانية العامة
المبحث الثاني: التعريف بالميزانية العامة
المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للميزانية العامة
المبحث الرابع: أهمية الميزانية ودورها في الدول الحديثة

الفصل الثاني: مبادئ الميزانية العامة

- المبحث الأول: مبدأ السنوية
المبحث الثاني: مبدأ الوحدة
المبحث الثالث: مبدأ الشمولية
المبحث الرابع: مبدأ التوازن

الفصل الثالث: دورة الميزانية العامة

- المبحث الأول: مرحلة الإعداد (التحضير)
المبحث الثاني: مرحلة الاعتماد (التصويت)
المبحث الثالث: مرحلة التنفيذ

الفصل الرابع: الرقابة على الميزانية العامة

- المبحث الأول: الرقابة المالية
المبحث الثاني: الرقابة السياسية
المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة

الفصل الأول

مفهوم الميزانية العامة

يقتضي تحديد مفهوم الميزانية العامة للدولة التطرق بالتفصيل إلى الظروف المحيطة بنشأتها وتطورها في مختلف الأنظمة السياسية والقانونية السابقة حتى استقرار وضعها القانوني على النمط الحالي (المبحث الأول)، ثم محاولة ضبط توصيف قانوني ونظري لمدلولها الدقيق من خلال التعريف بها (المبحث الثاني)، وكذا تبيان طبيعتها القانونية كونها تتدرج في إطار الأعمال والتصرفات القانونية التي تضبط تسيير أهم مرافق الدولة (المبحث الثالث)، وأخيرا نقوم ببيان أهميتها ودورها المحوري الذي تضطلع به في ظل الأنظمة السياسية والقانونية الحديثة للدول (المبحث الرابع).

المبحث الأول

قراءة في ظروف نشأة الميزانية العامة

تعد الميزانية العامة حسب قواعدها القانونية وأدوات تنفيذها الحالية مفهوما حديثا، يعبر عن وسيلة قانونية يشارك فيها الشعب عن بطريقة غير مباشرة بواسطة الرقابة على نشاط السلطة العامة حول ظروف وكيفيات تسيير الشأن المالي للدولة،⁽¹⁾ ولعل هذا ما يؤكد ارتباطها الوثيق والمباشر بمبادئ الحكامة الرشيدة التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، أين تقوم السلطة التشريعية بمهام الرقابة على نشاط السلطة التنفيذية بمقتضى الأدوات القانونية الواردة في الدستور.

وعلى هذا الأساس يمكن الجزم بأن التطور الذي تعرفه الميزانية العامة حاليا يرجع إلى تطور مفهوم الدولة والأنظمة السياسية والدستورية عموما تغير أنماط إدارة الشأن العام وتسيير المصالح والمرافق العمومية للدولة بما يخدم تلبية الصالح العام وخدمة الجمهور، وهذا بخلاف

1. انظر:

محمود الكفراوي، " الرقابة المالية "، القاهرة، (دار النشر غير مذكورة)، 2008، ص.15.

العهود السابقة التي كانت فيها الدولة تخضع للإرادة السياسية المطلقة للحاكم حتى في إطار التسيير المالي والضريبي، (1) وهذا بالرغم من وجود أنظمة مالية سائدة آنذاك. ولذلك فإن نشأة الميزانية قد عرفت عدة مراحل مختلفة باختلاف الأنظمة السياسية والمالية المتعاقبة إلى يومنا هذا.

المطلب الأول

نشأة الميزانية في الأنظمة الإسلامية

إنّ أهم ما يميّز قواعد المالية العامة في الفكر الإسلامي هو تأصيل أحكامها واستنباط قواعدها المباشر من أصول وأحكام الشريعة الإسلامية، حيث تضمنت هذه الأخيرة مجموعة قواعد آمرة متكاملة تتصل بتنظيم موارد الدولة ونفقاتها على نمط لم تعرفه المجتمعات الإنسانية سابقاً. (2) ولعلّ وجود ركن مالي يرتبط بإيرادات الدولة ويخصص لأوجه الإنفاق بطريقة محدّدة سنوياً، لخير دليل على ذلك إذ تعتبر الزكاة أحد أركان الإسلام الخمس.

كانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام عبارة عن حصيلة لمجموع الزكاة والصدقات التي كانت تجمع عند رسول الله (صلى الله عليه وسلم)، والتي كان ينفقها في أوجه المنفعة العامة للجمهور. وفي عهد الخلفاء الراشدين توسّعت موارد الخزينة نتيجة فرض الخراج والجزية وزيادة الغنائم التي كانت تجمع كلها في بيت مال المسلمين. (3)

وعندما ازدادت وازدهرت الدولة الإسلامية نتيجة اتساع الفتوحات الإسلامية في عهد الأمويين والعباسيين كبرت معها موارد الدولة الإسلامية كما زادت نفقاتها العامة، الأمر الذي

1. انظر:

زينب عوض الله، " أساسيات المالية العامة "، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص. 09.

2. انظر:

عناية غازي، " أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي "، الطبعة الأولى، بيروت، دار الجيل للنشر، 1990، ص. 02.

3. انظر:

جمال لعامرة، "تطور فكرة الميزانية العامة للدولة"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، السنة 2001، ص. 107.

أدى إلى إحداث تنظيم جديد في الخزينة يقسم هذه الأخيرة إلى قسم الأخماس وقسم الخراج، وقسم الصدقات. (1)

تعد الدولة العثمانية من الدول الأولى التي عرفت نظاما ماليا شبيها بالأنظمة الحديثة الحالية، حيث كان نظامها متكاملًا نظرًا لكونه مبني على إيرادات محددة ونفقات إلزامية تحدده الشريعة من دون تصرف وليس خاضعًا لإرادة الحاكم، (2) لذلك يرجع نجاح هذا النظام إلى كونه مستمدًا مباشرة من أحكام الشريعة الإسلامية، حيث يتم تحديد أوجه الإنفاق وفقًا لما يُجمع في بيت مال المسلمين من زكاة وصدقات وهبات والتي تشكل مجتمعة أهم موارد الخزينة، ثم تقسم لاحقًا في كتاب الخراج كل موارد الدولة. (3)

واعتمدت في النظام الإسلامي المذكور في الزمن العثماني بعض قواعد الميزانية الحالية كقاعدة السنوية، ذلك أنّ الزكاة يتم تجميعها سنويًا فضلًا عن كونها من أهم أنواع الضرائب المفروضة آنذاك.

وقد امتد تطبيق أحكام هذا النظام زمنيًا إلى غاية سقوط الدولة العثمانية (4). أما إقليميًا فقد اتبعته مختلف أقاليم الدولة العثمانية الخاضعة لحكمها، ومنها الجزائر أين كان يتم ضبط الميزانية العامة حسب قواعد هذا النظام المستمد من أحكام الشريعة الإسلامية، إلى غاية دخول الاحتلال الفرنسي أين تم إلحاق أموال الخزينة بأموال الدولة الفرنسية. (5)

1. انظر:

جمال لعامرة، مرجع سابق، ص.108.

2. انظر:

ناصر سعيدوني، "النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية"، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1979، ص.116.

3. انظر:

جمال لعامرة، مرجع سابق، ص.108.

4. انظر:

ناصر سعيدوني، مرجع سابق، ص. 127.

5. انظر:

علي بساعد، "محاضرات في المالية العامة"، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992، ص.42.

المطلب الثاني

نشأة الميزانية في الأنظمة الديمقراطية

يرجع أول ظهور للميزانية العامة في الدول الحديثة إلى القرن 17، وتحديدًا عندما قامت ثورة 1688 في إنكلترا ضد الحكم المتسلط الذي كان يمارسه الملوك حينها، والذي انعكس سلبيًا على كافة حقوق الأفراد لا سيما من خلال إرغامهم على دفع الضرائب قسرا باستمرار لخزينة الدولة. (1)

فصدر على إثر تلك الثورة "ميثاق الحقوق" ² (Magna Carta Libertatum) الذي تضمن في أحكامه نصًا صريحًا يقضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات التي تلزم الدولة، وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان، وهذا عقب الرفض المستمر لملوك بريطانيا سابقا الامتثال لهذا النص، (3) حيث كانوا يرفضون كليًا تدخل البرلمان في تقرير الضرائب المفروضة.

أما في فرنسا فقد كان النظام الملكي أكثر تسلطًا مقارنة بإنكلترا، إذ فشلت كل المحاولات الرامية إلى حمل الملوك بالاعتراف بحق البرلمان في مراقبة الميزانية وخاصة ضرورة حصول الجهاز التنفيذي على إجازة للإنفاق من السلطة التشريعية، (4) واستمر هذا الوضع إلى غاية قيام ثورة 1789 التي أكدت على حق الجمعية الوطنية الفرنسية في مراقبة كل النفقات ومبررات الانفاق وأسباب البحث عن الإيرادات لها.

لقد كرس هذا الحق عمليًا ظهور نظام الميزانية العامة، حيث صار يُشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يُفرض من ضرائب وكيفية تحصيلها وكذا أوجه إنفاقها والأهداف

1. انظر:

جمال لعامرة، مرجع سابق، ص.103.

² تعرف كذلك بتسمية " الوثيقة العظمى للحقوق "، راجع في هذا الصدد:

La grande Charte des Libertés (Magna Carta), 1215, disponible sur le lien suivant :

<https://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215.htm>

Consulté le : 24-01-2021.

3. انظر:

جمال لعامرة ، مرجع سابق، ص-ص.103-104.

4. انظر:

المرجع نفسه، ص.104.

المرجوة منها من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لإقرار الموازنة في الأنظمة الحديثة، (1) وهو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة، حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية وراقبتها على الميزانية العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية في العالم.

المبحث الثاني

تعريف الميزانية العامة وعناصرها الأساسية

بعد التطرق لظروف نشأة الميزانية العامة وتطورها في الأنظمة السياسية المختلفة نحاول فيما يلي تحديد تعرف قانوني ونظري لها (المطلب الأول) ثم نستنتج على ضوءه أهم العناصر الأساسية التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الميزانية العامة

يقتضي تبيان تعريف الميزانية العامة التطرق لموقف الفقه المالي حول الموضوع، ثم بيان التشريع وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول

الميزانية العامة لدى الفقه

تتعدد التعريفات الفقهية التي قيلت بشأن توصيف الميزانية العامة للدولة، فعلى سبيل المثال يوجد من الفقه من يُعرّف الميزانية على أنّها: " وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة". (2)

1. للتفصيل أكثر حول تطور الميزانية العامة في النظام الفرنسي بصفة عامة واسقاطاته على الوضع في الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية، راجع:

– Yahia DENIDNI, "L'histoire du régime financier en Algérie", Maliya de l'école Nationale des impôts, El Kolea , Alger 2001, p-p10-26.

2. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.247.

كما ثمة من يعرفها كذلك بأنها: " العملية التي من خلالها يرخّص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة". (1)

ويعرفها بعض الفقه المالي كذلك بأنها: " عملية تَوَقُّع وإِجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة على مدة زمنية غالبا ما تكون سنة". (2)

وتعرّف كذلك بأنها: " خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات، والإيرادات العامة، لسنة مالية مقبلة. وتتم إجازتها من طرف السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها". (3)

حيث يُلاحظ من عموم التعريفات الفقهية المذكورة اجتماعها حول فكرة المدة الزمنية السنوية لتنفيذ الميزانية، وتوافق الإيرادات مع النفقات العامة للدولة.

الفرع الثاني

تعريف الميزانية العامة لدى التشريع

أما من جانب التشريع فإنه لا يوجد فرق جوهري بينه وبين الفقه، حيث تُعرّف معظم التشريعات المقارنة، بنفس العناصر السابقة، ومن ضمن هذه التشريعات القانون الفرنسي المتعلق بقوانين المالية الميزانية العامة، بحيث يُعرّف الميزانية العامة للدولة في نص المادة 16 منه، وذلك على أنّها: " العملية التي بواسطتها يمكن توقع وتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة ". (4)

1. انظر:

عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، "مبادئ المالية العامة"، الاسكندرية، الدار الجامعية، السنة، 2002، ص.53.

2. انظر:

منصور يونس، "مبادئ المالية العامة"، طرابلس، (دار النشر غير مذكورة)، السنة 2004، ص.191.

³ انظر:

قرود علي، كزيز نسرين، " آليات تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر بين التمويل التقليدي والتمويل غير التقليدي: حالة الجزائر 2007-2017". مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي تيسمسيلات، العدد 4 سبتمبر 2018، ص.195.

4. Voir :

Loi organique ° 2001-692 DU 1ER AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES EN FRANCE.

Disponible sur le lien :

<https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/ordonnance-finances.asp>

ومن جهته قام المشرع الجزائري بتخصيص تعريف قانوني للميزانية العامة ضمّنه القانون رقم 17/84 الصادر في 1984/07/07 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر المعدّل والمتمم (1)، وذلك في نص المادة السادسة منه، والتي جاء فيها الآتي:

" تتشكّل الميزانية العامة للدولة في الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

حيث يبدو واضحا من خلال التعريفين السابق بيانهما أعلاه ارتكاز الميزانية على أساسين هما: الإيرادات والنفقات.

المطلب الثاني

عناصر الميزانية العامة

من خلال استقراء تعريفات الميزانية العامة المختلفة السالف ذكرها، يمكننا استنتاج العناصر الأساسية التالية المكونة لها.

الفرع الأول

عملية التقدير (التوقع)

تعد الميزانية بيانا تقديريا مفصلا لما تتوقعه السلطة التنفيذية بواسطة أجهزتها التقنية، مما يمكن أن تحصل عليه من إيرادات وما يجوز لها أن تجري من نفقات خلال فترة زمنية معينة تحدد سلفا، (2) لذلك تعتبر عملية التوقع عملية جوهرية وضرورية لنجاح الميزانية العامة:

Consulté le : 24-01-2021.

1. انظر:

قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1984. معدل ومتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، جريدة رسمية عدد 2 مؤرخة في 13 يناير 1988، معدل ومتمم بالقانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 جريدة رسمية عدد 1 مؤرخة في 3 يناير 1990.

2. انظر:

سوزي ناشد، " الوجيز في المالية العامة "، الاسكندرية، دار النشر الجامعية، 2000، ص.273.

فصحة التقدير ودقة التنبؤ بمجمل الإيرادات إضافة إلى التحديد والضبط الجيد لمجمل النفقات المتوقعة،⁽¹⁾ عاملان أساسيان لتوازن الميزانية من جهة وبالتالي تفادي العجز المالي في تنفيذ بنود الميزانية العامة نهاية السنة المالية. وكذا المساهمة الناجعة في تحقيق الأهداف المسطرة في مشروع الميزانية من خلال عمليات وإجراءات تنفيذها، وهو الأهم وفق البرنامج السياسي والاقتصادي للدولة من جهة ثانية. وعلى هذا الأساس فقد أشار المشرع الجزائري في قانون المالية الإطار لسنة 1984 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم، لإجراء التوقع، وذلك في نص المادة الثالثة حيث جاء فيها:

"يقرّ ويُرخّص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية: مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق المالية، والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية والنفقات برأسمال".

حيث تبدو من نص المادة الإشارة إلى عملية الإقرار التي من خلالها تتم الموافقة على تحضير وإعداد مشروع قانون الميزانية العامة.

الفرع الثاني

إجراء الإجازة (الرخصة)

عقب تحديد وتسجيل توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات العامة للدولة لسنة مقبلة، يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمته، باعتبار أن السلطة التشريعية هي المفوض الأصل من الشعب في ممارسة الرقابة السياسية بنوعها القبلية والبعديّة على أعمال السلطة التنفيذية بما في ذلك عملية إعداد وتحضير، وتنفيذ قانون الميزانية.

ويمارس البرلمان عمليات الرقابة على تحضير مشروع الميزانية العامة، من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة منه،⁽²⁾ حيث يتم التحقق من شرعية عملية

1. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.248.

2. انظر:

منصور يونس، مرجع سابق، ص.192.

تحصيل الإيرادات أي مصادر تمويل الإيرادات المالية للدولة الواردة في مشروع قانون الميزانية العامة، ثم مدى ملائمة النفقات المقدرة والاعتمادات المالية المختلفة مع الأهداف المسطرة لها لتحقيق المنفعة العامة. وقد سبقت الإشارة إلى تضمين قانون المالية الإطار لقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم، مسألة الترخيص أو الرخصة التي يمنحها البرلمان من أجل إقرار قانون المالية، وذلك بموجب نص المادة الثالثة التي جاء فيها: " **يقرّ ويرخص قانون المالية للسنة...**"

وبعد دراسة ومناقشة مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية والاقتناع ببنود الميزانية العامة تمنح السلطة التشريعية الإجازة⁽¹⁾، وهذا بإجراء المصادقة على مشروع قانون المالية أي الموافقة الرسمية عليه لتمضي الحكومة بعدها في عملية تنفيذ الميزانية العامة خلال السنة المالية المسطرة.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي أنواع الميزانيات

نتطرق في هذا المبحث لطبيعة القانونية للميزانية العامة، وكذا الفرق بينها وبين سائر أنواع الميزانيات وفق ما يلي:

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للميزانية العامة

لمّا كانت الميزانية العامة تقوم أساسا على عاملي الإجازة والتقدير بحيث يعتبر التقدير عملا تقنيا تقوم به السلطة التنفيذية بينما تعد الإجازة عملا تشريعيا تقوم به السلطة التشريعية، فإنه تثار تلقائيا مسألة تحديد طبيعتها القانونية؟

يندرج تحت هذا الطرح 3 آراء فقهية⁽²⁾ مختلفة نبيّنها تباعا فيما يلي:

1. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.249.

2. انظر:

المرجع نفسه، ص.253.

الفرع الأول

"الميزانية قانون"

يرى أصحاب هذا الرأي بأن الميزانية هي عمل قانوني، أي باعتبارها عملاً تشريعياً يصدر عن السلطة التشريعية وفق إجراءات صدور القوانين طبقاً لأحكام الدستور، ووفقاً للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان. بحيث يخضع مشروع قانون الميزانية العامة الذي تقدمه الحكومة للبرلمان لجميع الإجراءات القانونية التي تمر بها القوانين الأخرى، لا سيما المناقشة والتعديل والمصادقة.

الفرع الثاني

" الميزانية عمل إداري "

ينطلق أصحاب هذا الاتجاه من اعتبار الميزانية عمل إداري لكونها مجموع تخمينات وتوقعات لكتلة النفقات العامة وكتلة الإيرادات المستقبلية للدولة، أي عمل احتمالي يحتمل الصواب والخطأ معاً ولا يقوم على قواعد علمية مجردة توافق خاصية القواعد القانونية. فضلاً عن كون أهم مراحل إنجاز وتنفيذ الميزانية العامة من صميم العمل الإداري الذي تعده مصالح وزارة المالية في الدولة وتحضره الحكومة وتقدمه للمناقشة وتتولى تنفيذه.

الفرع الثالث:

" الميزانية عمل مختلط "

يُجمع أهل هذا الرأي بين الاتجاهين السابقين، بحيث يعتقدون بأن الميزانية العامة عمل مختلط قانوني وإداري، وهو الرأي الذي نادى به الفقيه "دوجي"، "Duguit" ومفاده أن الإيرادات هي قواعد قانونية كقانون الضرائب مثلاً أما عملية النفقات وإجراءاتها فهي أعمال إدارية ذات طابع مالي. (1) وتجب الإشارة إلى أن هذا الرأي الأخير هو أكثر الآراء الفقهية قبولاً وإجماعاً لدى الفقه المالي مقارنة بالرأيين الآخرين.

1. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.254.

المطلب الثاني

أقسام الميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات

تتكون الميزانية العامة للدولة من أقسام مالية متنوعة ومختلفة بحسب طبيعة كتلة الإيرادات والنفقات العامة التي يتشكل منها مشروع قانون الميزانية كل سنة مالية جديدة (فرع أول). وبالمقابل تتداخل عناصر الميزانية العامة للدولة مع العديد من أنواع الميزانيات القائمة على قواعد المحاسبة العمومية والتي ترتبط نشاط المؤسسات المالية والشركات الاقتصادية بوجودها لتسيير نشاطها المالي. (فرع ثان).

الفرع الأول

أقسام الميزانية العامة

تختلف أقسام الميزانية بحسب المعايير المتاحة:

أولا - من حيث طبيعة النفقات

تنقسم الميزانية من حيث طبيعة النفقات إلى ميزانية تسيير وميزانية تجهيز، (1) حيث تقوم هذه الأخيرة بتوسيع الثروة العمومية وتحسين تجهيز الجماعات العمومية، وتتكون نفقات التجهيز من (2):

- نفقات الاستثمار في المنشآت القاعدية التي لا تعتبر إنتاجية بطريقة مباشرة كمشاريع إقامة البنى التحتية والتهيئة الإنشائية، المتمثلة أساسا في الجسور والطرق العامة والكهرباء وشبكات الربط السلكي وغيرها من مرتكزات البنى التحتية والقاعدية للدولة.
- نفقات ما قبل الاستثمار وهي مجموع الإجراءات التمهيديّة والتحضيرية الضرورية لمباشرة عمليات الاستثمار كالأوعية العقارية، أنظمة التأمينات والبنوك وغيرها.

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجه الميزانية العامة في الجزائر"، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001، ص.37.

2. انظر:

المرجع نفسه، ص-ص.37-38.

- النفقات الموجهة للاستثمار في القطاعات الإنتاجية أي المصاريف الموجهة للاستثمار المباشر كالورشات، المصانع، وسائر المشاريع الاقتصادية القائمة الممولة من خزينة الدولة.

أما نفقات ميزانية التسيير فهي عموماً نفقات غير منتجة وهي ضرورية لاستمرارية المرافق العمومية وضمان الخدمة العمومية (1) وتوجه خصوصاً إلى المؤسسات والمصالح المرفقية الإدارية في الدولة، وأهمها:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الهيئات المركزية للدولة.

- المرافق السيادية للدولة.

ثانياً - من حيث المدة الزمنية:

تقسّم الميزانية استناداً إلى المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها إلى ميزانية سنوية وهي الأصل وتمثل الميزانية الأساسية والرسمية للدولة، (2) والتي يصادق فيها البرلمان على مشروعها المقدم من الحكومة والمتضمن بياناً تقديرياً ومتوازناً لكتلة النفقات العامة مقابل كتلة الإيرادات للدولة خلال سنة مدنية قادمة.

كما تقسّم كذلك بصفة استثنائية إلى ميزانية متعددة السنوات (3)، والتي تتعلق بتنفيذ المخططات الإنمائية والمشاريع الاستثمارية متوسطة وبعيدة الأمد في الدولة، بحيث تنتهي هذه الميزانية بانتهاء المشروع الاقتصادي المسطر في برنامج الدولة الاقتصادي والتنموي. وعادة ما تحدد مدة هذه الميزانية بخمس سنوات.

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجيّة الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.36.

2. انظر:

François DERUEL, Jacques BUISSON, "*Budget et pouvoir financier*", Paris, Edition Dalloz, 2001, p.11.

3. انظر:

Ibid. p.13.

الفرع الثاني

تمييز الميزانية العامة عن باقي أنواع الميزانيات

نظرا لارتباط الميزانية بعملية التخطيط والمحاسبة المالية للعديد من المؤسسات والهيئات الإدارية والمالية، تتقاطع الميزانية العامة للدولة مع بعض خصائص هذه الأنماط من الميزانيات، وهذا ما سنقوم بتبينه من خلال التالي:

أولا - الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسات العمومية أو الشركات:

تختلف ميزانية الدولة عن ميزانيات المؤسسات العمومية أو الشركات أو المؤسسات الاقتصادية والمصرفية التي يقوم علم المحاسبة العمومية بدراستها، وذلك في كون ميزانية الدولة هي عبارة عن تقدير وإجازة للنفقات والإيرادات العامة خلال سنة مستقبلية، أما ميزانية المؤسسة العمومية أو الشركة فتشمل أصول وخصوم هذه المؤسسات أي ما لها من أموال وما عليها من ديون (1)، بحيث تشكل هذه الأخيرة الذمة المالية لها في تاريخ معين بالذات غالبا ما يكون في نهاية السنة المالية.

وعلاوة عن ذلك فإن الميزانية العامة تقوم على مرتكزين ثابتين هما التوقع والاجازة، بينما لا تستند الميزانيات الخاصة بالمؤسسات أو الشركات بالضرورة على هذين الأساسين سيما بالنسبة لإجراء الاجازة للاختلاف البين في طبيعة هتين الميزانيتين.

ثانيا - الميزانية العامة والحساب الختامي:

تختلف الميزانية العامة عن الحساب الختامي في كون هذا الأخير هو عملية رصد للنفقات العامة الفعلية والكلية التي تم إنفاقها، والإيرادات الفعلية والكلية التي تم تحصيلها خلال فترة السنة المالية، (2) بحيث يُبين الحساب الختامي أمرين:

1. انظر:

. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie*, Office des publications Universitaire, Alger, 2002, p.98.

2. انظر:

. François DERUEL, Jacques BUISSON, op. cit, p.16.

أ- إما أنّ أجهزة الدولة قد أنفقت أكثر من التقديرات الواردة في الميزانية أو العكس وغالبا ما يسهل الإنفاق وبصعب التحصيل.

ب- إما أنّ أجهزة الدولة قد حصلت قيمة من إيرادات أقل من تلك المدرجة في الميزانية أو العكس.

حيث يقوم الحساب الختامي بتسجيل كافة النفقات العامة في الدولة، وكذا كافة الإيرادات العامة في الدولة بصفة فعلية وكتّية، وذلك تبعا لإجراءات المحاسبة المالية المعمول بها: (حساب التسوية/ حساب الخزينة).

وبالتالي يمكن اعتبار الحساب الختامي كمقياس مالي لصحة التقديرات الواردة في الميزانية العامة في الدولة، ودليلا على كفاءة ونجاعة الأجهزة القائمة بذلك، ولذلك تظهر أهميته بشكل أكثر من وجهة نظر رجال التخطيط والإحصاء. (1)

وذلك على عكس الميزانية العامة التي تتجلى أهميتها من وجهة نظر رجال السياسة والرأي العام، باعتبارها ترجمة وانعكاس لمدى نجاح خطة الدولة وبرنامجهما الاقتصادي في فترة زمنية محددة وهي سنة مدنية كاملة.

ثالثا - الميزانية العامة والميزانية الوطنية (الاقتصادية)

تختلف الميزانية العامة عن الميزانية الوطنية في كون هذه الأخيرة عبارة عن جملة التقديرات والتوقعات للنشاط الاقتصادي خلال سنة مالية محددة، أي عبارة عن مقياس حسابي للنمو الاقتصادي وجميع المؤشرات والمعطيات الاقتصادية والمالية للدولة بشكل عام، وتظهر فيها عادة معدلات الناتج المحلي الخام، نسبة التشغيل الكلي، معدلات البطالة، مستويات التضخم المالي، وغيرها من المقاييس الاقتصادية والمالية الهامة التي تضبط وتحكم اقتصاد الدولة²).

¹ انظر:

حميد دراز، سميرة أيوب، مرجع سابق، ص.68.

² انظر:

سوزي ناشد، مرجع سابق، ص.276.

ولا يقتصر دور الميزانية الوطنية على تقدير حجم النفقات والإيرادات في الوطن فقط، وإنما يمتد ذلك إلى كل أصول وخصوم الدولة خارج الوطن وذلك عن طريق إجراء حساب مالي شامل للثروة الاقتصادية والمالية يقوم به خبراء المالية يسمى حساب الثروة الوطنية.¹ ()

كما تختلف الميزانية العامة عن الميزانية الوطنية في عدم إمكانية خضوع التقديرات المالية لهذه الأخيرة لإجراء الإجازة القانونية التي يمنحها البرلمان كل سنة للبدء في تنفيذ الميزانية، كما هو عليه الحال بالنسبة لتحضير قانون الميزانية العامة، ثم الرقابة البعدية التي يمارسها على عملية التنفيذ من خلال مناقشة قانون ضبط وتسوية الميزانية العامة.

المبحث الرابع

أهمية الميزانية العامة

سنتعرض لدراسة أهمية الميزانية العامة وفق مطلبين: نتطرق في الأول لدورها في أنظمة الدول المعاصرة، ثم لأهم مظاهرها الحديثة حالياً

المطلب الأول

دور الميزانية العامة في الدول الحديثة

تعد الميزانية أداة تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة حيث ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمخطط الاقتصادي للدولة الذي تعلن عنه السلطة السياسية الحاكمة فور توليها مقاليد الحكم في الدولة. إلا أن نمط البرنامج الاقتصادي المراد تنفيذه يختلف باختلاف نظام الحكم السياسي المتبع في الدولة (اشتراكي، رأسمالي وغيره)،⁽²⁾ حيث تعلن في العادة حكومات الدول الرأسمالية عن الاتجاهات العامة والبرامج الاقتصادية لفترة زمنية مقبلة دون تضمينها صفتي الإلزام والتخطيط المحكم كما هو عليه لدى الأنظمة الاشتراكية التي تمتاز بالطابع الموجه والتخطيط الصارم.

1 انظر:

سوزي ناشد، مرجع سابق، ص. 277.

2. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص. 259.

لذلك يختلف مفهوم التخطيط المالي لدى النظامين كما يختلف مدى الارتباط بتنفيذ كلا المخططين أي من خلال البرنامج الاقتصادي المطبق لدى كل نظام، حيث تعتمد أغلب الدول الرأسمالية على ميزانيات الأداء والبرمجة في حين تركز الدول الاشتراكية على ميزانيات التخطيط والبرامج (1).

وأياً كان نوع الاختلاف بين النظامين المذكورين حول دور الميزانية العامة في الدولة وكيفية تنفيذها، فإن الميزانية العامة تبقى الوسيلة الوحيدة لضمان التوازن المالي للدولة الذي من خلاله تتحقق أهداف السياسة العامة للدولة، والتي تظهر في مجالات مختلفة سياسية، اقتصادية، قانونية، اجتماعية.

الفرع الأول

دور الميزانية العامة في المجال السياسي

تشكل الميزانية العامة الواجهة المالية لسياسة الدولة العامة وأهم وثيقة حاملة لمؤشراتها وتوجهاتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية خلال سنة مدنية مقبلة. فالميزانية المحكّمة والسياسة المالية الجيدة تشكل ضماناً لاستقرار النظام السياسي وتقدمه (2) وتكسبه المصداقية لدى الرأي العام الوطني والدولي نظير نجاحه في تنفيذ خطته الاقتصادية وبرنامجها السياسي العام الذي تتحمل السلطة تحقيق أهدافه بما يلبي طموحات الجمهور.

كما قد تكون الميزانية أداة تستعمل للضغط السياسي اتجاه أنظمة معينة، حيث تشترط معاهدة "ماستريخت" مثلاً على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي عدم تجاوز نسبة العجز الاقتصادي لديها نسبة 3% في الميزانية العامة (3).

1. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص. 260.

2. انظر:

المرجع نفسه.

³ تتمحور معاهدة ماستريخت حول إنشاء الاتحاد الأوروبي الموقعة بتاريخ 7 فبراير 1992، حول أربعة مبادئ معيارية أساسية، يمكن استنتاجها كما يلي:

"Afin de mettre en place l'euro et pour assurer la réussite de l'UEM, les Etats ont jugé nécessaire de faire converger les économies européennes.

C'est avec cet objectif que 4 critères ont été fixés :

- Le déficit public ne doit pas excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette

الفرع الثاني

دور الميزانية العامة في المجالين الاقتصادي والمالي

يظهر تأثير الميزانية العامة في المجال الاقتصادي من خلال التغيرات التي تحدثها الميزانية لتشجيع النمو الاقتصادي، وذلك عن طريق تشجيع الطلب الكلي الناتج عن زيادة النفقات الموجهة إلى مجال الاستثمارات، أي توسيع نطاق المشاريع الاستثمارية الذي يقابله عادة وفرة في المنتج والخدمات تستجيب لحجم الطلب العام في الدولة.

كما تسهم تدابير الميزانية العامة في تحفيز الإنتاج المحلي (1) وذلك عن طريق إتباع سياسة حمائية للاقتصاد الوطني، تركز في الأساس على زيادة فرض الرسوم على البضائع الأجنبية لتحقيق هوامش أفضلية لتسويق الإنتاج الوطني (2).

ويظهر تأثير الميزانية العامة في المجال المالي عند محاولة الحد من التضخم مثلا، وذلك بواسطة زيادة حجم الوعاء الضريبي أي توسيع دائرة المواد الخاضعة لدفع حقوق الضريبة، أو عن طريق تقليص نسب الدعم للمنتج الوطني كدعم أسعار بعض المنتجات الأولية مثلا وذلك بغية امتصاص الفائض في السيولة المالية. (3)

publique doit être inférieure à 60 % du PIB.

- L'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celle des trois Etats membres où les prix sont les plus stables.

- Le taux d'intérêt à long terme ne doit pas excéder de plus de 2 % celui des Etats qui ont les meilleurs résultats en terme de stabilité des prix.

- Les taux de change entre les monnaies européennes ne peuvent pas dépasser les marges fixées."

راجع في هذا الصدد:

Le traité de Maastricht (1992), In: "TOUTE L'EUROPE", publié le: 27-01-2020, disponible sur le lien suivant:

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-traite-de-maastricht-1992.html>

(consulé le : 29-01-2021.)

1. انظر:

حامد دراز، سميرة أيوب مرجع سابق، ص.59.

2. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.259.

3. انظر:

عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، " مالية الدولة"، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002، ص.436.

الفرع الثالث

دور الميزانية العامة في المجال القانوني

تعد الميزانية وثيقة قانونية تصدر سنويا بموجب قانون المالية النافذ في الدولة، حيث يعتبر التصويت من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب المادة 139 فقرة 12 من الدستور (1) والتي جاء فيها: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية: ...التصويت على قوانين المالية."

بحيث يؤدي صدور وثيقة الميزانية العامة في شكل قانون في منحها صيغة التنفيذ الإلزامي وضرورة احترام مواعيدها وأحكامها من طرف جميع السلطات العمومية والمؤسسات والهيئات والمرافق، وكذا الأفراد المخاطبين به في الدولة. (2)

ولا يمكن للسلطة التنفيذية إذا دعت الضرورة إلى موارد جديدة بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ أن تفرض ضرائب جديدة، أو أن ترفع في نسبتها مهما كانت الظروف لتغطية هذه الظروف الجديدة، حيث يتطلب ذلك موافقة البرلمان عن طريق قانون المالية المعدل أو المكمل. (3)

وفي هذا الصدد نصت المادة 82 من الدستور في فقرتها الأولى على: " لا تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى قانون." ونصت المادة ذاتها كذلك في الفقرة الرابعة منها على: " لا تحدث بأثر رجعي أي ضريبة أو جباية، أو رسم أو حق كيفما كان نوعه."

ويعد التقنين الضريبي من المجال التشريعي الصرف لاختصاص البرلمان، حيث تنص المادة 139 من الدستور في فقرتها 13 على:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية:

¹ انظر:

مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op. cit, p.30.

³ انظر:

François DERUEL, Jacques BUISSON, " op. cit, p.13.

- إحداه الضرائب والجبايات والرسوم المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها".
- ولكن هذا المجال الواسع لسلطة البرلمان في إقرار الميزانية يبقى محدودا أمام التزايد المستمر لدور السلطة التنفيذية في مجال تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، والذي يظهر من خلال بروز العديد من العوامل يمكن تلخيصها في العناصر التالية:
- أ- لا يمكن للبرلمان اقتراح قانون المالية المتضمن الميزانية العامة، لأن ذلك من مهام السلطة التنفيذية نظرا لتمتعها بوسائل تقنية وأجهزة كفيلة لذلك (1) حيث ينحصر دور البرلمان في التصويت أو التعديل أو الرفض فقط.
- ب- امتلاك السلطة التنفيذية لعديد من الوسائل القانونية تمكنها التخلص من هيمنة البرلمان، حيث يجب على هذا الأخير التصويت على مشروع قانون المالية خلال 75 يوما أو يتم إصداره بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية حسب ما تنص عليه الفقرة الثانية من نص المادة 146 من الدستور.
- ج- تقتصر سلطة البرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية فقط نظرا لافتقاره إلى وسائل وآليات قانونية أكثر صرامة ودقة في ممارسة الرقابة. (2)
- د- عدم امتلاك جل أعضاء البرلمان مؤهلات في علم المالية العامة تمكنهم من فحص بنود قانون المالية وممارسة سلطة الرقابة على المشاريع الإنفاقية المسجلة فيه، الأمر الذي يحد بالنتيجة من فعالية الرقابة التشريعية الممارسة.

المطلب الثاني

مظاهر الميزانية الحديثة

لقد ارتبط تطور الميزانية العامة بتطور المناهج السياسية والاقتصادية والمالية في الدولة، والتي أدت بدورها إلى ظهور خصائص جديدة وكيفيات مختلفة للتحكم والتصرف في الميزانية

¹ انظر:

François CHOUVEL, "Finances publiques", Guliano éditeur, Paris, 2007, p.74.

² انظر:

ibid.p.75.

العامة للدولة، وذلك بما ينسجم والأهداف التي ترمي لتحقيقها في برنامجها السياسي والاقتصادي.

فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بالعوامل السياسية والظروف الاقتصادية خاصة، كما تسعى غالبا الدولة إلى توظيف الميزانية العامة لإشباع الحاجات العامة ومصالح الجمهور التي يهدف الاقتصاد لتحقيقها (1). وتتشكل أهم مظاهر الميزانية الحديثة للدولة في الأنماط التالية:

الفرع الأول

الميزانية التداخلية

يعتبر حياد الميزانية من أهم الخصائص المعتمدة في الدول الليبرالية، فدور الدولة ينحصر في تسيير الوضع الاقتصادي والحفاظ عليه فقط، حيث يشكل أي تشجيع لقطاع معين دون آخر تدخلا مخالفا لأحكام الرأسمالية، وخرقا لقاعدة حرية السوق القائمة على العلاقة المباشرة بين العرض والطلب. (2)

بيد أن ظهور الأزمات الاقتصادية المتتالية التي عانت منها الدول الرأسمالية ولا تزال لحد الآن بعض آثارها وتجلياتها بادية في العديد من دول العالم سيما الدول الفقيرة، قد فرض منطقا اقتصاديا مغايرا أجبر الدول على التدخل وعدم البقاء في موضع الحياد، وذلك من خلال مساعدة المؤسسات والشركات الاقتصادية التي تعاني من صعوبات مالية أو التي توشك على الإفلاس، وذلك عن طريق تخصيص اعتمادات مالية لها، أو بتطبيق سياسة جبائية تفضيلية لفائدتها على حساب المؤسسات المنافسة لها لإتاحة فرص الأفضلية والامتياز لتسويق منتوجاتها وسلعها مقارنة بالمنتجات الأجنبية المنافسة لها.

كما يمكن للدولة أن تتبنى من خلال ميزانيتها التداخلية سياسة إنفاقية معينة، قصد تحقيق توازن في الأسعار إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالتأثير على القواعد المتحكمة في

¹ انظر:

فاطمة محبوب، أسامة السنوسي، " الرقابة المالية كآلية لحوكمة أداء الميزانية العامة"، مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 2، العدد 1، السنة 2018، ص.202.

2. انظر:

عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، مرجع سابق، ص.438.

الأسعار من خلال العلاقة القائمة بين العرض والطلب التي تخضع لها السوق، فاستعمال سياسة انفاقية انكماشية (1)، أي تقليص حجم النفقات العامة مثلاً يؤدي إلى قلة الاستهلاك مما يسبب انخفاضاً عاماً على مستوى الطلب وبالتالي تسجيل استقرار في الأسعار.

الفرع الثاني

الميزانية المنتجة

ترتبط هذه الخاصية عموماً بالقطاع الاقتصادي نظراً لكونه قطاعاً إنتاجياً عكس باقي القطاعات الأخرى: كالإدارة والتعليم والعدل وغيرها من المجالات المرفقية التي تعد قطاعات إدارية غير منتجة تتولى الدولة تغطية نفقاتها وتمويل عجزها.

ونظراً لارتفاع المستمر لميزانيات هذه الأخيرة والاعتمادات المالية الضرورية لاستمرار نشاطها استناداً لمبدأ استمرار المرافق العمومية في الدولة، سعت الدول إلى تغيير سياستها لإدارة هذه القطاعات، (2) وذلك بالانتقال من نمط تسييرها الإداري فقط إلى أسلوب استغلالها والتحكم فيها كذلك، مما يجعل منها قطاعات إنتاجية بشكل غير مباشر، وهذا يكون من خلال تحديثها وعصرنتها وحوكمتها أي تحسين نمط تأديتها للخدمة العامة، بالشكل الذي ينعكس أكبر في مردوديتها وفعاليتها نشاطاتها(3)، وخاصة تلك القطاعات التي يُعهد إليها تحصيل الإيرادات وموارد الدولة، كمديريات ومصالح الجمارك وإدارة الضرائب والخزينة العمومية.

ويتقاطع مفهوم إنتاجية الميزانية العامة بتحقيق مبدأ ترشيد النفقات العامة، والذي يقتضي توفر عوامل الكفاءة والنزاهة والرقابة والشفافية في القطاعات القائمة على تحضير وتنفيذ الميزانية العامة (4)، قصد تحقيق أكبر قدر من المصلحة والمنفعة العامة للجمهور بأعلى قدر

¹ انظر:

براهيم خناطلة، نادية خلفة، " ترشيد النفقات العمومية كآلية لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد رقم 7، العدد رقم 1، السنة 2020، ص.534.

2. انظر:

عبد الله عيد، عرفات إبراهيم، مرجع سابق، ص.441.

³ انظر:

فاطمة محبوب، أسامة سنوسي، مرجع سابق، ص.198.

⁴ انظر:

المرجع نفسه، ص.200.

من الكفاءة والفعالية في التحكم في الإنفاق العام، أي استخدام موارد الدولة بشكل عقلاني وتخصيص نفقاتها العامة بالشكل الأفضل الذي يحقق أهداف الدولة من خلال البنود المسطرة في الميزانية العامة (1).

الفرع الثالث

عدم التوازن في الميزانية كألية لتفعيل أداء الاقتصاد

يعد مبدأ التوازن من بين القواعد الثابتة في الميزانية العامة في الدولة، بحيث لا يجوز للدولة من حيث المبدأ الإنفاق أكثر من الإنتاج أو التحصيل، لكن هذا المبدأ عرف بعض الاستثناءات ناجمة عموماً عن تغيير الفكر الاقتصادي الحديث المستوحى أساساً من النظرية "الكنزية" نسبة إلى عالم الاقتصاد الإنكليزي "كينز" (2) (J.M.KEENZ).

أشار العالم الاقتصادي المذكور في نظريته إلى إنشاء تدابير تهدف إلى تحقيق عجز منظم في ميزانية الدولة، قصد محاربة حالة الركود الاقتصادي وعدم انتعاش الأسواق، ويتحقق ذلك بزيادة حجم النفقات العامة في القطاعات الاقتصادية الصناعية، أي الاقتصاديات القائمة على التصنيع، بغية تشجيع الطلب الإجمالي على السلع والخدمات المصنعة، الذي يُصاحبه غالباً زيادة حجم المعروض الاقتصادي أي انتعاش العرض من خلال وفرة السلع والخدمات، الأمر الذي يؤدي إلى إنعاش الحركة الاقتصادية.

ولذلك يقترن نجاح الديناميكية الاقتصادية الواردة في النظرية "الكنزية" باقتصاديات الدول المصنعة، التي يؤدي تحفيز الطلب الإجمالي فيها إلى استهلاك المخزون الاقتصادي وبالتالي إلى تنشيط وإحياء العملية الإنتاجية من جديد، وذلك عكس الاقتصاديات الريفية أو

¹ انظر:

براهيم خناطلة، نادية خلفه، مرجع سابق، ص.559.

2. تقوم النظرية على الأسس التالية:

- أ- إحياء الطلب الفعلي لأن تراخي الطلب هو السبب المباشر للركود الاقتصادي.
- ب- تسهيل توظيف الأموال في الإنتاج بواسطة تخفيض سعر الفائدة في البنوك.
- ج- زيادة الإنفاق العام عن طريق زيادة الأجور والدخول مع إنعاش الطلب.
- د- مرونة الاقتصاد وتحريره من القيود التشريعية والإدارية.
- هـ- الإصدار النقدي الجديد ويعرف بالتمويل التضخمي.

راجع في هذا الصدد:

عرفات إبراهيم، عبد الله عيد، مرجع سابق، ص-ص.442-443.

الاقتصاديات القائمة على الادخار أو الائتمان أو الاستيراد فقط، التي يسبب تزايد النفقات فيها إلى كثرة الاستهلاك وزيادة الأثمان نتيجة ارتفاع الطلب مقارنة بالعرض نتيجة عدم وجود حركة انتاجية.

الفصل الثاني

مبادئ الميزانية العامة

بعد التطرق لمفهوم الميزانية العامة نستعرض في هذا الفصل من الدراسة الأسس التي يقوم عليها قانون الميزانية، ذلك أن صياغة مشروع قانون الميزانية العامة وكذا المصادقة عليه يعتمد على احترام جملة من المبادئ العامة تشكل مجتمعة النواة القانونية للميزانية العامة.

المبحث الأول

مبدأ السنوية

نعني بالسنوية الحياة المالية للدولة خلال سنة ونستعرض مفهومها في (المطلب الأول)، ثم نبين الاستثناءات الواردة على تطبيقها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تقديم مبدأ السنوية

نستعرض مفهوم مبدأ سنوية الميزانية العامة في الدولة من خلال بيان التعريف القانوني لها (فرع أول) ثم القيود الواردة على تطبيقها (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف مبدأ سنوية الميزانية العامة

يقضي مبدأ السنوية أن يتم تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة لفترة زمنية مستقبلية مقدارها سنة مدنية بصفة دورية مع ضرورة عرض المشروع على البرلمان للمصادقة عليه (1).

¹ انظر:

علي قروء، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص.194.

أما من جهة التشريع فقد وردت الإشارة إلى مبدأ السنوية في المادتين 3 و 6 من قانون المالية الإطار لقوانين المالية في الجزائر لسنة 1984 المعدل والمتمم، بحيث تعتبر مدة السنة المالية رخصة لتنفيذ الميزانية العامة، نظرا لكونها أكثر ملائمة وتكيفاً مع توقعات الهيئات والأجهزة المكلفة بإعداد وتحضير الميزانية العامة،⁽¹⁾ ذلك أنّ مدة السنة المالية تسمح بتجسيد جيد للنفقات العامة والإيرادات المتوقعة للدولة، وكذا إجراءات المصادقة عليها من جهة، وفي إعطاء فعالية للرقابة عليها من جهة أخرى.

الفرع الثاني

قيود مبدأ السنوية

يحد تطبيق مبدأ السنوية قيدين هما:

أولا - المصادقة على قانون المالية

يقصد بها الإجازة التي يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية من أجل الشروع في تنفيذ قانون المالية، وذلك استنادا لأحكام المادة 139 فقرة 12 من الدستور، حيث تتحدد السنة المالية في 1 جانفي من كل سنة مدنية، وذلك وفق نص المادتين 3 و 1/69 من قانون 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم.

ثانيا - قيد الحساب الختامي

تتم عملية إقفال الحساب الختامي عن طريق تصفية كل النفقات التي تمت فعلا أي بطريقة حقيقية وفعلية وذلك باستهلاكها في الأهداف المرتبطة بها، وليس بطريقة قانونية أي من خلال تسويتها بصفة إدارية وحسابية فقط.

كما يقتضي قيد الحساب الختامي تسجيل كل الإيرادات التي حصلت فعلا وليس التي ينتظر تحصيلها، ويقفل الحساب الختامي عند نهاية كل سنة 31 ديسمبر وفقا لإجراءات حساب الخزينة،⁽²⁾ أي برصد كل النفقات التي تم إنفاقها فعلا وليس التي تم إنشاؤها وتسجيلها

¹ انظر:

François CHOUVEL, op, cit,p.26.

2. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.86.

لغرض الانفاق والاستهلاك، وتحصيل جميع الإيرادات وليس التي يتوقع أو يُنتظر تحصيلها لاحقاً.

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ السنوية

غالباً ما يتأثر تنفيذ الميزانية بأسباب اقتصادية أو سياسية أو مالية، وهو ما ينعكس سلباً على تطبيق مبدأ السنوية في إطار سنة مدنية كما هو مقرر، مما يؤثر على افتتاح السنة المالية عند تاريخ 1 جانفي، الأمر الذي أدى إلى ظهور قواعد جديدة للتعامل في هذا الإطار تشكّل استثناءً عن مبدأ السنوية تتمثل في:

الفرع الأول

برامج التجهيز

يُقصد ببرامج التجهيز (les programmes d'équipement) الميزانيات الخاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير، وتتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية واعتمادات ضخمة، ومدة طويلة لإنجازها تتجاوز السنة بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها، (1) ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محددة بمدة انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية وليس بنهاية السنة المالية.

وتتم عملية تنفيذ برامج التجهيز بإتباع إجراءين هما:

أولاً - رخص البرنامج.

تعد رخصة البرنامج (l'autorisation de programme) اعتمادات مالية إجمالية تمثل التكلفة التقديرية لكل عملية استثمارية مدرجة ضمن ميزانية التجهيز المدونة في المخطط الاقتصادي الذي تنوي الدولة تنفيذه خلال مدة زمنية معينة (2) وغالباً ما تحدد رخصة البرنامج بمدة 5 سنوات.

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.89.

2. انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op, cit. p.81.

ثانيا - اعتمادات الدفع.

تمثل اعتمادات الدفع (les crédits de paiement) تكلفة التخصيص السنوي الذي يمكن للأمر بالصرف الأمر دفعه أو صرفه لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة، (1) حيث تشكل اعتمادات الدفع الأقساط السنوية لتمويل عمليات الدفع السنوي المرتبطة بتنفيذ رخصة البرنامج.

الفرع الثاني

ترحيل الاعتمادات

نقصد بترحيل الاعتمادات الرخصة القانونية التي بموجبها يمكن للحكومة استعمال الاعتمادات غير المستهلكة عند نهاية السنة المالية، وذلك بالنسبة للسنة المقبلة (2)، وهذا وفقا لطبيعة الاعتمادات المفتوحة. ويظهر ذلك كما يلي:

أولاً - اعتمادات التسيير.

يُشترط لاستعمال اعتمادات التسيير غير المستهلكة خلال السنة المعنية من طرف كافة المؤسسات الإدارية أو الهيئات العامة والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري في الدولة بالنسبة للسنة المقبلة، (3) ضرورة الحصول على رخصة من طرف المراقب المالي المركزي أو اللامركزي.

ثانيا - اعتمادات التجهيز.

تتم عن طريق استعمال التخصيصات المالية المرتبطة باعتمادات الدفع المخصصة سنويا في إطار رخصة البرنامج، قصد تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المدرجة في المخطط الاقتصادي للدولة، حيث يتم استعمال اعتمادات الدفع للسنة المعنية خلال السنة المقبلة بطريقة

1 . انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op, cit. p.21.

2 . انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.92.

3 انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op, cit. p.26.

آلية (1) نظرا لطبيعة عمليات التجهيز والاستثمار العملية التي تستغرق مدة زمنية تفوق عادة السنة الواحدة.

الفرع الثالث

الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر)

يرجع سبب وجود قاعدة الاعتمادات الشهرية إلى تأخر وصول الاعتمادات المالية، نظرا لتأخر مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية، وبالتالي تأخر كذلك إجراء المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر من السنة المعنية. (2)

وعلى هذا الأساس قد جاء قانون المالية الإطار لسنة 1984 المعدل والمتمم، ليعالج هذا الاختلال المالي، وذلك عن طريق نصه على اعتماد نفس الإجراءات والنسب المعمول بها في قانون المالية حيز التنفيذ بالنسبة لعملية تحصيل الإيرادات، أما بشأن النفقات فيتم حساب مقدار 12/1 بالنسبة لنفقات التسيير، ومقدار 1/4 فيما يتعلق بنفقات التجهيز، وهذا أيضا استنادا لقانون المالية الجاري تنفيذه، وفي هذا الصدد تنص المادة 69 من القانون المالية الإطار الخاص بقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم على:

" في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة؛ يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

1. بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

2. بالنسبة للنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية السابقة وذلك شهريا ولمدة لا تتجاوز 3 أشهر.

¹ انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op, cit, p.26.

² انظر:

Ibid, p-p.26-27.

3. بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار في حدود 1/4 من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة".

بحيث يبدو واضحا من خلال استقراء نص المادة أعلاه، سبب تسمية هذه القاعدة الاستثنائية عن سنوية الميزانية بالاثني عشر، وذلك كدليل على إمكانية الاخذ بهذه النسبة أي 12/1 من مجموع الميزانية السابقة الخاصة بالتسيير، لتغطية نفقات التسيير بصفة شهرية ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، بحيث تعد هذه الاعتمادات المالية ذات مطلب أساسي ومستعجل نظرا لارتباطها بمبدأ استمرار تسيير المرافق العمومية للدولة والتي تعد جميعا من قبيل القطاعات العمومية غير المنتجة.

وفي غالب الأمر يمكن التخلي عن الأخذ بالميزانية الاثني عشرية في ظرف ثلاث أشهر، بحكم أنها مدة كافية للغاية لصدور القانون الجديد للمالية.

الفرع الرابع

الاعتمادات التكميلية

تتم بواسطة الاعتمادات التكميلية من خلال تنفيذ قوانين المالية المكّلة والمعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جدية لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الميزانية التنبؤ بها سابقا: كتقلبات سعر الصرف، أو انخفاض قيمة الصادرات، أو زيادة في تكلفة النفقات الإجمالية، مما يؤدي عموما إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة نهاية السنة المالية. (1)

ولذلك تقوم الحكومة بتخصيص اعتمادات تكميلية لبعض القطاعات، أو تلجأ إلى تعديل بعض بنود الميزانية مما يسمح بنقل الاعتمادات غير مستعملة وتحويلها إلى الخزينة العمومية أو بتعديل نسب الضرائب المفروضة لزيادة تحصيل الإيرادات. (2)

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.96.

2. انظر:

المرجع نفسه.

المبحث الثاني

مبدأ وحدة الميزانية العامة

نستعرض فيما يأتي مفهوم مبدأ الوحدة (المطلب الأول)، ثم الاستثناءات الواردة على تطبيقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تقديم مبدأ الوحدة

نقدم مبدأ وحدة الميزانية العامة من خلال تحديد تعريف قانوني له (فرع أول)، ثم نبين أهم خصائصه (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف وحدة الميزانية العامة

تقتضي قاعدة وحدة الميزانية العامة أن تقيّد مجموع الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة في وثيقة واحدة مهما كانت طبيعتها وعددها تلافياً لتعدد الميزانيات العامة للدولة. (1)

وعلى هذا الأساس يفيد إدراج مبدأ الوحدة في أن كل الإيرادات والنفقات العمومية تكون محتواه في وثيقة قانونية واحدة فقط، (2) وهي نفسها التي تعرض للرقابة التشريعية وهذا للمصادقة عليها من طرف البرلمان.

الفرع الثاني

خصائص مبدأ الوحدة

يمكن إيجاز خصائص مبدأ وحدة الميزانية العامة في النقاط التالية (3):

¹ انظر:

علي قرود، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص. 194.

² انظر:

François CHOUVEL, op cit, p. 37.

³ انظر:

Ibid.

- تقتضي قاعدة الوحدة تضمين كافة النفقات والإيرادات العمومية في وثيقة قانونية واحدة، وهذا بغية تحقيق هدف موحد من خلال إنجاز الميزانية العامة في الدولة، كتحقيق تنمية اقتصادية، مشاريع إعمار أو بُنى تحتية، مشاريع اقتصادية مختلفة وغيرها من الأهداف المسطرة في المخطط الاقتصادي للدولة والتي يجري تنفيذها بواسطة الميزانية العامة.
- تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة على إعداد الميزانية، حيث تشكل وحدة وثائق الميزانية نموذجا يسهل فحصه ومناقشته من طرف نواب البرلمان، بعكس احتمال تعدد وثائق الميزانية الذي يجعل عمل الرقابة على أوجه الإنفاق ومصادر التمويل الخاصة بالميزانية مستحيلا.
- تضيي وحدة وثيقة الميزانية نوعا من الشفافية والوضوح حول عمليات وحسابات الدولة وعلى كافة أوجه الإنفاق ومصادر التمويل (الإيرادات).
- يؤدي إدراج كل النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة مبدئيا إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الميزانية.

المطلب الثاني

التعديلات الواردة على قاعدة الوحدة

إنّ التطبيق الصارم لقاعدة وحدة الميزانية العامة يستوجب الجمع في وثيقة الميزانية العامة بين مدخلات ومخرجات مالية من طبيعة مختلفة تماما، كالجمع بين إيرادات نهائية وأخرى مؤقتة كالضرائب مع القروض العامة (1).

بالإضافة إلى أن خصوصية بعض المرافق والقطاعات الاقتصادية تقتضي وضع حساباتها في ميزانية خاصة بها تسمح لها بتقدير مردوديتها وأدائها بشكل أفضل، كما تمكنها من فرص التمويل الذاتي وبالتالي إمكانية الحصول على مصادر تمويل بطريقة أنجع وأسرع من تلك المنظمة في الميزانية العامة. (2)

1. انظر:

جمال لعامرة، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.98.

2. انظر:

جمال لعامرة، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.98.

ومن أجل الاستجابة لهذه التغيرات تطلب الأمر إضفاء بعض التعديلات على قاعدة وحدة الميزانية العامة مما أدى إلى ظهور الاستثناءات التالية:

الفرع الأول

الميزانية الملحقة

يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة كبعض المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري حيث تتمتع باستقلالية مالية في التسيير، والسبب في ذلك يرجع لتفادي التقيد بالروتين الإداري، وتكون ميزانيتها منفصلة عن الميزانية العامة للدولة لكنها غير مستقلة عنها لأنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها (1).

كما تخضع لنفس إجراءات التصويت التي تخضع لها الميزانية العامة، لكنها لا ترتبط بها من حيث تمويل النفقات أو تحصيل الإيرادات إلا من خلال الرصيد الإجمالي وذلك على النحو التالي:

- فائض إيرادات الميزانية الملحقة يصب نهائيا في ميزانية الدولة في آخر السنة.
- أما في حالة عجزها فتتلقى إعانات من طرف الخزينة العمومية للدولة.

وقد عرّف المشرع الجزائري الميزانية الملحقة في المادة 44 من قانون المالية الإطار المتعلق بقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم، حيث جاء فيها:

"إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي تهدف نشاطاتها أساسا إلى إنتاج أشياء أو تقديم خدمات تحصل من خلالها على دفع ثمن يمكن أن يكون لها ميزانيات ملحقة خاصة بها".

ومن أمثلة المؤسسات العمومية في الجزائر التي تعتمد في تسييرها المالي على ميزانيات ملحقة نذكر على سبيل المثال: البريد، المطبعة العمومية. (2)

¹ انظر:

François CHOUVEL, op, cit, p.38.

2. انظر:

جمال لعامرة، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.101.

الفرع الثاني

الحسابات الخاصة بالخرينة

نقوم في هذا الفرع من الدراسة بتعريف الحسابات الخاصة للخرينة، ثم نبين أهم مظاهرها في الممارسة المالية ذات الصلة في الجزائر.

أولا - تعريف الحسابات الخاصة بالخرينة.

تعد الحسابات الخاصة للخرينة من أهم مرتكزات النظام الموازني في الدولة، فهي تأتي من حيث الأهمية مباشرة بعد الميزانية العامة للدولة.⁽¹⁾ وتعرف الحسابات الخاصة للخرينة بأنها مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخرينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة، لأنها حسابات مؤقتة وليست حسابات نهائية كالقروض والتسيقات المالية والضمانات المالية وغيرها.⁽²⁾

ويمكن القول بأن الحسابات الخاصة للخرينة لا تعد من قبيل الإيرادات الحقيقية أو النفقات الحقيقية حتى يمكن إدراجها في الميزانية العامة نظرا لطابعها المؤقت، لذلك قام المشرع بوضعها في حسابات خاصة نصت عليها أحكام قانون المالية الإطار المعدل والمتمم، وذلك في المواد من 48 إلى 61، حيث تخضع الحسابات الخاصة للخرينة لنفس إجراءات التصويت مثلما هو الحال بالنسبة لقانون المالية.

كما أنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة وذلك في الملحق الخاص بها بعد الميزانية الملحقة، غير أنها تنفذ خارج الميزانية العامة⁽³⁾ أي دون الاعتماد على نفقات وإيرادات الميزانية العامة.

¹ انظر:

نادية مغني شكور، " حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازني في الجزائر: تشخيص، تحديات وآفاق"، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 5، العدد 1، السنة 2018، ص.164.

² انظر:

François Chauvel, op. cit, p3.

³ انظر:

Ibid.p.40.

ثانيا -أنواع الحسابات الخاصة بالخرزينة.

تملك ميزانية الدولة العديد من النماذج في هذا السياق، غير أن أهم أشكال الحسابات الخاصة بالخرزينة (1) تتمثل أساسا في حسابات التخصيص الخاص للخرزينة والتي تشكل نسبة 100/80 من مجموع الحسابات الخاصة بالخرزينة².

وفيما نعرض لبعض نماذج الحسابات الخاصة بالخرزينة التي تم تسجيلها في الممارسة المالية ذات الصلة بقانون الميزانية في الجزائر:

1. القيام ببعض العمليات المؤقتة التي ليس لها طابع نهائي حيث تمنح الدولة مثلا بعض القروض لهيئات ومرافق معينة على أن يتم سدادها لاحقا كحسابات القروض والتسيقات، ومثال ذلك حساب رقم 07-304 الخاص بمنح قرض خاص للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP).
2. رغبة الدولة إخراج بعض العمليات المالية عن الشفافية وجعلها سرية كتلك المتعلقة بحسابات الأسلحة والتموينات العسكرية (الأرصدة السرية) أو الحسابات المتعلقة بحجم المديونية الخارجية.
3. القيام بنشاط تجاري معين خارج الميزانية وذلك بتخصيص موارد مالية له، كالحساب التجاري الخاص بوكالة دعم وتشغيل الشباب (ENSEJ) رقم 30 - 087.
4. تخصيص اعتمادا مالي من أجل تنمية وتطوير مناطق معينة، وذلك بتقديم دعم مالي خاص من إيرادات الدولة، (كفتح الصندوق الخاص لدى الخزينة العمومية لتطوير مناطق الجنوب، الممول مباشرة من الإيرادات الجباية البترولية بنسبة لا تتعدى 1%) حساب رقم (089-302).

1. للاستزادة حول أنواع الحسابات الخاصة بالخرزينة، راجع أكثر:

- جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص-ص.104-111.

- نادية مغني شكور، مرجع سابق، ص-ص.165-168.

² انظر:

نادية مغني شكور، مرجع سابق، ص.165.

الفرع الثالث

الميزانية المستقلة

أولاً: تعريفها

الميزانية المستقلة هي تلك المتعلقة بالمصالح والمرافق الاقتصادية التي تتمتع بالشخصية المعنوية أي عكس الميزانيات الملحقة، حيث تمنح لها استقلالية في تسيير شؤونها المالية فلا تلحق بالميزانية العامة ولا ترتبط بقانون المالية. (1)

ولذلك تعد الميزانية المستقلة خارجة عن الميزانية العامة للدولة بصفة مطلقة: (2) بحيث لا تخضع لأحكام التصويت، ولا تظهر في وثيقة الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: مبرراتها

يبرر اللجوء لمثل هذه الميزانيات للطبيعة الاقتصادية المحضة لبعض الهيئات والمرافق العمومية، حيث من الصعوبة بمكان دمج ميزانيتها بميزانية الدولة العامة، ذلك لاختلاف قواعد التسيير المالي الصناعي والتجاري المتعلقة بعمليات تحصيل المداخيل وصرف الاعتمادات عن تلك المعتمدة في إعداد الميزانية العامة، (3) مما يجعل من الضرورة استقلال بعض الهيئات الاقتصادية بميزانية خاصة بها تسير الطبيعة الاقتصادية والمالية لها.

بالإضافة إلى ذلك فإن العديد من المؤسسات الاقتصادية تتمتع بميزانيات ضخمة وبتعداد كبير من الموظفين والعاملين في قطاعاتها، الأمر الذي يُصعب عملية إعداد وتنفيذ ميزانية عامة موحدة (4)، ومن الأمثلة على الميزانيات المستقلة يمكن ذكر ميزانية النقل بالسكك الحديدية.

1 . انظر:

Maurice Baslé , "Le budget de l'État", Edition la découverte, Paris, 1985,p. 50.

2. انظر:

حامد دراز، سميرة أيوب، مرجع سابق، ص.83.

3. انظر:

المرجع نفسه، ص.84.

4. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.116.

المبحث الثالث

مبدأ الشمولية

نتطرق فيما يلي لمفهوم شمولية الميزانية العامة للدولة (مطلب أول)، ثم نعرض للاستثناءات الواردة على تجسيده في ميزانية الدولة (مطلب ثان).

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الشمولية

نبيّن فيما يلي مبدأ شمولية ميزانية الدولة من خلال تحديد تعريف قانوني له (فرع أول)، ثم تبيان الأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ. (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف الشمولية

يقصد بقاعدة شمول أو عموم الميزانية العامة للدولة إدراج جميع النفقات العامة والإيرادات العامة التي يتشكل منها النشاط المالي في الدولة في وثيقة الميزانية العامة الميزانية التي يتضمنها مشروع قانون المالية المعروض على البرلمان قصد نيل الإجازة. (1)

وعلى هذا الأساس تقتضي شمولية الميزانية إظهار كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة في وثيقة الميزانية بشكل يظهر فيه بوضوح كل من الرصيد الإجمالي للنفقات والرصيد الإجمالي للإيرادات (2)، وذلك بصرف النظر عن مصدر هذه الإيرادات أو نوعها أو حجمها أو عددها، وكذا مهما كانت طبيعة النفقات والهدف من صرفها (3).

¹ انظر:

علي قرود، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص.195.

² انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op. cit, p.83.

³ انظر:

علي قرود، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص.196.

الفرع الثاني

أسس شمولية الميزانية العامة

يتأسس مبدأ الشمولية على أساسين هما:

أولا - قاعدة عدم المقاصة.

نعني بقاعدة عدم المقاصة عدم إجراء أي مقاصة بين الإيرادات والنفقات لأي قطاع أو مرفق عام، وذلك يتم بواسطة إظهار الناتج الخام لكل قطاع أي دون خصم النفقات من الإيرادات (الناتج الصافي) لذلك يعرف إجراء منع المقاصة بقاعدة "المنتج الخام" (1).

وعلى هذا الأساس تسمح قاعدة عدم المقاصة أو المنتج الخام بتقديم النفقات العامة والإيرادات العامة بمبالغها الإجمالية في وثيقة الميزانية العامة، بحيث تظهر فيه كتلتين رئيسيتين في وثيقة الميزانية: كتلة الإيرادات الإجمالية وكتلة النفقات الإجمالية. (2)

ثانيا - قاعدة عدم التخصيص.

المراد من قاعدة عدم التخصيص منع توجيه حصيلة إيراد عام معين إلى نفقة محددة، لذلك اصطلح على تسميتها بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات. (3)

تعتمد الممارسة الجزائرية تطبيق هذه القاعدة بصرامة حيث لا يسمح إطلاقا بتخصيص أي إيراد عام لتغطية أي نفقة معينة، إذ تستخدم موارد الدولة كلها لتغطية النفقات المدرجة في قانون الميزانية دون تمييز، وهذا ما تنص عليه المادة الثامنة من قانون 84-17 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر المعدل والمتمم:

"لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"

¹ انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op. cit, p.83.

² انظر:

Ibid. p.84.

³ انظر:

François CHOUVEL, op. cit, p.32.

ومنه فإن قاعدة الشمولية تركز على ضرورة التسجيل المنفصل للنفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية وذلك دون إجراء مقاصة أو تخصيص بينهما. بيد أن هذه القاعدة ورغم ملاءمتها وفائدتها العملية في إعداد وتنفيذ الميزانية فإنها لا تخلو كذلك من بعض الاستثناءات تتشكل أساسا فيما يلي:

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية

عموما تشترك قاعدة الشمولية في نفس الاستثناءات التي تقوم بالنسبة لتطبيق قاعدة وحدة الميزانية العامة أي الميزانية الملحقة (فرع أول)، بالإضافة إلى الحسابات الخاصة بالخرينة، (فرع ثان)، ويظهر ذلك وفق الحدود التالية:

الفرع الأول

الميزانية الملحقة

كما سبقت الإشارة تشكل الميزانية الملحقة أحد الاستثناءات الواردة على قاعدة الوحدة، ولكن بحكم أن الميزانية الملحقة تعتمد في صرف نفقاتها على مجمل الإيرادات التي يتم تحصيلها، فإنها تشكل استثناءً كذلك على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات للنفقات التي يستند عليها مبدأ الشمولية (1).

علاوة عن ذلك تشكل الميزانية الملحقة استثناءً على قاعدة عدم المقاصة (التي تقوم على أساس المنتج الخام)، لأنها أي الميزانية الملحقة تقوم بإعادة الفائض المالي المحقق في آخر السنة (الناتج الصافي) إلى الخزينة العمومية للدولة. (2)

¹ انظر:

François CHOUVEL, op .cit, p.34.

² انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op. cit ,p. 134.

الفرع الثاني

الحسابات الخاصة بالخرينة

باعتبارها مجموعة من الحسابات المالية تفتح لدى كتابة الخزينة العمومية من أجل القيام بعمليات مالية مؤقتة كالقروض والتسيقات المالية والتأمينات، أو من أجل تخصيص اعتمادات مالية قصد تحقيق أغراض وأهداف محددة بالذات كتقديم إعانات مالية لتدعيم نشاطات تجارية معينة، (1) فإن الحساب الخاص للخرينة يشكل استثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات التي يقوم عليها مبدأ الشمولية، ذلك أنّ مفهوم حسابات الخزينة يركز أساسا على تخصيص الاعتمادات المالية لمرافق معينة دون بقية المرافق التي تشملها الميزانية العامة.

وتجب الإشارة إلى أن الممارسة المالية المرتبطة بصدور قوانين المالية في السنوات الأخيرة في الجزائر تكشف أنها قد صارت مثقلة بالحسابات الخاصة بالخرينة، لا سيما ما يتعلق بحسابات التخصيص الخاص (2)، نظرا لطابعا المرن وسهولة الاعتماد عليها مقارنة بالترتيبات والإجراءات القانونية الجامدة التي ترتبط بإقرار قانون الميزانية.

لكنها وبالمقابل فقد صارت تنافس قانون الميزانية في حد ذاته بل يمكن اعتبارها الأصل من الناحية الفعلية، وليس الاستثناء كما هو مقرر في القانون وفي الغاية من إنشائها، وهذا ما يتنافى والغرض من اللجوء إليها، فضلا عن كونها قد تستغل كأداة للإفلات من الرقابة المالية الصارمة، والرقابة البرلمانية كذلك (3).

¹ انظر:

François CHOUVEL, op. cit, p-p.34-35.

² انظر:

نادية مغني شكور، مرجع سابق، ص.170

³ انظر:

المرجع نفسه.

المبحث الرابع

مبدأ توازن الميزانية العامة

تستند الميزانية العامة إلى مبدأ أساسي تستمد منه تسميتها يعرف بمبدأ التوازن. وفيما يأتي نقوم بتبيان مفهوم هذا المبدأ (مطلب أول)، ثم نعرض لأهم الاستثناءات والحدود التي تعترض تطبيقه في الممارسة القانونية والمالية الراهنة في الجزائر. (مطلب ثان).

المطلب الأول

تقديم مبدأ التوازن

يعد مبدأ توازن الميزانية أهم مبادئ الميزانية العامة، بحيث تنص جميع قوانين المالية في الدولة عليه في الفصل الأول منها (1). نتولى تحديد مفهوم مبدأ توازن الميزانية العامة من خلال تبيان تعريفه القانوني (فرع أول)، ثم نحدد الأسس القانونية التي يرتكز عليها (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف مبدأ توازن الميزانية العامة

يقصد بمبدأ توازن الميزانية العامة، أن تتساوى جملة الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة معتبرة. (2) وفي الحقيقة فإن هذا المبدأ هو أقرب من الناحية الواقعية للجانب النظري فقط مقارنة بالتطبيق الفعلي (3)، نظرا لصعوبة تحقيقه في الممارسة الفعلية سيما لدى الدول النامية أو

¹ انظر:

قانون رقم 20-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021. جريدة رسمية عدد 83 مؤرخة في 31 ديسمبر 2020.

².انظر:

منصور يونس، مرجع سابق، ص.197.

³ انظر:

علي قروود، نسرين كزيز، مرجع سابق، ص.196.

محدودة الدخل التي تسجل ميزانياتها السنوية عجزا ماليا متواصلا (1)، وأحيانا لدى الدول الاقتصادية والصناعية العظمى لبروز أسباب اقتصادية ومالية معينة.

الفرع الثاني

أسس مبدأ توازن الميزانية العامة

تأسيسا لمبدأ التوازن لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا كان إجمالي النفقات العامة يفوق إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يعبر عن حالة العجز في الميزانية، وبالمقابل فإن زيادة إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة يعبر عن حالة فائض في الميزانية. (2)

وعلى هذا الأساس نجد المشرع الجزائري قد شدد على ضرورة التقيد التام بمبدأ توازن الميزانية، وذلك في نص المادة 147 من الدستور، والتي جاء فيها:

"لا يُقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وكذلك هو عليه الحال بالنسبة لميزانيات الجماعات المحلية، قد أوى المشرع عناية فائقة لتحقيق مبدأ التوازن، فعلى سبيل المثال ينص قانون الولاية (3) في المادة 133 منه على ما يلي: " يجب على المجلس الشعبي الولائية أن يصوت على ميزانية الولاية بناء على قاعدة التوازن".

ويتبع قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية نفس القاعدة المذكورة، حيث يشدد المشرع على اعتماد مبدأ التوازن في التصويت على ميزانية البلدية، وهذا ما يستشف من خلال استقراء

¹ انظر:

علي قرود، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص.196.

2. انظر:

سوزي عدلي، مرجع سابق، ص.302.

3. انظر:

قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012، وللاستزادة أكثر حول ميزانية الولاية في الجزائر، راجع:

Bachir YELLES CHAOUICHE, "Le budget de l'Etat et des collectivités locales", OPU, Alger, 2001.

نص المادة 183 فقرة 1 من قانون البلدية، والتي جاء فيها: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة." (1)

المطلب الثاني

أسباب عدم توازن الميزانية

بتطبيق قاعدة التوازن بين النفقات العامة للدولة والإيرادات العامة لها المدرجة في وثيقة الميزانية، يرجع عدم توازن الميزانية العامة للدولة إلى عاملين رئيسيين هما:

الفرع الأول

الفائض في الميزانية

يتم تحقيق الفائض في الميزانية عن طريق تخفيض حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة، الأمر الذي يحدث فارقا ماليا يظهر في الحساب الختامي للميزانية في نهاية السنة، كما يتم كذلك بواسطة توسيع حجم الإيرادات العامة مقارنة بحجم النفقات العامة. (2) إن تحقيق فائض في الميزانية حتى وإن كان مطلبا محبذا في العادة، فإنه ليس بالأمر الإيجابي دوما، فرغم أهميته إلا أنه لا يخلو من مساوئ (3) تتشكل أساسا في:

- إعاقة المشاريع الاستثمارية نظرا لزيادة فرض الرسوم الجبائية على العمليات المتصلة.
- إضعاف القدرة الشرائية لدى الأفراد نظرا لارتفاع أسعار السلع والخدمات المتأثرة بزيادة حجم الضرائب والرسوم المفروضة.
- الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية المعتادة على تلقي دعم وإعانات من طرف الدولة كالضمان الاجتماعي، سن التقاعد، أجور ومعاشات المتقاعدين.

¹ انظر:

قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية. جريدة رسمية رقم 37 مؤرخة في 3 يوليو 2011.

2. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص. 279.

3. انظر:

عبد الحفيظ عبد الله، مرجع سابق، ص. 463.

- ضعف نسب التشغيل الدائم الناجمة عن سياسة تقليص النفقات العامة، والتي تتجلى في تقليص ميزانية التسيير مما يؤدي إلى تخفيض عدد مناصب الشغل الدائم.
- إمكانية تحوّل الاقتصاد إلى الركود نظراً لنقص الطلب الإجمالي العام الناجم عن سياسة تخفيض حجم النفقات العامة.

الفرع الثاني

العجز في الميزانية

يعد المظهر الشائع للخروج عن مبدأ توازن الميزانية العامة. وينشأ العجز في الموازنة نتيجة زيادة حجم النفقات العامة عن حجم الإيرادات العامة بسبب سياسة التماذي في السياسة الإنفاقية في الدولة (1)، أو نتيجة تقليص الإيرادات العامة مقارنة بالنفقات العامة، (2) وغالبا ما يتحقق العجز بكيفيتين مختلفتين.

أولا - العجز المنظم (الإرادي).

تلجأ إليه الدول الصناعية المتقدمة التي تعاني اقتصاديتها من حالة ركود نتيجة قلة الطلب الكلي، فتعتمد إلى خلق نفقات إضافية كمنح قروض، فتح مناصب شغل، إصدار نقدي وهذا من أجل تشجيع الطلب الإجمالي على السلع والخدمات، (3) الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة العرض الإجمالي وبالتالي ضرورة زيادة الإنتاج بشكل أكبر لمسايرة الطلب المتزايد، مما يساهم في إنعاش الحركة الاقتصادية ومنه إخراج الاقتصاد من حالة الركود. (4)

¹ انظر:

براهيم خناطلة، نادية خلفه، مرجع سابق، ص.556.

2. انظر:

سوزي ناشد، مرجع سابق، ص.303.

3. انظر:

زينب عوض الله، مرجع سابق، ص.280.

4. انظر:

المرجع نفسه، ص.281.

ثانيا -العجز الطبيعي (غير الإرادي).

وهو ذلك العجز المالي الناشئ عن عوامل ليست اقتصادية بالضرورة (1) وتتمثل أهم مظاهره فيما يلي:

- صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية خاصة تلك الموجهة للقطاعات الاجتماعية والثقافية أو ما يعرف بظاهرة ازدياد النفقات العمومية.
 - عدم دقة التنبؤات والتوقعات المالية والاقتصادية التي تعدها الأجهزة التقنية المكلفة بإعداد الميزانية (سوء تقدير حجم النفقات، حجم الإيرادات).
 - الاعتماد المفرط على عائدات الجباية البترولية رغم أنها إيرادات غير عادية نظرا لحساسيتها الكبيرة وارتباطها المباشر بالسوق العالمية (سعر النفط في الأسواق العالمية وسعر صرف العملة الصعبة).
 - ضعف حصيلة الجباية العادية الناجمة عن قصور النظام الجبائي والضريبي في الدولة وعدم فعالية الأجهزة القائمة بالتحصيل، الأمر الذي ينجم عنه إفلات عدة أوعية ضريبية من الرسوم الجبائية (الضريبة الإجمالية على الدخل الإجمالي للأشخاص الطبيعيين، أرباح الشركات...).
 - ثقل عبئ الديون العمومية على ميزانية الدولة نظرا لاندماج خدمة المديونية في نفقات الميزانية العامة، علما أن الديون العمومية تنشأ عادة من جراء عمليات التطهير المالي للمؤسسات العمومية أو من خلال خسائر الصرف التي تتحملها الخزينة العمومية. (2)
- ونظرا لاستمرار الأسباب السالفة الذكر ومدى تأثيرها عن توازن الميزانية في الدولة، قام المشرع بإنشاء صندوق مالي (3) مهمته سد العجز في الميزانية العامة تموّل مداخله من

1. انظر:

سوزي ناشد، مرجع سابق، ص.303.

2. راجع أكثر في هذا الخصوص:

جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص-ص.147-149.

³ تم انشاء الصندوق بموجب قانون المالية التكميلي لسنة2000، جريدة رسمية عدد145، مؤرخة في 21ماي 2000.

عائدات الجباية البترولية، يعرف بصندوق ضبط الموارد العمومية، (1) حيث يضطلع هذا الجهاز المالي بـ:

- تمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى المدرجة في المخطط الاقتصادي.
- المساهمة في تخفيض قيمة الدين العمومي.
- تخصيص نسبة ادخار بالنسبة للأجيال القادمة.

بعد تبيان أسس الميزانية العامة تقتضي الدراسة التطرق لكيفية إعداد وتنفيذ الميزانية من خلال الفصل التالي.

الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة

يقصد بدورة الميزانية المراحل العملية التي تمر بها الميزانية العامة من مرحلة إعدادها من طرف المصالح المختصة في وزارة المالية (مبحث أول)، ثم اعتمادها وحصولها على الإجازة القانونية من قبل السلطة التشريعية (مبحث ثان) فالشروع في تنفيذها من طرف القطاعات والمرافق المعنية (مبحث ثالث).

المبحث الأول

إعداد الميزانية: عمليات التحضير

تقوم الميزانية العامة على مجموعة مراحل متكاملة منسجمة مع النشاط الاقتصادي المالي في الدولة (2). وتعد عملية إعداد الميزانية العامة في الدولة أهم هذه المراحل، حيث يعد نجاح أي ميزانية موقفا على حسن التحضير والإعداد لها، وذلك يكون من خلال معرفة شاملة لكل الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية لمرافق الدولة، بالإضافة إلى تحديد دقيق للأهداف

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.153.

² انظر:

علي قروود، نسرين كزيز، مرجع سابق، ص.196.

ولوسائل تحقيقها من أجل إعداد خطة تقديرية إجمالية للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة من شأنها تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المسطرة وبأقل تكاليف ممكنة (1).

وقبل التطرق إلى عملية التحضير من الناحية الإجرائية (مطلب ثان)، فإننا نشير أولاً إلى السلطات والأجهزة والهيئات العامة المكلفة بإعداد الميزانية. (مطلب أول).

المطلب الأول

السلطة المكلفة بإعداد الميزانية

جرت العادة أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة (2)، وذلك لامتلاكها الأدوات والوسائل القانونية والمادية والتقنية الملائمة والضرورية للتعقب ورصد القيم المالية والاعتمادات الضرورية الواجبة لسير مرافق الدولة وتلبية الشؤون العامة للجمهور والاستثمار وغيرها من أساسيات سير الاقتصاد الوطني، فضلا عن امتلاكها الآليات والأجهزة التقنية الخاصة برصد مصادر تمويل النفقات وتحصيل الإيرادات العامة للدولة.

ويظهر دور السلطة المكلفة بتحضير الميزانية العامة في الدولة من خلال الأدوار المختلفة المتكاملة الموزعة حسب كل قطاع وزاري على النحو التالي:

الفرع الأول

دور مجموع الوزارات

تقوم الوزارات كل على حدة بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، تعده مديريتها الخاصة بالتخطيط والمالية، (3) حيث يتم إعداد مشروع تقديري بكامل النفقات والاعتمادات المتوقعة، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

1. انظر:

حامد دراز، سميرة أيوب، مرجع سابق، ص.78.

2. انظر:

François CHOUVEL ,op. cit, p.55.

3. انظر:

جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة"، مرجع سابق، ص.157.

الفرع الثاني

دور وزارة المالية

تعد وزارة المالية الهيئة التقنية الأولى المسؤولة عن إعداد وتجسيد مشروع ميزانية الدولة، بحيث تتولى وزارة المالية تجميع كافة المشاريع الصادرة عن القطاعات الوزارية (1)، ثم تقوم بترتيبها ومطابقتها مع التعليمات الرئاسية، بحيث تجعلها منسجمة معها ومواكبة للأهداف المسطرة في الخطة التنموية للبلاد.

ويتم إعداد المشروع الأول للميزانية من طرف وزير المالية الذي يعرضه على الوزير الأول الذي بدوره يعرضه على مجلس الوزراء، وبعد مناقشته على مستوى المجلس، (2) يضبط وزير المالية المشروع النهائي الذي يقدم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من أجل استيفاء إجراءات مناقشته والمصادقة عليه.

المطلب الثاني

الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية.

تتمتع الإدارات التقنية بدور كبير في إعداد مشروع الميزانية نظرا لما لها من صلاحيات واسعة في مجال تقدير النفقات وتحصيل الإيرادات العامة للدولة. وتتمثل أبرز هذه الأجهزة في المديرية العامة للميزانية العامة (فرع أول)، والمديريات العامة لكل من الضرائب والجمارك والأملاك الوطنية للدولة (فرع ثان)، وكذا الخزينة العمومية (فرع ثالث).

الفرع الأول

المديرية العامة للميزانية العامة

تعد أهم جهاز إداري في الدولة مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية تتبع وزارة المالية، حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكيفها مع التوجيهات

¹ انظر:

علي قرو، نسرین كزیز، مرجع سابق، ص. 196.

2. انظر:

جمال لعمارة، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 157.

الحكومية، (1) ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضرها في وثيقة تعرف بـ "المذكرة المنهجية".

الفرع الثاني

المديريات العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك

تقوم هذه المديريات بعملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها، وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديريات الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية.

الفرع الثالث

المديرية المركزية للخزينة العمومية

تقوم الخزينة العمومية بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية، حيث تساهم الخزينة في جرد الأموال العمومية النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العمومية المدرجة في الميزانية العامة للدولة. (2)

المطلب الثالث

المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية

يتطلب إعداد الميزانية العامة اتباع أسس ومعايير قانونية وحسابية وإجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث تنقسم المراحل العملية لإعداد الميزانية إلى قسمين رئيسيين هما المرحلة القانونية والإدارية (فرع أول)، والمرحلة الحسابية والتقنية (فرع ثان).

1. انظر:

جمال لعامرة، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.159.

2. انظر:

المرجع نفسه، ص.161.

الفرع الأول

المراحل الإدارية

هي مجموع الترتيبات التي تمر بها عملية إعداد الميزانية على مستوى مختلف الوزارات، حيث يتم تحضير الميزانية للسنة المالية القادمة (N+1) خلال السنة المالية الحالية (N)، ويتم التحضير وفق برنامج زمني يضعه وزير المالية ويتبعه في ذلك بقية الوزراء كل في قطاعه الوزاري، (1) حيث يقوم كل قطاع بتقديم طلبات الاعتماد إلى وزارة المالية.

أولا - مرحلة وضع الأبعاد والطموحات.

وتتم هذه المرحلة خلال الفترة الممتدة بين شهري جانفي وفيفري، حيث تجري هذه المرحلة في وزارة المالية ويشارك فيها مكتب الوزير، والمديرية العامة للميزانية العامة بالإضافة إلى مديرية التقديرات والتوقعات. (2)

ويؤخذ في وضع التقديرات، بعين الاعتبار، كافة المعايير التالية:

- طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات.
- تطور ومستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط.
- نتائج تنفيذ الميزانية العامة السابقة بناء على مستوى إقفال الحساب الختامي.
- الضرورات السياسية.

وعلى ضوء هذه المعطيات تحضّر المديرية العامة للميزانية العامة مسودة الميزانية على مستوى سنة مالية، وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره مع مصالحه المختصة بترتيب أوليات الميزانية وفق التعليمات والتوجيهات السياسية والأولويات الحكومية، ويتأكد من موافقتها للأهداف المدرجة في البرنامج الاقتصادي، ثم يقوم بعرض المشروع على مجلس الحكومة (3).

¹ انظر:

. François CHOUVEL, op. cit, p.59.

2. انظر:

جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص.158.

3. انظر:

المرجع نفسه، ص.159.

ثانيا - الموافقة على طلبات الاعتماد.

بعد الانتهاء من مرحلة وضع التوقعات والطموحات السياسية في مشروع قانون الميزانية العامة، يجري العمل على الموافقة على كلفة الاعتمادات المالية المقابلة لمجموع التوقعات المحضرة (1).

وتتم هذه المرحلة أثناء شهر مارس، حيث يُشرع في دراسة مشروع قانون المالية على مستوى مجلس الحكومة، وفيه تتم الموافقة على طلبات الاعتماد المقدّمة من طرف مختلف الوزارات، وذلك بناء على مدى جدية مبررات وأوجه الإنفاق العام، بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في ذلك.

وعقب التأكد من تحقق هاذين الشرطين يرسل مجلس الحكومة رسائل الموافقة بشأن طلبات الاعتماد إلى الوزارات المعنية. (2)

وبعد تبيان المراحل التي تعرفها عملية اعداد الميزانية بشكل عام نمضي لتبيان إجراءات اعدادها بالتفصيل فيما يلي:

1. تختلف موارد الدولة من الإيرادات العامة وأبرزها يتمثل في الآتي:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي.
- حاصل الغرامات المالية المسددة.
- تكاليف الخدمات المؤداة وحاصل دفع الإتاوات.
- الأموال المخصصة للهدايا والهبات والمساهمات.
- تسديدات القروض العامة.
- التسبيقات المالية الممنوحة من طرف الدولة والفوائد المالية المترتبة عنها.
- حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة التي ينص القانون عليها.
- حصص الدولة من أرباح القطاع العام.

انظر:

فاطمة محبوب، أسامة السنوسي، مرجع سابق، ص.202.

2. انظر:

جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص.162.

الفرع الثاني

المراحل التقنية

ترتكز عملية تحضير مشروع الميزانية العامة على تقدير مفصل لمجمل نفقات وموارد الدولة لسنة مدنية التي على ضوءها يتم صياغة مشروع قانون الميزانية. (1)

أولا - إجراءات تقدير الإيرادات

تتم عملية تقدير الإيرادات العامة للدولة في مشروع قانون الميزانية العامة باتباع معايير موضوعية محددة وفق كفاءات معينة نبيتها في التالي:

1- المعايير المتبعة في التقدير

تهدف إجراءات تقدير الميزانية العامة للوصول إلى نتائج صحيحة قدر الإمكان حتى يتحقق التوازن المالي، ولذلك يكون من المهم معرفة كيفية قيام الحكومة بالتقديرات التي تعبر عن كل التنبؤات والتوقعات الظرفية عند إعداد مشروع الميزانية، لاسيما أن قيمة الميزانية العامة تستند أساسا على دقة تنبؤاتها وتوقعاتها المالية. (2)

كما ترتبط عملية تقدير الإيرادات بمدى تطور الظروف الاقتصادية في الدولة، ذلك أن نسب الضرائب تبقى ثابتة نظرا لطبيعتها الجامدة المنظمة بقوانين الضرائب، في حين تختلف كمية المادة الخاضعة للضريبة التي تتأثر بالظروف الاقتصادية والمتغيرات التي تطرأ على العوامل المحيطة والمتداخلة معها من قبيل تغير سعر الصرف، انخفاض الناتج الخام، تعثر سعر الإيرادات الاستثنائية وغيرها. (3)

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op.cit, p.301.

² انظر:

Ibid.p.306.

³ انظر:

Ibid, p.313.

ولذلك تستخدم لتقدير الإيرادات أحدث المعلومات الاقتصادية المتوفرة، وتتم طريقة تقدير الإيرادات بأربعة مراحل⁽¹⁾، وهي:

– المرحلة الأولى:

وفيها يتم الاعتماد على آخر الإحصاءات المتوفرة فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات بالنسبة للسنة السابقة.

– المرحلة الثانية:

يتم فيها دمج نسب التغيير التي تقدمها التنبؤات الاقتصادية حول تطور الناتج الوطني أي استنادا على مستوى أداء الاقتصاد.

– المرحلة الثالثة:

يؤخذ بعين الاعتبار في هذه المرحلة كافة التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي في الدولة التي تم إدخالها خلال السنة الحالية.

– المرحلة الرابعة:

يتم فيها دراسة مردودية الضرائب، حيث يتم استثناء النقائص المتوقعة عند تحصيل الضرائب.

2- كيفية تقدير الإيرادات

تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة من الناحية العملية يكون ابتداء من شهر أوت من السنة الجارية⁽²⁾ وذلك على النحو التالي:

أولا: حساب نتائج التحصيل الأشهر المعلومة

يتم حساب نتائج التحصيل ابتداء من شهر جانفي إلى غاية شهر جويلية للسنة المعتبرة (7 أشهر الأولى)، والتي تكون نتائجها معروفة.

1. انظر:

جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.163.

2. انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op .cit, p.314.

ثانيا: تقدير نتائج التحصيل للأشهر المتبقية

بعد حساب نتائج التحصيل للأشهر المعلومة، يتم تقدير نتائج التحصيل المتوقعة للأشهر الخمسة المتبقية من شهر أوت إلى شهر ديسمبر من السنة المعتمدة.

ثالثا: إدخال الفارق بين نتائج التحصيل ونتائج التقدير

يتم إضافة الفارق الحاصل بين نتائج تحصيل السبعة الأشهر الأولى (جانفي ← جويلية) للسنة المعتمدة، وتقديرات تحصيل نفس الفترة من السنة الماضية، أي السبعة أشهر الأولى (جانفي ← جويلية) من السنة الماضية.

ولذلك فإنّ عملية تقدير الإيرادات تتم بناء على نتائج 7 أشهر الأولى من السنة الجارية مصححة بواسطة الفارق بينها وبين تقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى من السنة الماضية، وتوقعات 5 أشهر المتبقية من السنة الجارية. (1)

ثانيا -تقدير النفقات

تقتضي عملية تقدير النفقات العامة المدرجة في مشروع قانون ميزانية الدولة، العمل على صنفين مختلفين من النفقات وهما نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

1. تقدير نفقات التسيير

- تتمثل نفقات التسيير في مختلف الاعتمادات المالية الضرورية لضمان استمرارية عمل المرافق والإدارات العمومية المختلفة، (2) ولذلك تتصل بهذه الصيغة كل من:
- التعويضات وتدرج في مفهومها كتلة الأجور الرئيسية، التعويضات والمنح، أجور الموظفين المؤقتين، الضمان الاجتماعي.
 - أشغال الصيانة كمبالغ صيانة المباني والمنشآت.
 - إعانات التسيير: ويقصد بها تعويضات التدريب والتكوين ومصاريف النقل والإيواء.

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.164.

2 انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op .cit, p.316.

- وسائل التسيير: وهي النفقات الضرورية لتسيير المرافق العمومية، اللوازم، الأثاث ولوازم العمل الضرورية.

وتتمثل الطريقة المتبعة في تقدير نفقات التسيير في أن يقوم كل مرفق عمومي بتقدير نفقاته مباشرة على ضوء المذكرة المنهجية المقدمة له من طرف وزارة المالية في أواخر شهر جانفي،⁽¹⁾ وذلك استناداً على التعويضات المادية المتكررة كالأجور والتكاليف الاجتماعية ومصاريف أدوات التسيير وأشغال الصيانة وإعانات التسيير، ثم يرسل تقديراته إلى الوزارة الوصية عنه، وفي مطلع شهر مارس تقوم بدراستها وفحص مبرراتها ومدى الجدوى منها، ثم تقوم بتسجيلها كطلب اعتماد في ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة وتحيله إلى وزارة المالية.⁽²⁾

2. تقدير نفقات التجهيز

ترتبط نفقات التجهيز بإنجاز المشاريع الاستثمارية الكبرى للدولة⁽³⁾، ولذلك فإن تقدير نفقات التجهيز يرتبط أساساً بالمخطط الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة،⁽⁴⁾ بحيث تحدد ميزانية التجهيز مواكبة للأهداف المسطرة فيه، وفي هذا تنص المادة الأولى من قانون المالية الإطار لقوانين المالية في الجزائر المؤرخ في 1984/7/7 المعدل والمتمم على:

«تحضير قوانين المالية يتم على أثر التوجيهات المدرجة في المخطط الذي يسيطر السياسة الاقتصادية المتبعة من خلال تنفيذ الميزانية».

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.165.

2. انظر:

المرجع نفسه ، ص.166.

³ تتمحور نفقات التجهيز حول الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة إضافة إلى الإعانات المالية للاستثمار الممنوحة من طرف الدولة. انظر:

فاطمة محبوب، أسامة السنوسي، مرجع سابق، ص.202.

⁴ انظر:

وعليه يعد تقدير نفقات التجهيز مرتبطا أساسا بتنفيذ الأهداف المدرجة في المخطط الاقتصادي،⁽¹⁾ ويمثل مبلغ الاعتمادات المالية المخصصة لميزانية التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية، القسط المالي السنوي من التكلفة الإجمالية للمخطط الاقتصادي.

وعموما إذا أرادت أي مؤسسة أو هيئة عمومية إنشاء مشروع معين ذو علاقة بميزانية التجهيز⁽²⁾ فإنه يقع عليها القيام بما يلي:

- تقديم طلب رسمي إلى الهيئة الوصية عنها يتضمن دراسة جدوى للمشروع المقترح إنجازه (ضرورة المشروع، الأهمية الاقتصادية له، الأهداف المنتظرة منه، التكلفة التقديرية له، آجال إنجازه).

- تقوم بعد ذلك الجهة الوصية بعد تلقيها الطلب بدراسة محتواه وبعد الاقتناع ببنوده ومحاورة تحيله إلى مجلس التخطيط على مستوى الحكومة.

- يتولى مجلس التخطيط فحص جدوى المشروع والتحقق من الأهداف المدرجة فيه ومن الفائدة الاقتصادية منه وتكلفته الإجمالية وآجال إنجازه ثم يبدي رأيه بالموافقة عليه أو بالرفض ذلك دون ضرورة إبداء الأسباب.

- في حال الموافقة على المشروع سيسجل لدى مجلس التخطيط وتسلم نسخة عن الموافقة عنه إلى الوزارة الوصية التي تسجله كطلب اعتماد في ميزانية التجهيز الخاصة بها التي تسلمها إلى وزارة المالية.⁽³⁾

بعد الانتهاء من عملية إعداد الميزانية من الناحية التقنية، ينبغي إ فراغ المشروع في شكل رسمي أي في شكل مشروع قانون بغية تسليمه للمصادقة.

¹. انظر:

François Deruel, op, cit. p.91.

². انظر:

جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص-ص.168-169.

³. انظر:

المرجع نفسه، ص.170.

المطلب الرابع

صياغة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه

بعد الانتهاء من تقدير ميزانية التسيير والتجهيز «النفقات والإيرادات» المدرجة في مشروع قانون الميزانية العامة للدولة، يقوم كل قطاع وزاري بتسليم مشروعه النهائي للميزانية الخاصة بقطاعه الى وزارة المالية. (1) تقوم وزارة المالية بتجميع كل المشاريع الوزارية المقدمة إليها على مستوى المديرية العامة للميزانية العامة، وتكلف هذه الأخيرة بإعداد المشروع التمهيدي للميزانية العامة للدولة سواء بالنسبة للإيرادات وللنفقات العامة، تم تسلمه إلى وزير المالية الذي يعرضه بدوره على مجلس الحكومة من أجل مناقشة بنوده وإضفاء التعديلات الضرورية والملائمة عليه، (2) أو إجراء التوفيق بين المسائل الخلافية بين الوزارات، ليتم في الأخير التوصل إلى صيغة نهائية لمشروع الميزانية، ويحوّل لاحقا هذا المشروع تحت إشراف رئيس الحكومة أو الوزير الأول إلى مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليه كمشروع نهائي للميزانية، (3) ثم يودع في مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة من أجل بدء إجراءات المناقشة والتصويت عليه.

المبحث الثاني

اعتماد الميزانية العامة

إنّ مشروع الميزانية العامة الذي تعدّه الحكومة، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى وزارة الشؤون المالية والمصالح المعنية بباقي الوزارات الأخرى، فإن مشروع الميزانية يودع قبل تاريخ 30 سبتمبر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد (4) والتي تقتضي مناقشة بنوده

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op .cit, p.316.

² انظر:

Ibid. p.317.

³ انظر:

Ibid.

⁴ انظر:

Ibid, p.318.

(المطلب الأول) وإضافة التعديلات الملائمة عليه (مطلب ثان)، وأخيرا حصوله الاجازة بالمصادقة عليه (مطلب ثالث)، وهذا ما نستعرضه كما يلي:

المطلب الأول

المناقشة

يخضع مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة في الدولة لإجراءات المناقشة التي تخضع لها جميع مشاريع القوانين المودعة من قبل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحال، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 143 فقرة 2 من الدستور:

" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة." وفي هذا الإطار تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الميزانية أولا على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني (فرع أول)، ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة (فرع ثان).

الفرع الأول

دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس الشعبي الوطني (1) يتم تحويله للجنة المالية والموازنة على مستوى المجلس، التي تقوم بإعلام النواب بأهم محاور وأهداف مشروع الميزانية، حتى يتسنى لهم أخذ صورة واضحة عن أهم أبعاده وطموحاته. (2)

وتكمن الحكمة من عرض مشروع الميزانية العامة على لجنة المالية والموازنة في كون مشروع الميزانية عبارة عن خطة مالية تتضمن تقديرات مرقمة لقيمة الإيرادات والنفقات، كما أن وثائق الميزانية ذات طابع محاسبي تقوم على الدقة، لذلك فإن قراءتها تحتاج إلى تبسيط وتوضيح للبنود المتضمنة، بغية السماح لنواب البرلمان بتكوين فكره عامة عن السياسة المالية للدولة المراد تنفيذها من خلال إجراءات المناقشة والمصادقة على قانون المالية.

وبالتالي فإن دور اللجنة يبقى محوريا باعتبارها المختصة تقنيا بدراسة قوانين المالية وبتوضيحها وتفسيرها لنواب البرلمان، (3) من خلال ملاحق وتقرير خاصة لذلك الأمر الذي يسهل عليهم إجراءات المناقشة.

¹ تجب الإشارة إلى أننا نركز على الإجراءات الخاصة بمناقشة وتعديل الميزانية المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لتشابههما، وذلك مع الحسبان أن مشروع قانون المالية يندرج ضمن المجالات الخاصة بالإيداع مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم تحال على مكتب مجلس الأمة وذلك حسب استقراء نص المادة 144 من الدستور، والتي جاء فيها التالي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي لدى مكتب رئيس مجلس الأمة.

وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وتجدر الإشارة إلى أن الأمر نفسه المتعلق بسبق عرض مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة يمكن استنتاجه من خلال قراءة نص المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية رقم 20، مؤرخة في 28 أوت 2016.

2. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 181.

3. ويتم ذلك عن طريق المناشير التالية المقدمة للنواب:

التقرير التقديمي : هو تقرير بشأن التوازن المالي والاقتصادي والنتائج المحصلة وآفاق المستقبل وقيد الإيرادات بالدينار وكيفية توزيعها على القطاعات.

الفرع الثاني

إجراءات المناقشة

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، تقوم هذه الأخيرة بتوزيع التقرير التمهيدي بشأن مضمون قانون المالية على النواب الذي على أساسه تتمحور إجراءات المناقشة. (1) بحيث يخضع مشروع قانون الميزانية العامة لإجراءات المناقشة شأنه شأن بقية القوانين، وذلك حسب ما تنص عليه الفقرة الأولى من نص المادة 145 من الدستور:

" يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."

وتتم إجراءات المناقشة ذلك بإتباع المراحل التالية:

المرحلة الأولى: إعداد المذكرة الخاصة بالمناقشة

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني (مجلس الأمة) بإصداره مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية، والتي تهدف إلى إعلام النواب بالإجراءات التنظيمية التي تم وفقها مناقشة المشروع: كعدد الجلسات المخصصة في اليوم، تخصص الجلسات، التسجيل للمداخلة، عدد التدخلات، مدة المداخلة، آجال التعديل وغيرها من المسائل التنظيمية الضرورية للمناقشة.

المرحلة الثانية: عرض وزير المالية

تبدأ إجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية بشأن أهم محاور المشروع، (2) حيث يُظهر فيه أهم مرتكزات مشروع قانون المالية لا سيما:

الملحقات التفسيرية : تقديرات الضرائب وخاصة الجديدة، توزيع نفقات التسيير لصالح الدولة، توزيع النفقات بشأن المخطط السنوي، قائمة الحسابات الخاصة بالخرينة. راجع في هذا الخصوص:

- جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص-ص. 178-179.

¹. انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op. cit, p.329.

². انظر:

جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.187.

- تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة مع الإشارة إلى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد في إعدادها.
- نسب تغير حجم النفقات والإيرادات بالارتفاع أو الانخفاض.
- حجم المديونية العمومية خاصة الخارجية منها وتأثيرهما في السنوات القادمة.
- العلاقة بين معدلات التضخم ومؤشرات النمو الاقتصادي.
- تقديم الإجراءات الجبائية خارج مجال المحروقات.

المرحلة الثالثة: مرحلة التدخلات الشفوية والكتابية

بعد تسلّم النواب للتوضيحات والشروحات المتضمنة في التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة المالية والموازنة، ثم استماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية، تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية، حيث يتم طرح التساؤلات والاستفسارات بشأن المسائل التي تبدو غير واضحة بالنسبة للنواب (1) أو يقترحون تعديلات لها كما يسجلون ملاحظات بشأنها.

المرحلة الرابعة: الرد على التدخلات المقدّمة

بعدما تنتهي تدخلات النواب المسجلين يتولى وزير المالية الرد على الملاحظات بصفة إجمالية، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية والكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري. (2)

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op. cit, p.330.

2. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 191.

المطلب الثاني

إضفاء التعديلات على مشروع الميزانية العامة

لا يكتفي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بقبول مشروع قانون الميزانية أو رفضه غالبا دون أن يدخل تعديلات عليه (1)، حيث يستند في سلطته في التعديل على نص الدستور (فرع أول)، ولكن وفق احترام شروط معينة (فرع ثان).

الفرع الأول

الأساس الدستوري للتعديل

يكرّس الدستور سلطة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه وذلك في نص المادة 146 منه، كما أنه أقر للبرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وميزانية الدولة وذلك وفقا للمادة 139 فقرة 12 من الدستور، والتي جاء فيها التالي:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية:

- التصويت على قوانين المالية."

الفرع الثاني

شروط تقديم التعديل

حتى يكون التعديل مقبولا فإن المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (2) تقيده بالشروط التالية:

1. أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة للميزانية أو من 10 نواب على الأقل.
2. أن يكون معلّلا وأن يكون له علاقة مباشرة بمواد النص.

1. لكن الراجح في الممارسة الجزائرية أن يكتفي البرلمان عادة بإقرار مشروع الحكومة من دون إجراء أي تعديل، إلا في حالات محدودة و هذا ما يكرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال قوانين المالية، راجع أكثر في الخصوص:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op .cit, p.339.

2. انظر:

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية عدد53، مؤرخة في 13 أوت 1997.

3. يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل.

وبعد انتهاء المدة المحددة تستدعي لجنة الميزانية أصحاب التعديل لمناقشة النص أو المواد المراد تعديلها، وفي حال الاتفاق يسجل التعديل. (1) أما في حالة الخلاف فإن النص يُعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت.

المطلب الثالث

التصويت على مشروع قانون المالية

التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون الميزانية العامة ليصير قابلاً للإصدار من قبل رئيس الجمهورية، بحيث يمنح البرلمان الإجازة القانونية لتنفيذ قانون الميزانية العامة للدولة بالمصادقة على مشروع قانون المالية. وتتم إجراءات المصادقة على مستويين، ووفق تحقق شروط معينة.

الفرع الأول

على مستوى المجلس الشعبي الوطني

ترتبط إجراءات التصويت بطبيعة نوع المناقشة التي يجريها البرلمان، بحيث تتم عملية التصويت على مشروع قانون الميزانية العامة بحسب إجراءات المناقشة العامة، وذلك ما يمكن استقراؤه من صلب نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي تنص على:

" التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة. "

1. حسب نص المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

علما بأن إجراءات المناقشة تختلف بحسب تقرير كل غرفة من غرف البرلمان، حسب ما تنص عليه المادة 31 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، بحيث تتعدد أنماط المناقشة بحسب ما تنص عليه المادة 29 من القانون العضوي ذاته، وذلك كالتالي:

" تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة."

وكما سبقت الإشارة فإن إجراءات التصويت مع المناقشة العامة، تقتضي استنفاد مرحلة المناقشة العامة ثم التصويت مادة بمادة، بحيث يتم التصويت أولاً على النصوص محل التعديل وذلك مادة بمادة، وبعد التصويت عليها، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة إجمالية. (1)

وتجب الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد ضبط مواعيد تصويت كل غرفة من غرفتي البرلمان بدقة، وذلك بحسب ما تشير إليه المادة 44 منه، والتي جاء فيها:

" يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقاً لأحكام المادة 139 من الدستور.

يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة."

بحيث تبين لنا المادة المذكورة أعلاه أن إجراءات المناقشة والمصادقة تتم أولاً أمام المجلس الشعبي الوطني مثلما أسلفنا الذكر، فضلاً عن كون المجلس الشعبي الوطني محكوم بمدة زمنية محددة قوامها 47 يوماً يقتضي خلالها المصادقة على مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة، قبل إرسالها مباشرة وفورياً إلى مجلس الأمة.

1. انظر:

نص المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

وتتم إجراءات المصادقة بالأغلبية البسيطة الأصوات مثلما هو الحال عليه بالنسبة للمصادقة على القوانين العادية الأخرى.

الفرع الثاني

على مستوى مجلس الأمة

بعد دراسة المشروع والتصويت عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة من أجل مناقشته ثم المصادقة عليه من طرف المجلس، حيث يصادق مجلس الأمة على النص في آجال أقصاها 20 يوما، وهذا حسب ما تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، والتي جاء فيها التالي:

" يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال آجال 20 يوما."

ويصادق مجلس الأمة على نص مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة بواسطة الأغلبية البسيطة، وهذا وفق ما يستنتج مما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة 145 من الدستور، والتي جاء فيها الآتي:

" وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية."

الفرع الثالث

حالة رفض مشروع قانون المالية

القاعدة العامة أنه تتم المصادقة على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة احتراما لمبدأ السنوية،⁽¹⁾ أما في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون، وذلك وفقا لأحكام نص المادة 146 من الدستور، والتي جاء فيها:

¹ انظر:

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مد أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر."

وتجب الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد منح البرلمان مهلة 75 يوما كما هو الشأن في نص المادة 146 من الدستور، من أجل المصادقة على مشروع قانون المالية، منها 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة كما سبق توضيحه، بالإضافة إلى مدة 8 أيام وهي المدة المتبقية عن إتمام أجل 75 يوما، وذلك للبت في حالة الخلاف الناشئ بين غرفتي البرلمان حول عدم المصادقة على قانون المالية.

بحيث تتشكل لجنة متساوية الأعضاء من نواب المجلس الشعبي الوطني ومن أعضاء مجلس الأمة لتسوية النزاع حول عدم المصادقة على مشروع القانون وذلك في مدة 8 أيام، ضمن أجل 75 يوما المحددة في الدستور، وبعد انقضاء هذه المدة دون صدور القانون يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر. (1)

ونشير إلى أن عمل لجنة المتساوية الأعضاء ينحصر في مدة 8 أيام فقط، بعكس الحالات العامة للنزاع بين الغرفتين بالنسبة لبقية القوانين العادية أو العضوية والتي تملك فيها اللجنة مدة 15 كاملة للبت في النزاع والتوفيق بين مطالب الغرفتين مثلما توضحه لنا الفقرة 5 من

¹ جاء في نص المادة 44 من قانون عضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، والعلاقات الوظيفية بينهما، وبين الحكومة، التالي:

" يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لنص المادة 138 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في أجل 47 يوما من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 20 يوما.
وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء البت فيه في أجل 8 أيام.
في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب كان في الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية."

نص المادة 145 من الدستور، وذلك نظرا للمدة الدستورية المحددة لإصدار قانون المالية وهي 75 يوما فقط.

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية العامة

بعد أن تتفرد السلطة التنفيذية بمرحلة تحضير مشروع الميزانية العامة تتكفل السلطة التشريعية بمناقشة المشروع والمصادقة عليه باعتبارها صاحبة الاختصاص في منح الإجازة القانونية (1).

تتولى الحكومة بعدها تنفيذ مشروع قانون المالية، وهي المرحلة الأخيرة وتتم بإتباع إجراءات مختلفين في التنفيذ وذلك بحسب حالة النفقات العامة (المطلب الأول)، وحالة الإيرادات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تنفيذ النفقات العامة

يعد تنفيذ النفقات العامة الإجراء الذي بموجبه تقوم الدولة بتحمل الأعباء الواجبة عليها والمتمثلة في مجمل النفقات الواجب عليها تسديدها وصرفها حسب الأوجه القانونية المستحقة لها²، وذلك لا يكون ممكنا إلا بإتباع شروط قانونية محددة (فرع أول) وكذا باحترام إجراءات معينة (فرع ثان).

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie", op .cit, p. 322.

² انظر:

François CHOUVEL, op .cit, p.115.

الفرع الأول

شروط تنفيذ النفقات العامة

إنّ مسألة تنفيذ النفقات العمومية تستوجب توفر شرطين ضروريين:

أولاً - ترخيص الميزانية العامة

تتكون الميزانية العامة من جملة الإيرادات العامة ومجموع النفقات العامة للدولة المحددة سنويا بموجب مشروع قانون المالية المصادق عليه من طرف البرلمان، لذلك فإن التصويت على الميزانية هو شرط مسبق من أجل الشروع في تنفيذ النفقات العمومية، بحيث يمنح البرلمان رخصة الانفاق بصفته المفوض الأصيل عن الشعب في الرقابة على المال العام في الدولة، وتسمح رخصة الميزانية التي يمنحها البرلمان بمقتضى المصادقة على مشروع قانون الميزانية بفتح الاعتمادات المالية. (1)

والجدير بالذكر بأنه لا يعمد إلى فتح الاعتمادات المالية المقررة في قانون الميزانية إلا بحسب طبيعة النفقات ومبرراتها الملائمة، بحيث لا يمكن استعمال الاعتمادات المفتوحة من أجل سد نفقات أخرى، كما لا يمكن تنفيذ النفقات العامة الأخرى إلا في حدود المبالغ المقدرة لها بالتحديد في قانون الميزانية العامة.²

ثانياً - الديون العمومية.

يقتضي شرط الدين العام أن يرتبط ترخيص الميزانية العامة الذي يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية، بمنح الحق في الإنفاق فقط دون ترتيب الالتزام بالإنفاق، لذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية وجميع مرافق الدولة ومؤسساتها الخاضعة لاعتماداتها المالية لتمويل قانون الميزانية العامة في الدولة أن تقوم بإنفاق الاعتمادات المفتوحة لها إلا إذا استحق أصحابها تلك النفقات فعلا،³ وذلك معناه في حال قيامهم بأي نشاط يستوجب دفع مقابل عنه، بحيث يعد ذلك النشاط

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p. 343.

² انظر:

Ibid. p.344.

³ انظر:

Ibid.

المؤدى بمثابة دين في ذمة الدولة يوجب عليها تبرئة ذمتها منه، وهذا من خلال إجراءات تنفيذ النفقات العمومية ودفعها مقابل له.

وعلى هذا الأساس أمكن القول أنّ وجود الدين العام يعد شرطاً أساسياً لتنفيذ النفقات العامة المثبتة في قانون الميزانية العامة وذلك عن طريق دفعها أو صرفها لمستحقيها.

الفرع الثاني

إجراءات تنفيذ النفقات

بعد استنفاد شرطي تنفيذ النفقات العمومية تتم إجراءات تنفيذ الاعتمادات المالية المقابلة للنفقات عن طريق إجراءين رئيسيين متكاملين لكنهما منفصلين، يقوم بهما على التوالي الأمر بالصرف، والمحاسب العمومي⁽¹⁾، ويتم من خلال مرحلتين مختلفتين تقوم بتبيانها على النحو التالي.

أولاً - مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

تتطلب إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الدولة من الناحية العملية الفصل بين مرحلتين أساسيتين يقوم بها موظفين عموميين مستقلين إدارياً عن بعضهما البعض، ضماناً للشفافية والرقابة المالية في صرف المال العام، هما: الأمر بالصرف (l'ordonnateur)، والمحاسب العمومي. (le comptable public).

أ - مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يرجع اعتماد مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف وبين المحاسب العمومي⁽²⁾ بالأساس إلى التقيّد بمعيار شكلي بحت مرتبط باختلاف طبيعة الوظائف التي يقوم بها كل منهما: فوظيفة الأمر بالصرف هي وظيفة عمومية إدارية، أما وظيفة المحاسب العمومي فهي وظيفة عمومية ذات طبيعة مالية محضة.

¹ انظر:

François CHOUVEL, op .cit, p.141.

² انظر:

François DERUEL Jacques BOUISSON, op cit, p.104.

بيد أن السبب الجوهري لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، يكمن في تحقيق الرقابة المالية في التصرف في المال العام، وذلك لأن أعمال المبدأ المذكور يمنع إمكانية جمع الشخص الواحد لسلطتي التصرف في المال العام باعتباره أمرًا بالصرف من جهة، وسلطة مسك المحاسبة العمومية بوصفة محاسبًا عامًا من جهة أخرى.

المؤكد أن إقرار مبدأ الفصل بين الوظيفتين سيساعد بشكل فعال في نجاعة الرقابة على أوجه إنفاق المال العام وصرف الاعتمادات في الدولة، ويُجَنَّب أي محاولة لإخفاء الثغرات المالية، وبالأساس يسمح بالوقاية من عمليات الاختلاس أو المعاملات المشبوهة وغيرها من أشكال تفشي الفساد المالي.

ب - تصنيف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

يخضع نظام الأمر بالصرف لتصنيفات مختلفة في القانون، والأمر مثله بالنسبة للمحاسب العمومي.

1- تصنيف الأمرين بالصرف

تختلف تصنيفات الأمرين بالصرف في الدولة (1)، لذلك يعتمد في تحديد أصنافهم إلى المعيار الموضوعي أولاً أي بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم قانوناً، بحيث يعد أمراً بالصرف كل شخص يؤهل قانوناً لتنفيذ العمليات المالية التالية:

"الإثبات"، "التصفية"، و"الأمر بالصرف" (2)

أما تصنيف الأمرين بالصرف من الناحية الشكلية فيتبع طبيعة المناصب الإدارية التي يضطلع بها هؤلاء الموظفون العموميون أو المسؤولون في الدولة، والآمرون بالصرف بهذه الصفة هم:

¹ انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit, p.104.

² انظر:

François CHOUVEL, op cit, p.142.

- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلدية.
- المسؤولون المخولون قانونا للأمر بالصرف على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية.¹

2- المحاسبون العموميون

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات المالية والمحاسبية التالية:

- إبراء الدين العمومي بتنفيذه أو بأدائه.
 - تحصيل الإيرادات العامة ودفع النفقات العامة.
 - ضمان حراسة أموال الدولة قانونا (السندات المالية أو المواد المكلف بحفظها).⁽²⁾
- ويتضح مما سبق أن تحديد أصناف المحاسب العمومي يخضع لطبيعة النشاط المنوط به فقط وليس للمعيارين الشكلي أي طبيعة المنصب والموضوعي معا مثلما هو الحال عليه بالنسبة لمسألة تحديد أصناف الأمرين بالصرف.
- كما تجب الإشارة إلى وجود فصل تام في مجال تأدية الوظيفتين من الناحية العملية، حيث يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الإدارية، أما المحاسب العمومي فيتولى التنفيذ الفعلي المالي للنفقات العمومية.

ثانيا - مراحل تنفيذ النفقات العامة.

تجري مراحل تنفيذ النفقات العامة باتباع مرحلتين متتاليتين ومتكاملتين لكنهما من طبيعتين مختلفتين تماما نظرا لاختلاف طبيعة المهام الموكلة لكل من الأمر بالصرف من جهة، والمهام المنوطة بالمحاسب العمومي من جهة ثانية مثلما ستقوم بتبينه بالتفصيل فيما يلي.

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.351.

² انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.211.

1- المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات

يختص بتنفيذ هذه المرحلة الأمر بالصرف (1) وتتم وفق الإجراءات التالية:

أ- الالتزام بالنفقة: (تخصيص النفقة للدفع)

يقصد بالالتزام بالنفقة ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات وجود الدين العمومي في ذمة الإدارة (الدولة)، أي ذلك الفعل أو التصرف الذي قام به الغير لصالح الدولة مما يجعلها مدينة له، وبالتالي يترتب عنه أن ينشأ حقا ماليا في الذمة المالية للدولة مقابل عمل قام به الغير لصالحها. (2)

فالإدارة عندما تبدي رغبتها في اقتناء لوازم أو تجهيزات معينة بموجب عقد توريد، تبرمه مع أحد المستثمرين، فإنه يترتب حتما عن استفادتها من هذه اللوازم نشأة دين في ذمتها يستوجب دفع مقابل مالي بدله بموجب صفقة اقتناءها لتلك اللوازم.

ب- تصفية النفقة

يسمح إجراء تصفية النفقة العمومية بالتحقق من وجود الدين عن طريق فحص الوثائق والمستندات والفواتير أو الحسابات المالية المنشأة له، ثم تتم تحديد بالضبط قيمة المبلغ المالي المستحق مقابل تأدية الخدمة أو القيام بها لصالح الدولة أو مصالحها ومرافقها الإدارية، كأن يقوم الأمر بالصرف بالتحقق من وجود الدين من خلال الحوالات أو الفواتير المالية التي تثبت قيمته ثم يؤشر على صحته.³

ج- الأمر بالصرف: (سند الدفع)

يعد الأمر بالصرف الإجراء القانوني الذي بموجبه يأمر الأمر بالصرف بدفع النفقة إلى مستحقيها مقابل العمل المؤدى لصالح الدولة أو مرافقها العمومية، ويتضمن الأمر إخراج

¹ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.350.

² انظر:

Ibid.

³ انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op. cit, p.106.

المقدار المالي للنفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة أصحابها.⁽¹⁾ ويوجه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي في شكل وثيقة مكتوبة تسمى سند الدفع.

2- المرحلة المحاسبية: (دفع النفقة).

إذا كان الأمر بالصرف يؤدي إلى إخراج النفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة الدائن أي المستفيد منها، فإن دفع النفقة يقتضي إخراجها بصفة فعلية²، وذلك يكون عن طريق دفعها إلى صاحبها أو مستحقها القانوني بواسطة المحاسب العمومي، بحيث يقوم المحاسب العمومي بعملية حساب قيمة النفقة ومدى مطابقتها للقيمة المالية لأصل الدين ثم يقوم بخصمها من ذمة الإدارة، وبذلك يتم إبراء ذمة الإدارة نهائيا.

المطلب الثاني

تنفيذ الإيرادات

تخضع عملية تنفيذ الإيرادات العامة إلى نظام مختلف تماما عن الذي تخضع إليه النفقات العامة، حيث يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات العامة المقدره في الميزانية العامة دون استثناء³، عكس النفقات التي لا يلزم القانون الدولة بصرفها إلا بحسب مدى ملاءمتها لجدوى الانفاق.

ومهما يكن من أمر الإيرادات العامة، فإنّ عملية التنفيذ ذات الصلة تقتضي توفر مجموعة من القيود القانونية (فرع أول)، تتم على ضوءها إجراءات التنفيذ المطلوبة (فرع ثان). وفق ما نبيّنه فيما يلي.

¹ انظر:

François CHOUVEL, op. cit, p.149.

² انظر:

Yahia DENIDNI, op. cit, p .350.

³ انظر:

Ali BISSAAD, *Comptabilité publique*, Ecole nationale des impôts, Kolea , Alger,2001,p.12.

الفرع الأول

شروط تحصيل الإيرادات

تتكون الموارد الأساسية للميزانية العامة من الإيرادات العامة العادية، والإيرادات غير العادية (الاستثنائية). والإيرادات العامة تتكون خصوصا من أملاك الدولة العامة والخاصة ومن الإيرادات الجباية الناجمة عن تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها،¹ بينما تشمل الإيرادات الاستثنائية مداخيل المحروقات أو ما يعرف بالجباية البترولية.

ويفترض لتحصيل الإيرادات العامة تحقق قيتين أساسين:

أولا - شرط أصل الدين

تتكون الديون العامة من تلك الحقوق المالية المتعلقة باستخدام أو الانتفاع من المرافق العمومية التابعة للدولة، كإيجار أو اقتناء محلات أو بنايات من طرف الأشخاص طبيعيين أو معنويين، أو استغلال أملاك الدولة بطرق الامتياز وغيرها من أساليب تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى باقي الحقوق المالية المحصلة لفائدة الخزينة العمومية للدولة، والتي مصدرها الضرائب والرسوم والغرامات،² فضلا عن المداخيل الناجمة عن تحصيل الجباية البترولية، والتي تعد إيرادات استثنائية لخزينة الدولة، بحيث تشكل مجتمعة ديونا في ذمة أصحابها ويجب الوفاء بها لصالح الدولة.

ثانيا - رخصة الميزانية العامة

تقوم الإيرادات العامة للدولة على أحكام دستورية وتشريعية أو تنظيمية، بحيث لا يمكن للدولة فرض ضرائب على الأفراد من دون ترخيص قانوني، وهذا المبدأ محصن بنص الدستور، بحيث تنص المادة 139 من الدستور في فقرتها 13 على:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية:

¹ انظر:

جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 214.

² انظر:

. Ali BISSAAD, op. cit, p.80.

- إحداث الضرائب والجبايات والحقوق والرسوم المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

وعلى هذا الأساس يكون فرض الضرائب وغيرها من الحقوق المالية وتحديد أوعيتها ونسبها المالية مرخصا مسبقا من طرف السلطة التشريعية، فضلا على أن يقر ذلك صراحة قانون المالية المصادق عليه في كل سنة مالية من قبل البرلمان.⁽¹⁾

بحيث يبيّن قانون المالية مختلف أنواع الضرائب والديون المستحقة في المجال الجبائي أو في مجال المحروقات من جهة، كما يوضح الأحكام المتعلقة بأوعية الضريبة ونسب وكيفيات تحصيلها.

الفرع الثاني

الإجراءات العامة المتعلقة بتحصيل الإيرادات

تقتضي إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم والمستحقات المالية للدولة، توافر ثلاثة عمليات متتالية:

أولا - إثبات الدين العمومي.

يعد الإثبات ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي أي حق الدولة في استيفاء ديونها من الأفراد أو المؤسسات والمرافق والهيئات التجارية أو الشركات المتعاملة معها، حيث يجري تحصيل الإيرادات العامة إما نتيجة التطبيق المباشر للقوانين والأنظمة ذات العلاقة.⁽²⁾

وأحيانا يتم إثبات الدين العمومي لفائدة الدولة بتنفيذ قرارات العدالة النهائية أي القرارات التي تلزم الأفراد بدفع الضريبة المستحقة أو الغرامات المالية الواجبة في حقهم في ذمة الدولة، أو من خلال استيفاء القيم المالية الناجمة عن عقود البيع والشراء أو الإيجار أو استغلال مرافق وأماكن الدولة المختلفة.

1. انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 215.

2 انظر:

Ali BISSAAD, op. cit, p. 86.

ثانيا -الإحالة على التحصيل.

بعد إثبات وجود الدين العمومي المستحق لفائدة الدولة يقوم الآمرون بالصرف بتحديد القيمة المالية له، ثم يوجهون أمرا لمصالح المحاسبة العمومية من أجل تحصيله يسمى: "أمر الإيراد". (1)

ثالثا - التحصيل

هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي فعلا أي أدائه لأصحاب الحق فيه، حيث يوجه الأمر بالصرف أمرا بالإيراد ويرسله إلى المحاسب العمومي المكلف بتحصيل الضرائب أو الرسوم، (2) ويتم التحصيل بإتباع وسيلتين:

1- التحصيل بالتراضي

حيث يقع واجب دفع الضريبة على كل شخص مكلف بأدائها عند إشعاره من قبل المحاسب العمومي، بحيث عليه التقدم إلى قباضة الضرائب المختصة من أجل الوفاء بديونه عند تاريخ الاستحقاق. (3)

2-التحصيل الجبري

إذا مرّ تاريخ الاستحقاق ولم يتقدم المكلف بتأدية الضريبة، فإنّ المحاسب العمومي يلجأ إلى إرغامه بواسطة طريقة التحصيل الجبري للديون العمومية، ومنها طبعا الضرائب المستحقة، وذلك بطلب التنفيذ بواسطة القوة العمومية أي باستعمال إجراءات الاكراه المنصوص عليها في القانون. (4)

1.انظر:

جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص.216.

2 انظر:

Ali BISSAAD, op. cit, p.87.

3 انظر:

. Yahia DENIDNI, " La pratique du système budgétaire en Algérie", op .cit, p.360.

4 انظر:

Ali BISSAAD, op .cit, p. 111.

الفصل الرابع

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تحظى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأهمية بالغة في التشريع المالي الحديث باعتبارها وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والاقتصادية التي رسمتها الحكومة. (1)

وتجري رقابة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبل تنفيذها من طرف مفتشية الوظيف العمومي وهي الرقابة السابقة أو القبلية، (2) وأثناء تنفيذ الميزانية من قبل المحاسب العمومي وتعرف بالرقابة الآنية، وبعدها من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان وتسمى بالرقابة اللاحقة أو الرقابة البعدية. (3)

ويمكن القول أنّ تقسيم أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة من حيث المعيار العضوي، أي بالاستناد إلى الجهة القائمة به يجعلها إما رقابة مالية (المبحث الأول)، أو رقابة سياسية (المبحث الثاني)، أو رقابة قضائية (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الرقابة المالية

تعد الرقابة المالية من أهم أنواع الرقابة كونها تمارس من طرف الجهاز الأول المسؤول من تنفيذ الميزانية المتمثل في وزارة المالية، (4) وتكون بطريقتين:

¹ انظر:

François DERUEL, Jacques BOUISSON, op .cit,p.114.

² انظر:

Yahia DENIDNI , op. cit, p.361.

³ انظر:

Ibid.

.4 انظر:

محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص.4.

طريقة دورية منتظمة يقوم بها المراقب المالي (مطلب أول)، وطريقة ضرفيه تقوم بها المفتشية العامة للمالية (مطلب ثان).

المطلب الأول

المراقب المالي

نتطرق لنظام المراقب المالي من خلال تبيان ظروف نشأته (فرع أول)، ثم نقوم بدراسة الاختصاصات المنوطة به. (فرع ثان).

الفرع الأول

نشأة نظام المراقب المالي

ظهر نظام المراقب المالي في فرنسا بموجب القانون الصادر في 1990، ويرجع سبب إنشائه إلى رفض البرلمان التصويت على الميزانيات التكميلية التي كانت تطلبها الحكومة نظرا لتجاوزها السقف المالي المحدد لها في الاعتمادات المالية المدرجة في الميزانية العامة، أو لارتكابها أخطاء مالية تنعكس سلبا على الخزينة العمومية (1)، الأمر الذي أجبر الحكومة على إنشاء جهاز مالي يُعنى بالمراقبة المالية قبل التنفيذ القانوني للميزانية ليكون بمثابة رقابة قبلية عُرف بجهاز: "المراقب المالي".

وفي الجزائر يتبع جهاز المراقب المالي وزارة المالية، حيث يخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية (2)، وذلك وفق التنظيم الإداري التالي:

- الوزير
- المديرية العامة للموازنة
- المديرية الجهوية للموازنة
- المراقب المالي.

ويوجد المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية.

¹ انظر:

Ali BISSAAD, op. cit, p. 73.

² انظر:

Ibid.p-p.73-74.

الفرع الثاني

اختصاصات المراقب المالي

يقوم المراقب المالي بأداء نوعين من الاختصاصات:

أولاً - الاختصاص الاستشاري.

يعد الاختصاص الاستشاري وظيفة أساسية يقوم بها المراقب المالي لصالح الأمرين بالصرف سواء مركزياً أو محلياً، نظراً لجهلهم قواعد التسيير المالي نتيجة خلفيتهم الإدارية غالباً، بحيث يُعد المراقب المالي المستشار المالي للأمرين بالصرف في كل العمليات المالية التي يقومون بها كتسديد التكاليف المرتبطة بدفع الأجور أو التعويضات المالية أو تقديم الإعانات، (1) وذلك تلافياً من الوقوع في الأخطاء المالية.

وعلاوة عن ذلك يؤدي المراقبون الماليون مجتمعين على المستوى المركزي دور المستشارين لوزير المالية، حيث يعد كل واحد منهم تقريراً سنوياً عن حصيلة الأداء المالي للقطاع الذي انتدب العمل فيه أي الوزارة المعني بالعمل فيها، يقدمه لوزير المالية في نهاية السنة.

ثانياً - الاختصاص الرقابي

الاختصاص الرقابي هو المهمة الرئيسية التي يتولى المراقب المالي القيام بها، وتتمثل في السلطة المخولة له في منح التأشيرات أو رفضها، حيث تخضع أوامر دفع الأجور للموظفين إلى تأشيرة المراقب المالي الذي عليه التأكد من عدم وجود أخطاء حسابية، بحيث يُرفض كل أمر بالدفع يشمل خطأ حسابياً مهما كانت درجة جسامته. (2)

كما يقوم المراقب المالي بالتأشير على كل القرارات الإدارية المتعلقة بالتوظيف أو بحركة الموظفين أو بترقيتهم، بحيث يتأكد من وجود المنصب المالي في الخزينة العمومية.

¹ انظر:

Ali BISSAAD, op. cit, p.74.

² انظر:

Ibid. p.75.

فضلا عن كونه يختص كذلك بمراقبة أي وضع يمس مساهم المهني إذا نجم عنه أثر مالي. (1)

وتخضع لتأشيرة المراقب المالي كذلك كل الالتزامات المالية المتعلقة بنفقات التجهيز أي اعتمادات الدفع، بحيث تخضع كل الفواتير والشهادات المرتبطة بإنجاز الصفقات العمومية أو العقود الإدارية الملزمة للخزينة أو المستحقة لها للتأشير من قبل المراقب المالي،² بحيث يتأكد من عدم تجاوز السقف المالي المحدد في حساب الخزينة لقيمة الصفقة أو العقد المنجز، فضلا عن مطابقته للشروط الواردة في الدفتر الخاص بها.

المطلب الثاني

المفتشية العامة للمالية

نستعرض دراسة جهاز المفتشية العامة من خلال التطرق لتكوينه (فرع أول)، ثم نبيّن اختصاصاتها المختلفة. (فرع ثان).

الفرع الأول

تكوين المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة المالية تعمل عن السلطة المباشرة لوزير المالية. (3) وتُصنّف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي ليست رقابة تأشيريه كالتالي يقوم بها المراقب المالي، وإنما رقابة تحقيقية وتقييمية. (4)

¹ انظر:

. Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.362.

² انظر:

Ali BISSAAD, op. cit, p.76.

3. أنشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، جريدة رسمية رقم 10، مؤرخة في 4 مارس 1980.

⁴ انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.361.

الفرع الثاني

اختصاصات المفتشية العامة للمالية

تنقسم اختصاصات المفتشية العامة للمالية إلى نوعين: اختصاص رقابي (أولاً)، واختصاص استشاري (ثانياً).

أولاً - الاختصاص الرقابي

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وتتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى، (1) تقوم بموجبها بالتحقيق والتدقيق فيما يلي:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي وكل القواعد القانونية والتنظيمية ذات الأثر المالي.
- سير التسيير المالي والوضعية المالية للمؤسسات المعنية بالمراقبة.
- صحة المحاسبات المالية المنجزة من طرف المحاسب المالي للمؤسسة المعنية.

ثانياً - الاختصاص الاستشاري

وهي الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير يسجل فيه كل الملاحظات والمعائنات التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة المتعلقة بفعالية ونجاعة التسيير المالي للمؤسسات التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها. (2) بالإضافة إلى التدابير المقترحة من أجل تحسين أداء المصالح والهيئات التي كانت محل تقييم المفتشية.

1. راجع نص المادة 2 من المرسوم رقم 80-53 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، مرجع سابق. و تجدر الإشارة إلى أن اختصاص المفتشية العامة للمالية تُعزّز بموجب إصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.

2. راجع المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المتعلق بالتقويم الاقتصادي الذي تجرّبه مفتشية المالية، مرجع نفسه.

المبحث الثاني

الرقابة السياسية

تندرج رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة في إطار ممارسة المؤسسات الدستورية لمهام الرقابة الواردة في نص المادة 184 من الدستور، والتي جاء فيها:

" تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة في التحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها ".

تكتسي الرقابة البرلمانية للميزانية العامة طابعا سياسيا محضا كونها تندرج في إطار العلاقة الكلاسيكية بين سلطتين رئيسيتين في الدولة هما: السلطة التشريعية والسلطة السياسية، لذلك فقد جاء تنظيم هذه الرقابة ضمن العلاقة السياسية بين السلطتين، وجاءت أحكامها في الدستور منظمة في المواد: 156 إلى 162.

ويقوم البرلمان بمراقبة الحكومة وفق الوسائل الدستورية الآتية: السؤال، التصويت، لجان التحقيق، سحب الثقة، الاستجواب، ملتمس الرقابة.

تعد الرقابة السياسية من أهم أنماط الرقابة القانونية الممارسة على نشاط الحكومة بصفة عامة وعلى دورها المتصل بالميزانية العامة بصفة خاصة، ذلك أنّ إجراءات الرقابة السياسية تمارس من طرف سلطة دستورية من جهة، فضلا عن كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية من جهة ثانية مما يؤهل اختصاصها ليكون أكثر فعالية.¹

وتجب الإشارة إلى أنّ الأثر القانوني الذي تخلفه ممارسة الوسائل السياسية الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة المسؤولة على اعداد وتنفيذ الميزانية العامة في الدولة، تتباين في الأثر المترتب عنها، فمنها ما يؤدي إلى استقالة الحكومة (مطلب أول)، ومنها ما هو دون ذلك (مطلب ثان)، وهذا ما نبينه فيما يلي:

¹ انظر:

. Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.366.

المطلب الأول

الوسائل البرلمانية الرقابية المؤدية لاستقالة الحكومة

تتمثل هذه الوسائل في إعمال آليتين دستوريتين هما: تقديم ملتمس الرقابة (فرع أول)، وإجراء سحب الثقة (فرع ثان).

الفرع الأول

ملتمس الرقابة

يعد أهم إجراء للرقابة السياسية البرلمانية في الدستور، ويسمى في الفقه الدستوري ب: "لائحة اللوم"، يُتخذ عند عدم اقتناع البرلمان بإجابة الحكومة عن الأسئلة الموجهة لها بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، المرتبط أساسا بكيفيات تنفيذ قانون المالية للسنة المعتبرة. (1)

ويشترط لتقديم ملتمس الرقابة أن يتم اقتراحه من طرف 7/1 عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، وأن يحصل عقب مناقشته والمصادقة عليه على 2/3 من أصوات نواب المجلس، وفي حالة التصويت عليه يقدم الوزير الأول استقالته.²

للأسف لم تشهد الممارسة البرلمانية ذات الصلة تقديم هذه الآلية الرقابية الفعالة في مواجهة الأداء الحكومي في الشأن العام ككل، أو في المسائل المندرجة تحت مظلة تطبيق قانون الميزانية بصفة خاصة، سيما وأن جل القضايا المتصلة بالفساد واستغلال النفوذ ذات طبيعة مالية.

الفرع الثاني

سحب الثقة من الحكومة

هي وسيلة رقابية يستطيع البرلمان استعمالها بمناسبة عرض الوزير الأول/ رئيس الحكومة لمخطط عمله المتضمن تدابير وإجراءات تنفيذ المشروع العام أي برنامج رئيس الجمهورية، المتضمن رؤيته وخطته السياسية والاقتصادية المجسدة من خلال تنفيذ قوانين المالية، بحيث

1 راجع الشروط الدستورية لتقديم ملتمس الرقابة في المواد: 160-162 من الدستور.

2. راجع النظام القانوني لتقديم ملتمس الرقابة في المواد: 54-62 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

يعرض الوزير الأول/ رئيس الحكومة مخطط عمله على البرلمان بغرفتيه للتصويت عليه ونيل ثقته،⁽¹⁾ ويجري المجلس الشعبي الوطني لدراسة هذا المخطط مناقشة عامة، كما يُعرض المخطط على مجلس الأمة ويمكنه إصدار لائحة حوله⁽²⁾. بحيث يؤدي عدم تصويت البرلمان على مخطط العمل المعروض عليه إلى ضرورة استقالة الوزير الأول/ رئيس الحكومة.

المطلب الثاني

الوسائل البرلمانية الرقابية غير المؤدية لاستقالة الحكومة

تتمثل هذه الوسائل الرقابية السياسية في كل من: الحق في التصويت (فرع أول)، والسؤال (فرع ثان)، والاستجواب (فرع ثالث)، وتشكيل لجان التحقيق (فرع رابع).

الفرع الأول

التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية

يعتبر التصويت على قانون الميزانية إجراء أصيل للبرلمان مثلما سبقت الإشارة إليه، بحيث تنص المادة 139 فقرة 12 من الدستور على صلاحية البرلمان في التصويت على قوانين المالية. والأمر نفسه بالنسبة للقانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي ينص في المادة 44 منه على نظام تصويت البرلمان على مشروع قانون الميزانية.

ولذلك تعد إجراءات تصويت البرلمان كرقابة سابقة على مشروع قانون المالية، وذلك بقبول المشروع أو رفضه، كما يحق له كذلك المطالبة بتعديله، بحيث يمكن للنواب اقتراح تعديلات على المشروع أثناء المناقشة العامة للميزانية،⁽³⁾ ولا يحد من سلطة البرلمان إلا حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون الميزانية بأمر عند عدم تصويت البرلمان على المشروع بعد انقضاء أجل 75 يوما، وفقا لما تنص عليه المادة 146 من الدستور.

1. راجع نص المواد: 106، 107 و108 من الدستور.

2. راجع الشروط القانونية للتصويت بالثقة على مخطط عمل الحكومة في المواد: 47-50 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

3. انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op. cit, p.366.

كما يلزم الدستور الحكومة صراحة بضرورة تقديم عرض مفصّل عن ظروف وكيفيات استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية. (1) بحيث تنص المادة 156 من الدستور على:

" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استغلال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية العامة للسنة المالية المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان."

الفرع الثاني

الأسئلة البرلمانية

يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة لا سيما لوزير المالية عن ظروف استغلال الموارد العمومية لتسيير المرافق العمومية للدولة، أو عن كيفيات صرف النفقات العمومية واستنفاد الاعتمادات المالية المخصصة لإنجاز مشاريع مقيدة في ميزانية الدولة.

ويعد نظام الأسئلة الشفوية والكتابية من أبرز الوسائل البرلمانية المستعملة في إطار ممارسة الرقابة السياسية عن نشاط الحكومة، بحيث تنص المادة 158 من الدستور عن الشروط الدستورية الواجب اتباعها في ممارسة آلية السؤال، وذلك كما يلي:

" يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

- يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه 30 يوما.
- بالنسبة للأسئلة الشفوية يكون الجواب خلال مدة لا تتعدى 30 يوما.

1. راجع بالتفصيل في هذا الخصوص:

جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص-ص. 229-233.

يعقد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتناوب جلسة عمل أسبوعية تخصص للأجوبة عن الأسئلة الشفوية المقدمة لأعضاء الحكومة.¹

وتجب الإشارة إلى أن القيمة القانونية لتوجيه الأسئلة تكمن في البيان العام وتنوير الرأي العام فقط، بحيث تعدم آلية السؤال من كل أثر قانوني مباشر في مواجهة الحكومة، مع العلم أنّ البرلمان يملك فتح مناقشة عامة حول أي سؤال موجه لأعضاء الحكومة إذا دعت الضرورة إلى جدوى الاستبيان حوله بشكل مفصل أمام ممثلي الشعب.¹

الفرع الثالث

آلية الاستجواب

جاء في نص المادة 160 من الدستور، التالي: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية وكذلك عن حال تطبيق القوانين." حيث يتعلق موضوع الاستجواب بأية قضية مهمة للرأي العام أو قضية من قضايا الساعة مثلما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي جاء فيها: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة."

ولذلك يقترن مجال الاستجواب بالقضايا التي تثير إشاعات أو أخبار حول أي مسألة أو قضية تتطوي على فضيحة مالية أو فساد.

والاستجواب يمكن أن يكون شفويا أو كتابيا للوزير المعني قطاعه بالقضية، ويستلزم على من وجه السؤال إليه أن يجيب عنه في جلسات المجلس إن كان السؤال شفويا، أو خلال 30 يوما إن كان السؤال كتابيا، بحيث لم يفصل الدستور في الفرق بين المدة المخصصة للاستجواب الكتابي أو الشفوي وجعلها متساوية في حدود 30 يوما مثلما توضحه الفقرة الثانية من نص المادة 160 منه.

¹ تنص المادة 158 فقرة 5 من الدستور على:

" إذا رأت أي من الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة، شفويا كان أم كتابيا يبرّر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة."

أما القانون العضوي رقم 16-12 فقد كان أكثر دقة من حيث مواعيد تقديم الاستجواب، بحيث نصت الفقرة الثانية من المادة 66 منه على: "يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، نص الاستجواب، الذي يوقعه حسب الحالة، 30 عضواً، أو 30 نائبا، إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله."

وعلى هذا الأساس فإن نص الاستجواب يقتضي توفر نصاب معين من عدد التوقيعات على خلاف السؤال الذي يكون فردياً ولا يحتاج لتوفر توقيعات النواب أو أعضاء مجلس الأمة لقبوله. كما يتطلب من الحكومة أن تجيب على موضوع الاستجواب خلال أجل أقصاه 30 يوماً من تاريخ توصلها به، وذلك في الجلسة التي يحددها بالتشاور معها رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة (1).

يمكن على ضوء تفعيل آلية الاستجواب مواجهة الحكومة بأي أسئلة أو استفسارات حول قضايا الفساد المالي أو المعاملات المشبوهة التي تحوم حول مشاريع الاستثمار أو القضايا والفضائح المالية الراهنة التي تشغل بال الرأي العام، بحيث ينطوي الاستجواب على أثر إعلامي ويجعله وسيلة للاتهام وإثارة مسؤولية الحكومة وليس للاستفسار فقط مثلما هو الحال بالنسبة للسؤال.

وتخصص لتوجيه الاستجواب جلسة يحضر فيها أعضاء الحكومة المعنيين، ويتولى مندوب النواب أو أعضاء مجلس الأمة عرض موضع الاستجواب لتقوم الحكومة بالرد عليه، وذلك وفق ما تنص عليه المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف بيانه، والتي جاء فيها: "يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً عن موضوع الاستجواب في جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجيب الحكومة على ذلك."

وتجب الإشارة إلى أن جلسة الاستجواب قد تكون مسبباً مباشراً لتفعيل آلية أكثر فعالية في رقابة الحكومة وهي ملتصق الرقابة، حسب ما يستقرأ من نص المادة 161 الفقرة 1 من الدستور:

¹ راجع نص المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

" يمكن المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشته بيان السياسة العامة، أو على إثر الاستجواب التصويت على ملتصق الرقابة."

وعلى هذا الأساس يكون الاستجواب مفتاحاً لإثارة مسؤولية الحكومة، فضلاً عن كونه موجباً لإقالتها في حال تم قبول التصويت على ملتصق الرقابة المفعل بموجبه كما تشير إليه المادة السابق ذكرها.

الفرع الرابع

لجان التحقيق البرلمانية

إعمالاً لنص الفقرة الأولى من المادة 159 من الدستور، يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق في أية مسألة ذات أهمية أو مصلحة وطنية، ويتم إنشاء لجان التحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب غرفة المجلس المعني، ويوقعها، 20 نائباً، أو عضواً في مجلس الأمة، بحسب الجهة المودع لديها. (1) ويجب أن يتم تحديد بدقة جميع الوقائع التي تقتضي التحقيق والتحري من قبل لجنة التحقيق، ويتم التصويت على اللائحة من طرف أعضاء أو نواب الغرفة المعنية.

ويقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بإنشاء لجنة تحقيق بحسب نفس شروط إنشاء اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان، ويعين أعضاؤها من خارج الأعضاء الموقعين للائحة (2)، ليتولوا التحقيق في ظروف ووقائع الفضيحة أو القضية المثارة في اللائحة، بشرط ألا يتعدى مدة التحقيق 6 أشهر، لذلك تمتاز لجان التحقيق البرلمانية بالطابع المؤقت فقط (3) وتستعين اللجنة بأهل الخبرة لإجراء التحقيق ثم إحالة تقرير حوله إلى الهيئة الوصية أي الوزارة المعنية بهذه المسألة محل التحقيق، (4) التي يجب عليها في حالة ثبوت نتائج

1. راجع نص الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

2. راجع نص المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع نفسه.

3. راجع نص المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع نفسه.

4. راجع المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع نفسه.

التحقيق المقدمة أن تحيل الملف إلى العدالة. لكن تجب الإشارة إلى أنه لا يمكن تشكيل لجان تحقيق برلمانية في أي قضية تكون محل نظر من طرف القضاء. (1)

المبحث الثالث

رقابة مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة الرقابة المستقلة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، بحيث يعد جهة رقابية دستورية سامية وهذا ما نقوم بتبانه من خلال تقديم النظام القانوني المتعلق بعمل المجلس (مطلب أول)، ثم نعرض لأهم اختصاصاته في مجال ممارسة الرقابة المالية (مطلب ثان).

المطلب الأول

تقديم مجلس المحاسبة

نقوم بتقديم مفهوم مجلس المحاسبة في النظام القانوني الجزائري من خلال تحديد الأساس الدستوري والقانوني لتكوينه العضوي (فرع أول)، ثم الطبيعة القانونية له (فرع ثان)، وأخيرا نقوم بتبيان مجال صلاحياته (فرع ثالث).

الفرع الأول

الأساس الدستوري والقانوني لإنشاء مجلس المحاسبة

تعود نشأة مجلس المحاسبة إلى المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية،² لقد نص الدستور على إنشاء مجلس المحاسبة في الفصل الثاني من الباب الرابع منه المتعلق بالمؤسسات الرقابية في الدولة، (3) وقد أقرّ هذا النص

¹ حسب ما تنص عليه الفقرة الثانية من نص المادة 159 من الدستور.

² للتفصيل في مراحل نشأة وتطور مجلس المحاسبة في الجزائر، انظر:

كتيبة طوبال، "مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي"، مجلة العلوم الاجتماعية والقانونية،

المجلد 5، العدد 2، جوان 2020، ص-ص. 540-541.

3. راجع نص المادة 199 من الدستور.

التأسيسي وضعا قانونيا قائما، ذلك أنّ مجلس المحاسبة قد سبق إنشاؤه سابقا (1). ويتمثل آخر نص تشريعي منظم له في الأمر رقم 95-20، الصادر في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدّل والمتمم. (2)

الفرع الثاني

طبيعة مجلس المحاسبة

يمكن استنتاج طبيعة مجلس المحاسبة من خلال استقراء السند القانوني لإنشائه سواء في الدستور أو في القانون، بحيث تنص المادة 199 من الدستور على:

" يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

لا يختلف الأساس القانوني لتعريف مجلس المحاسبة عن السند الدستوري، بحيث تنص المادة الثانية من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، على:

" يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية".

وعليه يعد مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية وهيئة سامية من الهيئات الرقابية للدولة، بحيث يجسّد المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال العمومية ورؤوس الأموال التجارية التابعة إلى الدولة (3)، ويتكون المجلس من قضاة متخصصين يعينهم رئيس الجمهورية لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة حسب نص الفقرة الثالثة من المادة 199 من الدستور.

¹ راجع نص المادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976، مصادق عليه بموجب الأمر 76-67، جريدة رسمية عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

2. انظر:

الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية رقم 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50، مؤرخة في 1 سبتمبر 2010.

³ حسب ما تنص عليه الفقرة الأولى من نص المادة 199 من الدستور.

وعلى هذا الأساس يمكن إدراج مجلس المحاسبة ضمن الهيئات الدستورية المتخصصة¹، والتي تُعنى بالنظر في قضايا ومنازعات لا ينظر فيها القضاء ويستثنىها القانون بنصوص صريحة، لذلك تطلق عليه تسمية الهيئة ذات الاختصاص الخاص، أو الهيئة القضائية الإدارية الخاصة (2).

أما عن سبب وصفه بالهيئة القضائية فذلك راجع لمجموعة عوامل شكلية وموضوعية، نبيّنها كما يلي:

فبالنسبة للعوامل الشكلية فهي تظهر من خلال تركيبة مجلس المحاسبة، حيث يتكون المجلس من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي والمحاسبي، يتمتعون باستقلالية وظيفية، ويقانون أساسي ونظام داخلي خاص بهم (3)، كما أنهم يمارسون نشاطهم في ظل القواعد القانونية المشابهة لتلك الخاصة بالفصل في النزاعات القضائية.

أما من الناحية الموضوعية، فالمجلس يمارس صلاحيات رقابية ذات طبيعة قضائية تسمح له بتوقيع الغرامات على المخالفات المالية والحسابية التي يجدها في إطار رقابته تطبيق القوانين والأنظمة النافذة (4)، وبهذه الصفة، يدقق المجلس في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته، (5) ويتأكد من مطابقة العمليات

¹ انظر في هذا الخصوص:

حميد زقاوي، شكري قلفاط، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الصفقات العمومية"، مجلة المعيار، العدد 16، ديسمبر 2016، ص.226.

² انظر:

كتيبة طوبال، مرجع سابق، ص.542.

³ انظر:

- الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 3 سبتمبر 1995.

- مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 26 نوفمبر 1995.

⁴ انظر:

كتيبة طوبال، مرجع سابق، ص.542.

⁵ انظر:

François CHOUVEL, op. cit, p.188.

المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون لهذه الهيئات والمرافق للقوانين والتنظيمات المعمول بها في الدولة.

بيد أنّ القاضي في مجلس المحاسبة لا يرقى لأن يكون قاضيا جنائيا يصدر عقوبات وإنما يحيل الملف الموجود للعدالة متى اكتسب الصيغة الجنائية حتى يفصل فيه القضاء الجنائي المختص، كما لا يعد قاضي الحسابات قاضيا إداريا لأنه لا يلغي القرارات الإدارية المخالفة للقانون أو المشوبة بعيب انحراف استعمال السلطة (1)، أو يأمر ويقدر قيمة التعويض مثلما هو الحال في دور القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل.

وتهدف الرقابة البعدية التي يمارسها مجلس المحاسبة أساسا إلى تشجيع الاستعمال الصارم للموارد المالية والوسائل المادية، وكذا التأكيد على إجبارية تقديم الحسابات لإضفاء شفافية للتسيير المالي. (2) ولذلك نجد المؤسس يؤكد في الفقرة الثانية من نص المادة 199 من الدستور على:

" يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات."

الفرع الثالث

نطاق اختصاص مجلس المحاسبة

يضطلع مجلس المحاسبة بمراقبة المصالح المالية لمؤسسات ومرافق الدولة مهما كانت طبيعتها وفقا للمعيار العضوي، فضلا عن مراقبة سبل إنفاق وتحصيل المال العام وذلك وفق المعيار المادي، (3) وعموما يتمثل مجال الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة في المواد المحددة من 7 إلى 12 حسب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، وذلك كما يلي:

¹ انظر:

كتيبة طوبال، مرجع سابق، ص.542.

² انظر:

Yahia DENIDNI, "La pratique du système budgétaire en Algérie", op .cit, p.364.

3. راجع نص المادة 2 من الامر رقم 95-20 المتضمن صلاحيات مجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية الوطنية، والهيئات العامة الموجودة خارج الوطن كالسفارات والقنصليات والممثلات الدبلوماسية، والفروع الأجنبية للمؤسسات الوطنية في الخارج.
- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- الشركات أو الهيئات مهما كانت طبيعتها التي تملك الدولة فيها أسهما تجارية.
- استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة إلى بعض الهيئات والمرافق العمومية.
- استعمال الموارد التي تجمعها المؤسسات والجمعيات باسم الدولة عن طريق الإعانات أو الهبات أو التبرعات العمومية لدعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والثقافية.

المطلب الثاني

صلاحيات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، نظمتها المواد من 62 إلى 69 من الأمر رقم 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره المعدل والمنتّم، وهذه الصلاحيات يمكن تصنيفها كآآتي:

فرع أول

ممارسة الصلاحيات الإدارية

يراقب قضاة المجلس حسن استعمال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والوسائل المادية العمومية⁽¹⁾، والرقابة على سلامة الإجراءات اللازمة الواجب إتباعها من أجل ضمان الفعالية والنجاعة في استعمال النفقات وصرف الاعتمادات المالية خلال جميع مراحل تنفيذ الانفاق العام: (أي من مرحلة الارتباط بالنفقة إلى الأمر بصرف النفقة والدفع الفعلي لها).⁽²⁾

¹ انظر:

راضية مسعود، " دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، 2018، ص.568.

² راجع في هذا الصدد:

فرع ثان

ممارسة الصلاحيات القضائية

يتأكد قضاة مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام والقوانين التشريعية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات المالية، باعتبارهم قضاة حسابات. ويراقب القضاة صحة مراجعة الحسابات التي يقوم بها المحاسبون العموميين الذين يمسون المحاسبة المالية للمؤسسات العمومية أو تلك المكلفة بتسيير المال العام، ويقوم بتطبيق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة⁽¹⁾، ويقدر القضاة مدى مسؤولية المحاسب العمومي في هذه الحالات سيما في حالات اكتشاف ثغرات مالية، أو ضياع الأموال العمومية أو الوسائل المادية.

فرع ثالث

الصلاحيات في مجال رقابة التسيير

يقيم مجلس المحاسبة نوعية التسيير من حيث تحقيق الأهداف المسطرة مع احترام شروط استعمال الموارد والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المرافق العمومية وسائر الهيئات العامة. كما يراقب المجلس شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة إلى هذه الهيئات أو المرافق العمومية.⁽²⁾

بالإضافة لذلك يتأكد المجلس من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية ويختص في هذا المجال بتحميل كل مسيري المؤسسات والمرافق العمومية مسؤولية الخطأ عن

وليد دراجي، خليل زغدي، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بالجزائر: دراسة للوظيفة الرقابية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12 العدد2، أكتوبر 2020، ص.536.

¹ راجع في هذا الصدد:

شوقي يعيش تمام، عزيزة شبري، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد1، العدد2، مارس2016، ص-ص.536-537، ص-ص.537-538.

² انظر:

المرجع نفسه، ص-ص.536-537.

أي مخالفة يرتكبونها. وأخيرا يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية (1) كما يقدم نسخة منه إلى البرلمان. (2)

فرع رابع

الصلاحيات الاستشارية

يُستشار مجلس المحاسبة في مجال مشاريع القوانين التي تتضمن ضبط الميزانية، وتسلم الحكومة التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشروع ضبط الموازنة. (3) وعلاوة عن ذلك يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة دون استثناء. (4)

وتجب الإشارة إلى أنّ المؤسس الدستوري قد احتفظ بنفس القواعد التنظيمية والوظيفية لمؤسسة مجلس المحاسبة خلال التعديل الدستوري المؤرخ في 1 نوفمبر 2020، لكنه شدد على ضرورة تضمين القانون العضوي المتعلق بسير مجلس المحاسبة، بيان وكيفيات وحدود العلاقة بينه وبين جميع الهيئات المعنية بمكافحة الفساد المالي، على غرار السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، التي نص الدستور في نص المادة 204 على إنشائها عقب التعديل الدستوري السالف ذكره.

1 حسب نص الفقرة الرابعة من المادة 199 من الدستور.

2 حسب نص المادة 16 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

3 حسب نص المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

4 حسب المادة 19 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

قائمة المراجع:

1 باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001.
- محمود الكفراوي، الرقابة المالية، القاهرة، دار النشر غير مذكورة، 2008.
- منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، دار النشر غير مذكورة، 2004.
- ناصر سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1979.
- سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الاسكندرية، دار النشر الجامعية، 2000.
- عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، الاسكندرية، الدار الجامعية، 2002.
- عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، مالية الدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002.
- غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، بيروت، الطبعة الأولى، دار الجيل للنشر، 1990.
- زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، 2006.

ثانياً: المقالات

- براهيم خناطلة، نادية خلفه، " ترشيد النفقات العمومية كآلية لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد رقم 7، العدد رقم 1، السنة 2020.
- جمال لعمارة، " تطور فكرة الميزانية العامة للدولة"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، السنة 2001.
- حميد زقاوي، شكري قلفاط، " دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الصفقات العمومية"، مجلة المعيار، العدد 16، ديسمبر 2016.

- شوقي يعيش تمام، عزيزة شبري، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 1، العدد 2، مارس 2016.
- فاطمة محبوب، أسامة السنوسي، " الرقابة المالية كآلية لحوكمة أداء الميزانية العامة"، مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 2، العدد 1، السنة 2018.
- قرود علي، كزيز نسرين، " آليات تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر بين التمويل التقليدي والتمويل غير التقليدي: حالة الجزائر 2007-2017". مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي تيسمسيلت، العدد 4 سبتمبر 2018.
- نادية مغني شكور، " حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازنتي في الجزائر: تشخيص، تحديات وآفاق"، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 5، العدد 1، السنة 2018.
- كتيبة طوبال، " مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي"، مجلة العلوم الاجتماعية والقانونية، المجلد 5، العدد 2، جوان 2020.
- راضية مسعود، " دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، 2018.
- وليد دراجي، خليل زغدي، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بالجزائر: دراسة للوظيفة الرقابية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12 العدد 2، أكتوبر 2020.

ثالثا: الوثائق الدستورية

- دستور 22 نوفمبر 1976، مصادق عليه بموجب الأمر 76-67، جريدة رسمية عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-10

المؤرخ في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

رابعاً: القوانين

- قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 5 ديسمبر 1999. (ملغى).
- قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية رقم 20، مؤرخة في 28 أوت 2016.
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 مؤرخة في 3 يوليو 2011.
- قانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.
- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1984 معدّل ومتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، جريدة رسمية عدد 2 مؤرخة في 13 يناير 1988، معدّل ومتمم بالقانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، جريدة رسمية عدد 1 مؤرخة في 3 يناير 1990.
- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية رقم 35، مؤرخة في 15 أوت 1990. (ملغى).
- قانون المالية التكميلي لسنة 2000، جريدة رسمية عدد 145 مؤرخة في 21 ماي 2000.
- الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 3 سبتمبر 1995.

- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة وسييره، جريدة رسمية رقم 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50، مؤرخة في 1 سبتمبر 2010.
- قانون رقم 20-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، جريدة رسمية عدد 83 مؤرخة في 31 ديسمبر 2020.

خامسا: -المراسيم

- مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 1 مارس 1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية، عدد 10 مؤرخة في 4 مارس 1980.
- مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 26 نوفمبر 1995.
- مرسوم تنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.

سادسا: النظم

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، جريدة رسمية عدد 53، مؤرخة في 13 أوت 1997.

سابعا: المحاضرات الاكاديمية:

- على بساعد، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992.

Ouvrages

- Ali BISSAAD, Comptabilité publique, *Ecole nationale des impôts*, Kolea, Alger, 2001.
- Bachir Chaouche YELLES, *Le Budget de l'État et des collectivités locales*, OPU, Alger, 2001.
- François CHOUVEL, *Finances publiques*, Guliano Editeur, Paris, 2007.
- François DERUEL, Jaques Buisson, *Budget et pouvoir financier*, Edition Dalloz. Paris 2001.
- Maurice Baslé, *"Le budget de l'État"*, Edition la découverte, Paris, 1985 .
- Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie*, OPU, Alger 2002.
- Yahia DENIDNI, *"L'histoire du régime financier en Algérie"*, Maliya de l'école Nationale des impôts, El Kolea , Alger 2001.

Textes Juridiques

- Loi organique ° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances en France.

Disponible sur le lien :

<https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/ordonnance-finances.asp>

Consulté le : 24-01-2021.

Documents

- La grande Charte des Libertés (**Magna Carta**), 1215, disponible sur le lien suivant :

<https://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215.htm>

Consulté le : 24-01-2021.

- **Le traité de Maastricht** (1992), In: "TOUTE L'EUROPE", publié le: 27-01-2020, disponible sur le lien suivant:

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-traite-de-maastricht-1992.html>

(Consulté le : 29-01-2021.)

الفهرس -

- مقدمة: - 2 -
- مفهوم الميزانية العامة - 4 -
- المبحث الأول قراءة في ظروف نشأة الميزانية العامة - 4 -
- المطلب الأول نشأة الميزانية في الأنظمة الإسلامية - 5 -
- المطلب الثاني نشأة الميزانية في الأنظمة الديمقراطية - 7 -
- المبحث الثاني تعريف الميزانية العامة وعناصرها الأساسية - 8 -
- المطلب الأول تعريف الميزانية العامة - 8 -
- الفرع الأول - 8 -
- الميزانية العامة لدى الفقه - 8 -
- الفرع الثاني - 9 -
- تعريف الميزانية العامة لدى التشريع - 9 -
- المطلب الثاني عناصر الميزانية العامة - 10 -
- الفرع الأول - 10 -
- عملية التقدير (التوقع) - 10 -
- الفرع الثاني - 11 -
- إجراء الإجازة (الرخصة) - 11 -
- الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات - 12 -
- المطلب الأول الطبيعة القانونية للميزانية العامة - 12 -
- المطلب الثاني أقسام الميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات - 14 -
- الفرع الأول - 14 -
- أقسام الميزانية العامة - 14 -
- الفرع الثاني - 16 -
- تمييز الميزانية العامة عن باقي الميزانيات - 16 -
- المبحث الرابع أهمية الميزانية العامة - 18 -
- المطلب الأول دور الميزانية العامة في الدول الحديثة - 18 -
- الفرع الأول - 19 -
- دور الميزانية العامة في المجال السياسي - 19 -
- الفرع الثاني - 20 -
- دور الميزانية العامة في المجالين الاقتصادي والمالي - 20 -
- الفرع الثالث - 21 -
- دور الميزانية العامة في المجال القانوني - 21 -
- المطلب الثاني مظاهر الميزانية الحديثة - 22 -
- الفرع الأول - 23 -
- الميزانية التداخلية - 23 -

- 24 - _____ الفرع الثاني
- 24 - _____ الميزانية المنتجة
- 25 - _____ الفرع الثالث
- 25 - _____ عدم التوازن في الميزانية كألية لتفعيل أداء الاقتصاد
- 26 - _____ المبحث الأول مبدأ السنوية
- 26 - _____ المطلب الأول تقديم مبدأ السنوية
- 26 - _____ الفرع الأول
- 26 - _____ تعريف مبدأ سنوية الميزانية العامة
- 27 - _____ الفرع الثاني
- 27 - _____ قيود مبدأ السنوية
- 28 - _____ المطلب الثاني الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ السنوية
- 28 - _____ الفرع الأول
- 28 - _____ برامج التجهيز
- 29 - _____ الفرع الثاني
- 29 - _____ ترحيل الاعتمادات
- 30 - _____ الفرع الثالث
- 30 - _____ الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر)
- 31 - _____ الفرع الرابع
- 31 - _____ الاعتمادات التكميلية
- 32 - _____ المبحث الثاني مبدأ وحدة الميزانية العامة
- 32 - _____ المطلب الأول تقديم مبدأ الوحدة
- 32 - _____ الفرع الأول
- 32 - _____ تعريف وحدة الميزانية العامة
- 32 - _____ الفرع الثاني
- 32 - _____ خصائص مبدأ الوحدة
- 33 - _____ المطلب الثاني التعديلات الواردة على قاعدة الوحدة
- 34 - _____ الفرع الأول
- 34 - _____ الميزانية الملحقة
- 35 - _____ الفرع الثاني
- 35 - _____ الحسابات الخاصة بالخرينة
- 37 - _____ الفرع الثالث
- 37 - _____ الميزانية المستقلة
- 38 - _____ المبحث الثالث مبدأ الشمولية
- 38 - _____ المطلب الأول مفهوم مبدأ الشمولية
- 38 - _____ الفرع الأول
- 38 - _____ تعريف الشمولية

- 39 - _____ الفرع الثاني
- 39 - _____ أسس شمولية الميزانية العامة
- 40 - _____ المطلب الثاني الاستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية
- 40 - _____ الفرع الأول
- 40 - _____ الميزانية الملحق
- 41 - _____ الفرع الثاني
- 41 - _____ الحسابات الخاصة بالخرينة
- 42 - _____ المبحث الرابع مبدأ توازن الميزانية العامة
- 42 - _____ المطلب الأول تقديم مبدأ التوازن
- 42 - _____ الفرع الأول
- 42 - _____ تعريف مبدأ توازن الميزانية العامة
- 43 - _____ الفرع الثاني
- 43 - _____ أسس مبدأ توازن الميزانية العامة
- 44 - _____ المطلب الثاني أسباب عدم توازن الميزانية
- 44 - _____ الفرع الأول
- 44 - _____ الفائض في الميزانية
- 45 - _____ الفرع الثاني
- 45 - _____ العجز في الميزانية
- 47 - _____ دورة الميزانية العامة
- 47 - _____ المبحث الأول إعداد الميزانية: "عمليات التحضير"
- 48 - _____ المطلب الأول
- 48 - _____ السلطة المكلفة بإعداد الميزانية
- 48 - _____ الفرع الأول
- 48 - _____ دور مجموع الوزارات
- 49 - _____ الفرع الثاني
- 49 - _____ دور وزارة المالية
- 49 - _____ المطلب الثاني الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية.
- 49 - _____ الفرع الأول
- 49 - _____ المديرية العامة للميزانية العامة
- 50 - _____ الفرع الثاني
- 50 - _____ المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك
- 50 - _____ الفرع الثالث
- 50 - _____ المديرية المركزية للخرينة العمومية
- 50 - _____ المطلب الثالث المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية
- 51 - _____ الفرع الأول
- 51 - _____ المراحل الإدارية

- 53 - _____ الفرع الثاني
- 53 - _____ المراحل التقبئية
- 58 - _____ المطلب الرابع صياغة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه
- 58 - _____ المبحث الثاني اعتماد الميزانية العامة
- 59 - _____ المطلب الأول المناقشة
- 60 - _____ الفرع الأول
- 60 - _____ دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية
- 61 - _____ الفرع الثاني
- 61 - _____ إجراءات المناقشة
- 63 - _____ المطلب الثاني إضفاء التعديلات على مشروع الميزانية العامة
- 63 - _____ الفرع الأول
- 63 - _____ الأساس الدستوري للتعديل
- 63 - _____ الفرع الثاني
- 63 - _____ شروط تقديم التعديل
- 64 - _____ المطلب الثالث التصويت على مشروع قانون المالية
- 64 - _____ الفرع الأول
- 64 - _____ على مستوى المجلس الشعبي الوطني
- 66 - _____ الفرع الثاني
- 66 - _____ على مستوى مجلس الأمة
- 66 - _____ الفرع الثالث
- 66 - _____ حالة رفض مشروع قانون المالية
- 68 - _____ المبحث الثالث تنفيذ الميزانية العامة
- 68 - _____ المطلب الأول تنفيذ النفقات العامة
- 69 - _____ الفرع الأول
- 69 - _____ شروط تنفيذ النفقات العامة
- 70 - _____ الفرع الثاني
- 70 - _____ إجراءات تنفيذ النفقات
- 75 - _____ الفرع الأول
- 75 - _____ شروط تحصيل الإيرادات
- 76 - _____ الفرع الثاني
- 76 - _____ الإجراءات العامة المتعلقة بتحصيل الإيرادات
- 78 - _____ الفصل الرابع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
- 78 - _____ المبحث الأول الرقابة المالية
- 79 - _____ المطلب الأول المراقب المالي
- 79 - _____ الفرع الأول
- 79 - _____ نشأة نظام المراقب المالي

- 80 -	الفرع الثاني
- 80 -	اختصاصات المراقب المالي
- 81 -	المطلب الثاني المفتشية العامة للمالية
- 81 -	الفرع الأول
- 81 -	تكوين المفتشية العامة للمالية
- 83 -	المبحث الثاني الرقابة السياسية
- 84 -	المطلب الأول الوسائل البرلمانية الرقابية المؤدية لاستقالة الحكومة
- 84 -	الفرع الأول
- 84 -	ملتزم الرقابة
- 84 -	الفرع الثاني
- 84 -	سحب الثقة من الحكومة
- 85 -	المطلب الثاني
- 85 -	الوسائل البرلمانية الرقابية غير المؤدية لاستقالة الحكومة
- 85 -	الفرع الأول
- 85 -	التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية
- 86 -	الفرع الثاني
- 89 -	الفرع الرابع
- 89 -	لجان التحقيق البرلمانية
- 90 -	المبحث الثالث رقابة مجلس المحاسبة
- 94 -	المطلب الثاني صلاحيات مجلس المحاسبة
- 97 -	قائمة المراجع:
- 97 -	1 باللغة العربية:
- 97 -	أولا: الكتب
- 97 -	ثانيا: المقالات
- 98 -	ثالثا: الوثائق الدستورية
- 101 -	2 باللغة الأجنبية
- 101 -	Ouvrages
- 101 -	Textes Juridiques
- 101 -	Documents
- 102 -	الفهرس -