الجمهورية الجزائرية الدّيمقراطية الشّعبية

وزارة التّعليم العالي والبحث العلميّ

جامعة وهران 2 محمد بن احمد

مستخرج من محضر اجتماع المجلس العلمي للكلية

كلية

الحقوق والعلوم السياسية

بيانات الدّورة

| رقم الدّورة | تاريخ الدّورة | طبيعة الدّورة | |
|---|---|---|---|
| | | عادية | استثنائيّة |
| 02 | 2022 / 03 / 17 | x | |

المجلس العلمي

Scanné avec CamScanner

## ومن بين النقاط المدرجة في جدول أعماله

## المصادقة على تقارير تقييم المحاضرات

**عرض الملفّ** : مطبوعة خاصة بالأستاذ لونيس عبدالوهاب، بعنوان: "محاضرات في المالية العامة"

قرر المجلس العلمي بتاريخ 2021-12-01 تعيين **الأستاذ يقاش فراس والأستاذ واضح الياس** كمقررين

1) **الأستاذ يقاش فراس** تقدم بتقرير إيجـابي مؤرخ بـ 2022-02-13.

2) **الأستاذ واضح الياس** تقدم بتقرير إيجـابي مؤرخ بـ 2022-02-15.

**الرّأي و التّوصية:**الموافقة

سلم هذا الإشهاد بطلب من الأستاذ لونيس عبدالوهاب لاستعماله في حدود ما يسمح به القانون

**رئيس المجلس العلمي للكلية**

**الأستاذ العربي شحط عبد القادر**

18 مارس 2022

أ.د. العربي شحط عبد القادر
رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية

**كاتب الجلسة**

**الأستاذ دراعو توفيق.**

أ. دراعو توفيق
نائب العميد المكلف بالدراسات ما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية
لكلية الحقوق والعلوم السياسية بالنيابة

2 مستخرج من محضر اجتماع المجلس العلمي ليوم 2022-03-17

Scanné avec CamScanner

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
Ministry of Higher Education and scientific research
University of Oran 2 Mohamed Ben Ahmed

جامعة وهران 2
محمد بن أحمد
Université d'Oran 2
Mohamed Ben Ahmed

السنة الثالثة
تخصص
القانون العام

سلسلة محاضرات لطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

# محاضرات في مادة المالية العامة

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
المجلس العلمي
كلية الحقوق والعلوم السياسية

من إعداد الأستاذ لونيس عبد الوهاب
Google Scholar :
ORCID :

كلية الحقوق والعلوم السياسية
مخبر الاستثمار والتنمية المستدامة
2022/2021

Scanné avec CamScanner

# الفهرس


| المحتوى | الصفحة |
|---|---|
| الفصل التمهيدي | 03 |
| المبحث الأول: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة | 03 |
| المبحث الثاني: تطور مفهوم المالية العامة | 04 |
| الفصل الأول : مضمون الميزانية | 09 |
| المبحث الأول: النفقات العامة | 09 |
| المبحث الثاني: الإيرادات العامة | 14 |
| الفصل الثاني: مبادئ الميزانية العامة | 25 |
| المبحث الأول: مبدأ توازن الميزانية | 25 |
| المبحث الثاني: مبدأ السنوية | 27 |
| المبحث الثالث: مبدأ الوحدة | 30 |
| المبحث الرابع: مبدأ العمومية | 37 |
| المبحث الخامس: مبدأ تخصيص الميزانية | 38 |
| الفصل الثالث: إعداد وإقرار الميزانية | 46 |
| المبحث الأول: إعداد الميزانية | 46 |
| المبحث الثاني: إقرار الميزانية | 48 |




Scanné avec CamScanner

الفصل الرابع: تنفيذ الميزانية العامة 51

المبحث الأول: تنفيذ النفقات 52

المبحث الثاني: تنفيذ الإيرادات 55

الفصل الخامس: رقابة التنفيذ 58

المبحث الأول: الرقابة الإدارية 58

المبحث الثاني: الرقابة القضائية 65

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية 78

قائمة المصادر والمراجع 101

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
المجلس العلمي
كلية الحقوق والعلوم السياسية



Scanné avec CamScanner

## الفصل التمهيدي:



تهتم المالية العامة بدراسة وتحليل أهم القواعد القانونية والأجهزة والإجراءات التي تسمح للأشخاص العامة باستعمال الوسائل المالية (النفقات والإيرادات) من أجل ممارسة كل صلاحياتها.

من بين الأشخاص الاعتبارية العامة تحتل الدولة مكانة مهمة في دراسات المالية العامة ما دامت هذه الأخيرة وجدت في البداية أساسا لدراسة مالية الدولة.

تهتم المالية العامة كذلك بدراسة مالية الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) أو ما يُعرف بالمالية المحلية، كما تهتم بدراسة مالية أكثر من دولة أو مجموعة من الدول في إطار تنظيم دولي أو ما يسمى بمالية المنظمات الدولية كمالية الإتحاد الإفريقي أو الإتحاد المغاربي ...الخ.

إن دراسة المالية العامة سواء في مجالها الواسع المتضمن مالية المنظمات الدولية أو في مجالها الضيق الذي يدرس مالية الجماعات المحلية، تتفق على مجموعة من المبادئ والوسائل المشتركة سنأتي على دراستها خلال هذه السنة.

## المبحث الأول: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

تهتم المالية العامة بدراسة مالية الأشخاص العامة فهي بذلك تعد فرعا من فروع القانون العام. وعليه، تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة في جوانب عديدة أهمها:

**1 – من حيث الأهداف:** تختلف مالية الأشخاص العامة عن المالية الخاصة في كون الأشخاص العامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام بينما يهدف الشخص الخاص دائما إلى تحقيق المصلحة الخاصة وهي الربح.



Scanné avec CamScanner

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا حقق الشخص العام أرباحا تدخل إلى الخزينة العامة، فإن هدف تحقيق المصلحة العامة يبقى دائما ولو بصورة غير مباشرة.

**2 – من حيث الوسائل:** يتمتع الشخص العام (الدولة أو الجماعات المحلية) في تسيير ماليته بامتيازات السلطة العامة على المقيمين في حدود إقليمه و خير مثال على ذلك حق الدولة في فرض الضرائب و حق الجماعات المحلية كذلك في فرض بعض الرسوم على الخدمات التي تؤديها، كما تستعمل نفس الوسائل في جبر المواطنين على التمتع بما تقدمه لهم م خدمات (نفقات عامة).

بينما لا يتمتع في المقابل الشخص الخاص بأي امتياز أو سلطة.

**3 – من حيث التنظيم:** تجري العادة على أن يتدبر الأفراد الإيرادات أولا ثم يقومون بالإنفاق في حدودها. أما الشخص العام وباعتباره مسؤول عن إشباع الحاجات العامة فإنه يحدد أولا ما يجب إنفاقه من أموال ثم يبحث عن تدبير الأموال اللازمة عن طريق استعماله لامتيازات السلطة العامة.

## المبحث الثاني: تطور مفهوم المالية العامة

عرفت المالية العامة تطورا جذريا ليس فقط من حيث الوسائل التقنية المستعملة، ولكن حتى في مفهوم المالية العامة والأهداف المرجوة منها داخل الدولة. لقد جاء تطور مفهوم المالية العامة نتيجة تطور الدولة، حيث نجد أن المالية العامة بمفهومها التقليدي كانت مرتبطة بمفهوم الدولة اللبرالية المعروفة في القرن 19 أو بمفهوم الدولة الحارسة حسب نظرة "آدم سميث" والذي كان يأخذ بمبدأ التضييق قدر الإمكان من وظائف الدولة (الشرطة، قضاء، دفاع، ديبلوماسية...) وترك الحياة الاقتصادية للمبادرة الفردية، مما نتج عنه ضعف في نفقات الدولة وتحقيق التوازن المثالي في الميزانية.[1]

[1] - Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, collection THEMIS, Presses universitaires de France, 1968, p. 8.

أما الآن، فقد عرفت المالية العامة بمفهومها الحديث تطورا نوعيا، فزيادة على قيام الدولة برفع الإنفاق العام الناتج عن تغير دور الدولة، سعت الدول اللبرالية التدخل أكثر في الحياة الاقتصادية، مما نتج أدى إلى تقييد واضح للمبادرة الفردية وإلى تقسيم أكبر للثروات بغية القضاء على الفوارق الاجتماعية.

في نظر الدولة الحديثة لم تعد المالية العامة وسيلة فقط لتغطية نفقاتها الإدارية، ولكن أكثر من ذلك وسيلة للتدخل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

## I – المالية العامة التقليدية.

لضمان سيرورة الدولة، تسعى هذه الأخيرة للقيام بنفقات على مختلف مصالحها الإدارية تسمى هذه النفقات بالنفقات العامة. لكن السؤال المطروح، كيف يمكن تغطية هذه النفقات؟

إنه ببحثنا في المفهوم التقليدي للمالية العامة، سنجد أن الدولة كانت تغطي هذه النفقات عن طريق الاقتطاع من المواطنين. حيث يتحمل كل مواطن عبء توفير إيرادات للدولة، يسمى هذا العبء "بالعبء العام" Charge publique. وعلى هذا الأساس تعرّف المالية العامة بمفهومها التقليدي بأنها:

" هي علم الوسائل التي تستخدمها الدولة للحصول على الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات العامة عن طريق توزيع العبء الناجم عنها على الأفراد." [2]

**1 – المالية العامة هي علم تغطية النفقات العامة.** في المفهوم التقليدي للمالية العامة كان الشغل الشاغل لدى صناع القرار في الدولة هو تغطية النفقات العامة وذلك بغض النظر عن الإيرادات العامة المستعملة لهذا الغرض سواء كانت عادية كالضرائب أو غير عادية كالقرض العام.

[2] - حسن عواظة، المالية العامة، الطبعة السادسة، دار النهضة، بيروت، 1983، ص 5.

من هذا المنطلق، نستنتج أن الميزانية العامة بالمفهوم التقليدي كانت تتميز بكونها ميزانية محايدة، أي ميزانية لا تعني إلا بالنفقات الموجهة للإدارة، ولكونها أيضا ميزانية غير منتجة، أي ميزانية لا تسعى إلى تحقيق إيرادات جديدة للخزينة وبأنها ميزانية متوازنة أي همها الوحيد تحقيق التوازن النظري بين النفقات العامة والإيرادات العامة.

**2 – المالية العامة هي علم توزيع الأعباء العامة.** حيث يعمل علم المالية على التوزيع بصفة عادلة هذه الأعباء على المواطنين. هذا التوزيع يظهر بصورة واضحة أكثر في المادة الضريبية على أساس أن تحديد حجم المبلغ الذي يدفعه كل مكلف بالضريبة يعّد في حد ذاته توزيعا للعبء على المكلفين بالضريبة. توزيع الأعباء نجده أيضا في مختلف مصادر الإيرادات العامة الأخرى كالأملاك العامة للدولة والقرض العام حتى وإن لم يظهر بصورة واضحة، مثلا استعمال المرفق العام فإما أن يكون بصفة مجانية وبالتالي يتحمل العبء دافعي الضرائب وإما أن يكون مقابل رسوم إدارية وهنا يتحمل العبء مستعملي المرفق العام. مثال عن القرض كضريبة مستقبلية.

**3 – المالية العامة ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.** يُعد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أساس المالية العامة التقليدية، حيث يقوم على ضرورة أن يكون توزيع الأعباء العامة على المواطنين بطريقة يجعل التضحية المفروضة على كل شخص تساوي التضحية المفروضة على غيره، نجد هذا المبدأ مصدره في المادة 13 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي جاء على أعقاب الثورة الفرنسية سنة 1789[3] والذي أدمج فيما بعد في الدساتير اللاحقة بما فيها الدساتير الجزائرية المتعاقبة.[4]

[3] - Article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés. »

[4] - المادة 82 من الدستور الجزائري 2020: " ...كل المواطنين متساوون أمام الضريبة. ويحدد القانون حالات وشروط الإعفاء الكلي أو الجزئي منها..."

## II – المالية العامة الحديثة :

ظهر مفهوم المالية الحديث بعد أن تغيرت أهداف الدولة وسعت للتدخل أكثر في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فلم يعد هدف تغطية النفقات العامة، الهدف الأساسي للمالية العامة وإنما توسع لشمل أهداف أخرى لدرجة أنه أصبح من الصعب إعطاء تعريف شامل و دقيق. ومن تعريفات المالية العامة بالمفهوم الحديث أنها: " العلم الذي يدرس وظيفة الدولة عند استعمالها لوسائل خاصة تسمى بالوسائل المالية كالنفقات، الرسوم، الضرائب، القروض، الميزانية...الخ"[5].

هذا التعريف الحديث يعتمد على ذكر الوسائل ولا يذكر الأهداف بالنظر إلى صعوبة حصرها.

**توسع مجال المالية العامة.** حتى و إن احتفظت الدولة بالمفهوم التقليدي للمالية العامة و الذي يقوم على تغطية النفقات العامة عن طريق توزيع عبئها بالتساوي على المواطنين، توسعت في هذا المفهوم أكثر ليحمل تدخل الدولة في كل مجالات المجتمع و بالأخص في المجال الاقتصادية فقد ظهرت مثلا ضرائب ذات أهداف عائلية (ضريبة على العزوبة)، ضرائب بهدف خلق المساواة الاجتماعية بين الأفراد (ضريبة على نقل الملكية، الضرائب على الميراث)، ضرائب أخرى لتوجيه الحياة الاقتصادية (رفع الرسوم على بعض المؤسسات و تخفيضها على مؤسسات أخرى تريد الدولة تشجيعها)، استعمال القرض العام كوسيلة لامتصاص الفائض في العملة حتى تتجنب الدولة انخفاض قيمتها مما ينتج عنه ضعف القدرة الشرائية للمواطنين. وبالتالي نلاحظ بأن المالية بالمفهوم الحديث تستخدم كل التقنيات السابقة لكن بأهداف مغايرة.

و في الأخير يمكن أن نعرف المالية العامة بالمفهوم الحديث بأنها " العلم الذي يتجاوز دراسة الوسائل المالية إلى القيام بتحليل هذه الأخيرة لمعرفة كيفية استعمالها لتحقيق تدخل أكبر للدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية...الخ".

[5] - Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, collection THEMIS, Presses universitaires de France, 1968, p. 19.

## III – اختلاف مفهوم المالية الحديث عن المفهوم التقليدي.

عند دراستنا لمفهوم المالية الحديث نجد بأن الوسائل المالية المستخدمة حديثا تختلف عن الوسائل المستخدمة في السابق فقد:

تطورت أهداف الإيرادات العامة من وسيلة لتحقيق التوازن المالي في الميزانية إلى أهداف أخرى متعددة (مع ما ينتج عنه من ضعف في المداخيل). فعلى سبيل المثال تطور مفهوم الجباية الجمركية من وسيلة لتحقيق إيرادات للدولة إلى وسيلة تهدف إلى حماية الانتاج الوطني. استعمال الضريبة مثلا كوسيلة للتأثير في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

تغيرت خصائص الميزانية من ميزانية تقوم على مبدأ التوازن كمبدأ أساسي إلى اعتبار هذا المبدأ ثانويا بالمقارنة مع الأهداف الأخرى المرجوة. ومن ميزانية محايدة إلى ميزانية متدخلة ومن ميزانية غير منتجة إلى ميزانية منتجة.

وفي الأخير نقول بأن الاختلاف في استعمال الوسائل المالية أصبح أكثر عمقا إذا ما لاحظنا بأن سياسة الدولة الحديثة تقوم على تحقيق ما يسمى **بالتوازن الاجتماعي الشامل** وحيث لا يعد التوازن في الميزانية إلا جزء بسيط من هذا التوازن الشامل، كالتوازن بين الإنتاج والتوزيع، التوازن بين توزيع الثروة والخطر الاجتماعي. التوازن بين العملة النقدية والسعر. التوازن بين المبادلات الخارجية...الخ

أخيرا، رغبة الدولة في خلق هذه التوازنات هو الذي دفع بها إلى التدخل أكثر، هذا التدخل جاء باستخدام الوسائل المالية بصفة خاصة[6].

[6] - Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, Op-cit, p. 55.

# الفصل الأول: مضمون الميزانية

## المبحث الأول: تعريف الميزانية العامة

تعرّف الميزانية العامة (حسب المفهوم التقليدي)، بأنها تلك الوثيقة التشريعية التي يتم بموجبها التقدير والإجازة لمجموع النفقات والإيرادات السنوية للدولة.

يستخلص من هذا التعريف أن ميزانية الدولة تتميز بالخصائص التالية: أنها وثيقة تشريعية، تقديرية، ترخيصية وسنوية.

- **الطابع التشريعي للميزانية:** تتشكل الميزانية العامة من جداول ملحقة بقانون المالية السنوي والتي تتعلق بأرقام النفقات والإيرادات المراد تنفيذها خلال السنة، فهي جزء لا يتجزأ من قانون المالية. فهي وثيقة تشريعية تقوم الحكومة بإعدادها وعرضها على البرلمان للمصادقة عليها مما ينتج عن ذلك عدم إمكانية مراجعتها أو تعديلها إلا بإتباع نفس الإجراءات. أي يستوجب إعداد مشروع قانون لتعديلها وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه.

- **الطابع التقديري للميزانية:** فعكس ميزانية مؤسسة أو شركة تجارية، التي تضبط نتائجها المالية دائما بصورة لاحقة، فإن ميزانية الدولة تحدد بموجبها الحكومة المبالغ المالية المحتمل تحقيقها في مجال الإنفاق والجباية خلال مدة معينة. ونظرا لكونها وثيقة تقديرية، فإنها لا تعطي أرقاما يقينية و إنما تكتفي بوضع أرقام احتمالية (ملاحظة: ضرورة التمييز بين الميزانية و الحساب الختامي للميزانية، أو قانون ضبط الميزانية La loi de règlement budgétaire.

- **الطابع الترخيصي للميزانية:** تعد الميزانية من طرف الحكومة و لا يجوز لها تنفيذها إلا بعد أن يرخص بها البرلمان عن طريق التصويت عليها. (ترخيص النفقات يختلف عن ترخيص الإيرادات).
- **الطابع السنوي للميزانية:** مرجعه إلى كون التقدير والإجازة يحدد دائما في فترة سنة تسمى بالسنة المدنية.

**وقد عرفها المشرع الجزائري** في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية[7] وفي المادة السادسة 06 بأنه: " *تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.*"

وقد نصت المادة الثالثة المعدلة منه[8]، "*يقرر ويرخص قانون المالية بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال.*"

نلاحظ من خلال تعريف المشرع الجزائري أنه يميل كثيرا إلى التعريف التقليدي للميزانية العامة والذي يتوقف على وصف للجانب التقني للميزانية، بذكر الوسائل دون مراعاة للأهداف المرجوة من استعمال هذه الوسائل. فبتغير دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية أفرز بالضرورة تغييرا في مفهوم الميزانية، فلم تعد مجرد وثيقة تتضمن فقط حساب الإيرادات والنفقات الإدارية، ولكن يتضمن كذلك أهداف ذات طبيعة اقتصادية. وعليه، فقد عدّل القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية من تعريف الميزانية العامة بإدخال مفهوم جديد يقوم على

[7] - القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984، معدل ومتمم باالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 1989/01/12 والقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989.

[8] - قانون 88-05 المعدل والمتمم لقانون 84-17 المؤرخ في 1989/01/12.

ذكر الأهداف المتوخاة من الميزانية، حيث عرّف المشرع في المادة 02 من القانون العضوي الميزانية العامة كما يلي[9]: "*يعّد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم*".

كما أضافت المادة 14 من القانون العضوي بأنها:"*تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية، وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون*."

من خلال ما سبق يمكن أن نعرف الميزانية العامة حسبما يتفق مع دور الدولة الجديد بأنها: "الميزانية العامة هي الوثيقة التشريعية التي يتم من خلالها التقدير والإجازة لمجموع النفقات والإيرادات المحددة سنويا في قانون المالية وتتضمن الأهداف الاقتصادية والمالية للدولة"

**المبحث الثاني: مضمون الميزانية**

من خلال تعريف الميزانية العامة نجد بأنها وثيقة تتضمن النفقات العامة والإيرادات العامة.

**أولا: النفقات العامة:**

**2-1-1تعريف النفقة** : تعرّف النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود تقتطعه الدولة أو إحدى المؤسسات العامة من أموالها بغرض تحقيق الأهداف العامة.

من خلال هدا التعريف نستخلص مجموعة من الخصائص تميز النفقة العامة عن غيرها:

**2-1-2 الطابع النقدي** : لا تعتبر نفقة عامة للدولة إلا إذا استخدمت الدولة مبالغ (نقدية) مالية من خزينتها و بالتالي يخرج عن النفقات العامة أعمال التسخير التي تستخدمها الدولة لتحقيق أغراض عامة وكذا الأعمال التبرعية التي يتقدم بها المواطنون.

[9] - القانون العضوي رقم 18-15 والمؤرخ في 02 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية.

**2-1-3 الطابع العام :** تتميز النفقات العامة بأنها الأموال المستخدمة من قبل الأشخاص العامة كالدولة والجماعات المحلية، أي التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة إلا أن هذه الصفة التي تعتمد على مقياس قانوني يشوبها الكثير من الغموض خاصة بعد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية مما تترتب عنه تنازل الدولة في الكثير من الحالات عن امتيازاتها وعن سلطاتها في الأمر والنهي مما جعلها في نفس المرتبة مع الأفراد و الأشخاص الخاصة حيث تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الخواص.

نستنتج ما سبق أن النفقة لا تأخذ صفة العمومية إلا إذا مارست الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، امتيازات السلطة العامة وما دونها من الممارسات تخرج عن دائرة النفقات العامة.

**2-2 *تحقيق الأهداف العامة:*** لا توصف النفقة العامة كذلك إلا إذا كان الغرض من توفيرها تحقيق منافع عامة لجميع المواطنين وبالتالي تخرج عن النفقات العامة الأموال التي تصرفها الدولة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، التي تعد من قبيل الإساءة في استعمال الأموال العامة.

## 2-3 تقسيم النفقات العامة:

### أولا نفقات التسيير:

تتضمن نفقات التسيير حسب المادة 05 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 " *تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة*."

ترتبط هده النفقات بالنشاط العادي واليومي للدولة والتي تمكنها من تسيير مرافقها العمومية قصد إشباع الحاجات العامة. وتوزع في أربعة أبواب على النحو التالي:

**أ ـ أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات:** يتضمن هذا الباب النفقات المخصصة لتسديد الدين العام وكذا مختلف النفقات العمومية المحسومة من الإرادات وهي النفقات المخصصة لتسديد أو لإرجاع ا لموارد التي حصلت عليها الدولة بغير وجه حق.

**ب ـ تخصيصات السلطات العمومية:Dotations des pouvoirs publics**

وهي تشمل النفقات الضرورية لإدارة ما يسمى بالمؤسسات السياسية (البرلمان؛ المجلس الدستوري؛ مجلس المحاسبة؛ المنظمات الجماهيرية الأحزاب السياسية..)

**ج ـ وسائل المصالح:** ينتج عن هذا الباب الاعتمادات المخصصة لإدارة جميع مصالح الوزارات وهي تحتوي نفقات المستخدمين ونفقات الأدوات.

**د ـ التدخلات العمومية:** يجمع هذا الباب تدخلات الدولة الوزارات المختلفة في الميادين الاجتماعية؛ الثقافية؛ الاقتصادية التربوية، والإدارية...كل المجالات).

**ثانيا: نفقا ت التجهيز:**

وهي نفقات التي تسمح بزيادة ثروة الشخص العام الذي يقدمها فهي لا تكتفي ببقائه دائما وإنما تطور من تجهيزاته وتغير من هيكله. تتنوع نفقات التجهيز في الميزانية العامة إلى:

**2-4-4 نفقات الاستثمار:** وهي نفقات ذات طابع اقتصادي، اجتماعي، إداري فمثلا في **المجال الاقتصادي.** تستعمل أساسا في مجال الصناعة والري ودعم الخدمات المنتجة وإنجاز المنشآت القاعدية الاقتصادية. **في المجال الاجتماعي:** تتمثل في إنشاء منشآت اجتماعية وثقافية. **في المجال الإداري:** تتمثل في إنشاء منشآت قاعدية إدارية. (بناء مصالح الدولة على المستوى المحلي، مقرات الولاية، الدائرة.) والتربية والتكوين، بالإضافة إلى تمويل مخططات البلدية للتنمية.

**2-4-5 نفقات برأس المال**: في إطار العمليات برأس المال تقدم الدولة تخصيصات مالية لفائدة مختلف الحسابات الخاصة للخزينة، المفتوحة لتحقيق بعض المهام. الضرورية مثلا: صندوق تطوير مناطق الجنوب، صندوق المساعدة للحصول على الملكية في إطار البيع بالإيجار، صندوق حماية الساحل.. تقوم الدولة كذلك بتخصيصات مالية للبرنامج التكميلي لفائدة الولايات. وكذلك لإعادة رسملة البنوك العمومية. بالإضافة إلى المساهمة الاستثنائية للدولة لميزانية الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية.

## المبحث الثاني: الإيرادات العامة

لتغطية النفقات العامة الواردة في الميزانية تسعى الدولة إلى التنويع من مصادر دخلها وتختلف طريقة حصول هذه الأخيرة على إيراداتها باختلاف الأسلوب الذي تتبعه للوصول الى تلك الغاية فتارة تتعامل الدولة بنفس الأسلوب المتبع من قبل الأفراد وتارة أخرى تتدخل بسلطاتها وامتيازاتها من اجل الحصول على مئونتها (الإيرادات):

لقد حدد المشروع الجزائري قائمة هذه المصادر في مادة 11 من قانون 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية[10]، فيما حددها في المادة 15 من القانون العضوي الجديد 18-15[11]

[10] - نصت المادة 11 من القانون 84-17على ما يلي: " تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي:
- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات،
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة،
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والإتاوات،
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات،
- التسديد بالرأسمال للقروض والفوائد المترتبة عنها،
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها،
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا،
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة وفق الشروط المحددة في التشريع."

[11] - **المادة 15** من القانون العضوي 18-15 "تتضمن موارد ميزانية الدولة ما يأتي:
1 - الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات،
2 - مداخيل الأملاك التابعة للدولة،
3 - مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى،
4 - المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى،
5 - مختلف حواصل الميزانية،
6 - الحواصل الاستثنائية المتنوعة،
7 - الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا،
8 - الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة."

وهي موارد كلما ذات طبيعة نهائية. ويأتي ترتيبها في الجدول "أ" من الميزانية الملحق بقانون المالية:

- موارد الجباية العادية
- الموارد العادية غير الجباية
- موارد الجباية البترولية

### 2-2-1موارد الجباية العادية:

تحتوي موارد الجباية العادية على مجموع الإيرادات التي يكون مصدرها الضرائب والرسوم الإدارية.

**الضريبة** مبلغ من النقود تقتطعه الدولة جبرا بصفة نهائية وبدون مقابل بغرض إشباع الحاجات العامة. من بين خصائص الضريبة:

- مبلغ من النقود، أي لا تدفع عينا. كما لا يمكن اعتبار بعض الأعمال ضرائب (ضريبة الدم) مثلا.
- الطابع الجبري، يظهر من تسمية الضريبة عنصر الجبر و لو أن الضريبة تدفع سلفا بإرادة المكلف و لكن تحرك آلة الجبر بمجرد رفض المكلف دفع الضريبة.
- الطابع النهائي، أي أن الضريبة تقتطع بصفة نهائية دون إمكانية ردها وهذا تمييزا لها عن بعض الاقتطاعات الأخرى التي تلتزم فيها الدولة بردها كالقرض العام.
- عدم وجود مقابل. الضريبة تقتطع دون حاجة الدولة إلى تقديم مقابل، خلافا للرسم مثلا الذي يقدم نظير حصول الشخص على خدمة تقدمها

له الدولة. لكن لابد الإشارة هنا إلى بعض النظريات المفسرة لهذا الاقتطاع (وجود تضامن بين المكلف بالضريبة والأفراد داخل المجتمع).

**الرسم:** هو اقتطاع مالي جبري لفائدة شخص عام مقابل الخدمات التي يؤديها دون أن يكون هناك تعادل بين الخدمة والمبلغ المدفوع. (مثاله مصاريف التسجيل).

- الطابع الجبري، مثله مثل الضريبة، لكن لا يظهر الجبر إلا عند طلب الخدمة.
- وجود مقابل. بخلاف الضريبة، الرسم لديه مقابل مباشر وهي الخدمة المقدمة من طرف الشخص العام. (قد تكون نشاط كالتعليم أو امتياز كالحصول على جواز السفر أو رخصة حمل السلاح أو تسهيل كرسوم الموانئ)[12].

رغم الفارق الواضح بين الضريبة والرسم إلا أن المشرع الجزائري لم يعتد في كثير من الحالات بهذا الفرق النظري مستعملا مصطلح الرسم كمرادف للضريبة ومثال ذلك **الرسم على القيمة المضافة. الرسم على النشاط المهني. الرسم العقاري** ...، تشكل هذه الرسوم في واقعها ضرائب حقيقة تدفع للدولة جبرا وبدون مقابل[13].

تشمل الموارد ذات الطابع الجبائي على حاصل كل من الضرائب المباشرة على الدخل والضرائب مع الاعمال، الضرائب غير المباشرة ورسوم التسجيل والطابع وأخيرا الرسوم الجمركية.

## 2-2-2 الموارد *العادية غير الجبائية:*

[12] - قد يقع خلط بين مصطلح الرسم وبعض الاقتطاعات الأخرى وهي الإتاوة والثمن العام والرسم شبه الجبائي.
- **الإتاوة:** هي دفع مبلغ من النقود يتم بطريقة دورية مقابل حقوق استغلال (براءات الاختراع، وحقوق تأليف، استغلال العلامة التجارية، المناجم، والأراضي الفلاحية...الخ) أو هو مقابل استغلال مرفق عام.
- **الثمن العام:** هو المبلغ الذي يدفع مقابل خدمة أو سلعة تقدمها هيئة عامة ذات طابع صناعي أو تجاري وهو يعادل قيمة الخدمة أو السلعة المؤداة و يحدد عن طريق مرسوم.
- **شبه الجباية:** تعتبر رسوم شبه جبائية جميع الحقوق والرسوم والأتاوى المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات. المادة 20 من القانون العضوي 18-15.

[13] - يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص. 30.

تحتوي الموارد العادية غير الجبائية على الخصوص على حاصل كل من أملاك الدولة ومساهمات المؤسسات العمومية في ميزانية الدولة وموارد أخرى.

**أولا: موارد أملاك الدولة:** يحتوي هذا النوع من الموارد على مجموع العائدات التي تتحصل عليها الدولة من خلال استغلال ممتلكاتها العقارية أو المنقولة أو عند التنازل عنها بعوض.

**سؤال:** ماهي مجالات أملاك الدولة؟

تشمل أملاك الدولة مجموع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة في شكل أملاك عمومية أو خاصة.

1 **– الأملاك العمومية للدولة (الدومين العام):** وهي الأملاك التي لا يمكن ان تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها. فهي الأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوع تحت تصرفهم إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام.

نظرا لطبيعة الأملاك العمومية وغرضها فقد متعها المشرع بحماية خاصة فيجعلها غير قابلة **للتصرف** ولا **للتقادم** ولا **للحجز** طبقا للمادة 689 ق.م. الجزائري.

تتكون الأملاك العامة للدولة من:

– الأملاك طبيعية وهي التي ليس للإنسان دخل في وجودها.

– الأملاك اصطناعية وهي التي تدخل الإنسان في وجودها وإنشائها.

- **الأملاك الطبيعية:** مثالها الشواطئ، قعر البحر الإقليمي، مجاري المياه، البحيرات، المجال الجوي الاقليمي، الثروات الطبيعية السطحية والجوية (كالمحروقات، الماء، المعادن المختلفة ...)، المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر، الثروات الغابية ...الخ.
- **الأملاك الاصطناعية:** تضم الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج، السكك الحديدية، الموانئ والمطارات (مدينة أو عسكرية). الطرق العادية أو السريعة. المنشآت

الفنية الكبرى كالجسور والسدود، الآثار والمتاحف، المنشآت الأساسية (الثقافية والرياضية) المباني العمومية التي تأوي مؤسسات الدولة.

**2 – أملاك الدولة الخاصة:** يقصد بها جميع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية وهي تشمل المباني والأراضي غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية الوطنية، العقارات ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو المهني، الأراضي الجرداء، العتاد الذي تستعمله مؤسسات الدولة وإداراتها. الأملاك المخصصة للبعثات الدبلوماسية والقنصلية، حطام السفن. الأملاك المحجوزة والمصادرة التي اكتسبتها الدولة، الأراضي الفلاحية والرعوية التي تملكها الدولة.

**ثانيا: الحواصل المختلفة للميزانية:** وهي كافة الموارد التي لا يكون مصدرها الجباية أو أملاك الدولة ومنها:

– الغرامات التي توقعها الجهات القضائية والإدارية على المخالفين للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

– التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤدات من طرف الدولة والناتجة عن نشاطاتها التجارية والصناعية والمالية.

– المساهمات والهبات والهدايا عندما تتخذ شكل نقدي.

**ثالثا: القروض العامة[14]:**

لعبت القروض العامة دورا مهما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة غير العادية منذ القدم، حيث كان يلجأ إليها لسد بعض النفقات غير العادية الناجمة عن مخلفات الحروب والكوارث

[14] - يعرف القرض بأنه وسيلة تسبيقيه للحصول على إيرادات مستقبلية. في المفهوم التقليدي للمالية العامة يقترب القرض الخاص الذي يلجأ إليه الأشخاص من القرض العام الذي تستخدمه الدولة.

الطبيعية وقد تطور مفهومه في الوقت الحاضر كمصدر لا يمكن الاستغناء عنه سواء في الميزانية العامة أو في العمليات على الخزينة العامة[15].

يعرّفه الفقه بأنه ذلك المال الذي تتحصل عليه الدولة عند لجوئها على الجمهور أو البنوك أو المؤسسات المالية مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية محددة على المبالغ المدفوعة والتزامها برد قيمة هذه المبالغ إما دفعة واحدة أو على أقساط بحسب شروق القرض.

## 1 – الطبيعة القانونية للقرض

يتميز القرض العام بطابعين: أولا الطابع العقدي وثانيا وجود مقابل للقرض.

**1 – 1 – الطابع العقدي** يقوم القرض العام كبقية العقود مبدئيا، على موافقة المكتتب له. لكن يختلف القرض العام عن القرض الخاص من حيث الشروط التي يمكن مناقشتها بين المقرض والمقترض. فبينما في القرض العام تحدد الدولة شروط العقد مسبقا وبصفة منفردة (نسبة الفائدة وشكل الإصدار وتاريخ الوفاء...) وما على المكتتب إلا قبول الاكتتاب أو الرفض إجمالا، يمكن في القانون الخاص أن يتفاوض المقرض والمقترض حول الشروط[16].

إذا كانت القاعدة أن القرض العام يتمتع بالطابع العقدي، قد يحدث وأن تلجأ الدولة إلى إصدار قرض تلزم فيه الأفراد للاكتتاب فيه بصفة إجبارية وهي حالة القرض الإجباري، والذي يقترب في مفهومه من الضريبة ولا يختلف عنها إلا في إمكانية استعادة الأفراد لأصل الدين مع الفائدة[17].

## 1 –2 – وجود مقابل للقرض

15 - تحتل القروض العامة مكانة معتبرة في ميزانيات الدولة الحديثة بعد ما كانت سابقا تدرج ضمن الايرادات غير العادية.

16 - هذا الاختلاف ليس صحيحا في المطلق، نظرا لوجود ما يسمى بعقود الإذعان في القانون الخاص.

17 - استعمل هذا النوع من القروض في الجزائر في إحدى الحكومات التي ترأسها الوزير الأول الأسبق أويحي، بعد المأساة الوطنية في التسعينات لتعويض ضحايا الإرهاب في إطار ما سمي آنذاك بالتضامن الوطني. تم اقتطاع مبلغ من النقود جبرا من مرتبات الموظفين وبعد سنوات سدد القرض لكل المقرضين مع الفائدة في شكل حوالات.

خلافا لما هو عليه الأمر في الضريبة، حين يفقد المكلف بالضريبة الحق في استرجاع ما دفعه من مال للدولة، يستطيع المقرض أن يسترجع ما دفعه من مال أو أن يستمر في الحصول على الفوائد بصورة دائمة[18].

## 2 – إصدار القرض

تلجأ الدولة في إصدارها القرض إما في عملياتها العادية على الخزينة، حيث ترتكز أساسا على القروض قصيرة المدى، أو أن تصدر القرض العام بناء على نص قانوني يرخص بذلك. وعلى هذا الأساس: ما هي شروط الاكتتاب؟ وما هي الحوافز الممنوحة للمقرضين؟ وما هي أشكال الاكتتاب.

### 2-1- شروط الاكتتاب والحوافز الممنوحة

إذا كانت الفائدة أهم دافع او حافز على الاكتتاب حتى في القروض الخاصة، فإن الدولة تضطر في بعض الحالات إلى تطوير أنواع أخرى من الحوافز حتى تشجع الأفراد على الاكتتاب.

#### 2-1-1- الفائدة السنوية

وهو مبدئيا مبلغ الفائدة المعمول به في السوق المالي أثناء الإصدار، لذلك يرّكز المكتتب دائما على مقارنة مبلغ الفائدة المعروض في القرض العام مع مبلغ الفائدة في غيره من القروض الخاصة الأخرى في السوق[19].

قد تلجأ الدولة إلى إصدار القرض بنسبة فائدة أقل مما هو معمول به في السوق، معتمدة في ذلك إما على تحريك مشاعر الوطنية والعطف لدى المكتتبين أو استعمال أسلوب سلطوي كحالة القروض التي تصدرها الأنظمة الدكتاتورية أو الشمولية. ولكن الأسلوب الأنجع للدولة عند إصدارها قروض بفائدة أقل هو تقديمها لحوافز أخرى في صالح المكتتبين.

#### 2-1-2- الحوافز المشجعة على الاكتتاب

[18] - وهي حالة القرض الدائم. حتى في هذه الحالة يمكنه أن يسترجع أصل الدين في حالة بيعه لسند القرض في البورصة.
[19] - على الدولة أن تصدر قرضها في الوقت الذي يكون فيه مبلغ الفائدة ضئيل في السوق.

ومن بينها:

- الإصدار بأقل من قيمة التعادل،
- جوائز الينا صيب،
- الحوافز الجبائية،
- دفع الضريبة بسندات القرض،
- عدم قابليتها للحجز،
- لضمان من تغير قيمة العملة.

## 2 -2- أشكال الاكتتاب

تتنوع إجراءات الإصدار إلى: الاكتتاب العام، الإصدار في البنوك والإصدار في البورصة.

### أ – الاكتتاب العام

وهي الأكثر شيوعا حيث تلجأ الدولة مباشرة إلى الجمهور وتحدد فيها الدولة عن طريق حملة إشهارية مدة بداية العملية ونهايتها. أثناء هذه الفترة تباع السندات في مقرات الخزينة أو البريد وفي بعض الحالات تتولى البنوك العمومية عملية البيع[20].

### ب – البيع إلى البنوك

قد تتدخل البنوك في عملية الاكتتاب وذلك بتأجير خدماتها لصالح الدولة وتمارس بالتالي وساطة بين الدولة والمكتتبين، أو قد تتدخل بصورة مباشرة عن طريق شراء القرض بأكمله من الدولة حيث تتم هذه العملية إما باتفاق مباشر مع بنك أو مجموعة بنوك أو عن طريق إجراء مناقصة بين هذه البنوك. تمتاز هذه العملية بأن الدولة تتحصل فيها على قيمة القرض بسرعة تجنبها تعرض مركزها المالي للخطر. كما أن الدولة تستفيد من خبرة البنوك المالية في مجال إعداد

[20] - تتحصل البنوك على عمولة من الدولة مقابل قيامها ببيع سندات القرض.

شروط القرض. وفي مقابل تحمله للقرض، يستفيد البنك من عمولة تتمثل غالبا في شرائه للسندات بأقل من قيمتها الاسمية.

### ج – البيع في البورصة

بورصة القيم هي السوق التي تتم فيها عملية بيع وشراء القيم المنقولة كالأسهم (Actions) وسندات القرض (Obligations) التي تطرحها الشركات العامة والخاصة.

بإمكان الدولة أن تطرح قرضا عاما في بورصة القيم المنقولة حيث تقوم ببيع سندات القرض على دفوعات حسب حاجة السوق[21].

تمتاز هذه الطريقة بسهولتها عمليا، إلا أنه يعاب عليها محدوديتها، بحيث لا يمكن للدولة أن تطرح كمية كبيرة من السندات في فترة قصيرة وإلا سيؤدي ذلك إلى انهيار أسعارها.

### 3 – انقضاء القرض العام

ينقضي القرض بإحدى صورتين، إما بتسييره أو باستهلاكه.

### أ – تسيير القرض العام[22]

تتضمن حالة تسيير القرض صورتين: صورة عادية وهي تتمثل في قيام الدولة بدفع الفوائد السنوية وكذلك في بيع السندات داخل البورصة وصورة غير عادية وهي التبديل.

### أ – 1 – بيع السندات داخل البورصة

تلجأ الدولة إلى بورصة القيم لتشتري منها كمية من السندات القرض. تقوم الدولة بهذه العملية عندما يكون سعر السندات دون قيمة التعادل. وبذلك تدفع الدولة سعر أقل من السعر الإسمي للسند[23].

---

[21] - قد تستغل الدولة ارتفاع قيمة السندات لتبيع أكبر كمية منها.

[22] -Luc SAIDJ, Finances publiques, coll. Cours, 4ème édition, Dalloz, 2003, p.213.

[23] - يحبذ أن تتدخل الدولة عند حاجتها إلى أموال كثيرة إلى الشراء، حتى ترفع من قيمة السندات.

**أ – ب – التبديل**

وهي العملية التي تتم فيها تغيير سند لقرض قديم مع سند له نفس القيمة النقدية لكن بفائدة أقل أو لا يتوفر على نفس تحفيزات السند القديم. والهدف من ذلك هو تخفيف التكاليف الملقاة على عاتق الدولة سنويا من وجود القرض القديم. يمكن أن نميز بين ثلاث أنواع من التبديل. التبديل الجبري (غير معمول به الآن)، التبديل الاختياري (بدون فائدة) والتبديل الإلزامي (أن تعرض على المكتتب إما قبول التبديل أو رد أصل الدين).

**ب – استهلاك القرض العام**

يأخذ استهلاك القرض العام إحدى الصور التالية:

إما **استهلاك إجباري** في تاريخ محدد أو **استهلاك على أقساط سنوية** أو **استهلاك اختياري** في حالة القروض الدائمة أو طويلة المدى[24].

### *2-2-3 موارد الجباية البترولية:*

هي مجموع الضرائب والرسوم المفروضة على المتعاملين في مجال المحروقات في مختلف مراحل الانتاج بداية من الاستخراج إلى نقل المحروقات ثم توزيعه. إضافة إلى بعض الضرائب المفروضة على الشركات الأجنبية مقابل الأرباح الاستثنائية التي تحققها من ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية.

تتكون الجباية البترولية مما يلي:

- الإتاوة: وهي مبلغ تقدر نسبته ما بين 10% إلى 20% من الكمية المنتجة يدفع إلى الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات "ألنفط" (ALNAFT).
- الرسم المساحي، يدفع حسب المساحة المقررة للبحث.

[24] - Luc SAIDJ, Finances publiques, op cit, Dalloz, 2003, p.217.

- الرسم على الدخل البترولي، يحسب على أساس قيمة الإنتاج السنوي للمحروقات لكل مساحة استغلال.
- الضريبة التكميلية على النتائج ICR.
- الرسم على حرق الغاز.
- رسم خاص بالمياه.
- الضريبة على أرباح الشركات 30%.
- حقوق التحويل 01% من مبلغ المعاملة.
- الرسم على النشاط المهني.
- ضريبة على الأجر.

# الفصل الثاني: المبادئ التي تحكم الميزانية

سوف نعالج في هذا الفصل كلا من مبدأ توازن الميزانية ومبدأ سنوية الميزانية ومبدأ الوحدة مبدأ وعمومية الميزانية وأخيرا مبدأ خصوصية الميزانية

## المبحث الأول: مبدأ التوازن Principe de l'équilibre budgétaire

عرف مبدأ توازن الميزانية تطورا في الفكر والواقع الماليين نتيجة عن تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة.

### 1- مبدأ التوازن في الفكر المالي التقليدي

يقصد به في الفكر المالي التقليدي أن تتساوى مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة. وبناء على ذلك لا تعتبر الميزانية العامة متوازنة إذا زادت حاجة النفقات العامة عمّا يتم تحصيله من الإيرادات. وهو ما يعبّر عنه "بالعجز في الميزانية " وكذلك إذا زادت الإيرادات العامة عن مجموع النفقات العامة والذي يسمى "بالفائض في الميزانية".

### 1-1 مبدا التوازن ومحاربة العجز في الميزانية:

يعّد عجزا في الميزانية عند أصحاب المذهب الفكري المالي التقليدي إذا كان مجموع النفقات المقررة من قبل الدولة تتجاوز مجموع الإيرادات العامة العادية مما يدفعها للجوء إلى القرض والإصدار النقدي كمصادر غير عادية من أجل تمويل وتغطية العجز. ويظهر خطر اللجوء إلى هذه الحلول عند رجال المالية التقليديون في مظهرين: فإما سيؤدي ذلك إلى إفلاس الدولة وتوقفها عن الدفع أو سيؤدي إلى خطر التضخم المالي[25].

### 1-2 مبدأ التوازن ومحاربة الفائض في الميزانية

[25] - فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي، 2003، ص. 139.

يؤكد أصحاب الفكر المالي التقليدي كثيرا على المساوئ السياسية الناتجة عن وجود فائض في الميزانية العامة خشيتهم في ذلك أن تستخدم هذه الزيادة في الإيرادات العامة لأغراض سياسية من أجل الرفع في الإنفاق العام في مرحلة الرخاء المالي لتبقى كنفقات دائمة حتى في مرحلة الكساء التي تليها. مما سيؤدي إلى مضاعفة العجز في الميزانية في هذه المرحلة.

## 1-3 عيوب النظرية التقليدية لمبدأ التوازن:

تظهر عيوب النظرية التقليدية من ناحيتين:

- **الناحية العملية:** ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ التوازن إلى غاية الحرب العالمية الأولى، ولكن بقيام هذه الحرب والكساد الكبير الذي بدأ عام 1929 والحرب العالمية الثانية وما أعقباها من ضرورة تعمير ما خربته الحرب، أدى إلى قلب الأمور عكسيا وجعل المحافظة على التوازن مستحيلا لسنوات عديدة.

- **الناحية النظرية:** لقد أعاب أصحاب الفكر المالي الحديث على النظرية التقليدية مبالغتهم في إظهار مخاطر العجز في الميزانية وكذا مبالغتهم في إظهار محاسن التوازن في الميزانية وعزل هذه الأخيرة عن الحياة الاقتصادية

## 2- مبدأ التوازن في الفكر المالي الحديث:

أدى ما سبق إلى أن الفكر المالي الحديث لم يعد ينظر إلى مبدأ التوازن في الميزانية بنفس نظرة التقديس التي كان ينظرها إليه الفكر التقليدي مما أجاز التضحية بمبدأ التوازن إذا كان في هذه التضحية حلا وعلاجا للمشاكل الاقتصادية وقد تبلور هذا الأمر فيما عرف بنظرية العجز المنظم[26] DIFFICITE SYSTEMATIQUE وهي اعتبار أن التوازن في الميزانية ما هو إلا عنصر من عناصر التوازن الاقتصادي وعليه فإنه عجزا مؤقتا في الميزانية قد يعتبر وسيلة فعالة للمحافظة على التوازن الاقتصادي.

[26] - J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, droit budgétaire, Litec, 3ème édition, 1999, p. 79 et suivant.

يرجع أساس هذه النظرية إلى الفكر الاقتصادي ل «كينز" الذي يرى ان البطالة في المجتمع قد تؤدي إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي وأن محاربتها عن طريق تدخل الدولة بخلق العجز في الميزانية هو السبيل للوصول الى ما يسمى بالتشغيل الشامل LE PLEIN EMPLOI وينشئ العجز المنظم بعد قيام الحكومة برفع حجم النفقات العامة من جهة وتخفيضها لحصيلة الإيرادات العامة من جهة أخرى. على أنه يرى أصحاب هذه النظرية أن اللجوء إلى العجز لابد أن يبق مؤقتا وينتهي بمجرد خروج الاقتصاد من الكساد والبطالة وإلا سيجلب نتائج عكسية.

بعد أن ينشا التوازن الاقتصادي فهذا الأخير سيؤدي إلى إرجاع التوازن المالي فيما بعد[27].

## المبحث الثاني: مبدأ سنوية الميزانية Principe de l'annualité budgétaire

يقتضي هذا المبدأ بأن مدة سريان الميزانية هي 12 شهرا أي سنة كاملة، وتعتبر هذه المدة في نظر الفقه الفترة المثلى التي تسمح للبرلمان باعتماد النفقات العامة والإيرادات اللازمة لها.

### 1- المفهوم المزدوج لمبدأ السنوية:

ينتج عن مفهوم السنوية مضمونين:

●**مبدأ السنوية**: يعني بداية أن الميزانية لابد تقرر بناء على تصويت سنوي من البرلمان، فإذا تعذر هذا التصويت لا يمكن للحكومة أن تحصل أي إيراد ولا أن تجري أية نفقة خلال تلك السنة.

●**مبدأ السنوية**: يعني من جهة أخرى أن الحكومة لابد أن تلتزم بتنفيذ سنوي للميزانية بمعنى أن تجري الحكومة كل النفقات وان تحصل كل الإيرادات المقررة خلال تلك السنة.

[27] -Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, Op-cit, p. 233.

## 2- صعوبات تطبيق مبدأ السنوية من قبل المشرع:

قد يحدث وأن يتأخر البرلمان في المصادقة على الميزانية السنوية قبل تاريخ 31 ديسمبر من السنة السابقة. فما هي الحلول المقترحة؟

- في حالة إذا كان التأخير بسبب خارج عن إرادة البرلمان. نطبق المادة 69 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية[28] التي تنص: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية في السنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإرادات طبقا للشروط والنسبة وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة للنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المقترحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة. وذلك شهريا ولمدة 03 أشهر[29].

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسيّر. كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة[30].

- في حالة ما إذا كان التأخر يرجع إلى سبب البرلمان نطبق المادة 146 من دستور 2020 حيث تنص المادة 146 من الدستور، بأنه:

*"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."*.

---

[28] - المادة 78 من القانون العضوي 18-15 المتضمن قوانين المالية الجديد.

[29] - صياغة هذه الفقرة في المادة 78 من القانون 18-15 أصبحت كالتالي: "*بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من إثني عشر، شهريا و خلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة*".

[30] - صياغة هذه الفقرة في المادة 78 من القانون العضوي 18-15 أصبحت كالتالي: " بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب مل آمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة".

## 3- الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية (الاستثناءات على الحكومة):

إذا كان المبدأ أن يتم اعتماد النفقات في الميزانية العامة سنويا إلا أنه قد يحدث وأن يعترض الميزانية مشكل تقني في اعتماد بعض النفقات التي تحتاج مدة تفوق السنة من أجل تنفيذها من جهة، كبعض المشاريع الكبرى المتعلقة بالأشغال العمومية أو بعض الاستثمارات الضخمة. ومن جهة أخرى نلاحظ في الوقت الحالي ارتباط ميزانيات جلّ الدول بالحياة الاقتصادية. مما قد يجعل الإطار السنوي للميزانية أضيق بكثير مقارنة مع الاقتصاد الذي يحتاج إلى وقت أطول. وعليه نجد من الناحية العملية نوعين من الاعتمادات التي تتجاوز. السنة وهي:

- **رخص الالتزام. Les autorisations d'engagement**
- **الاعتمادات المرتبطة بالمخطط.**

### *3-1 رخص الالتزام[31]:*

وهي حالة المشاريع غير المرتبطة بمخطط وتتجاوز السنة. ففي هذه الحالة يتضمن قانون المالية قائمة خاصة تحتوي على مجموعة من الاعتمادات المرخص بدفعها في السنة المقبلة، بمعنى أن تلتزم الدولة بنفعه في السنة الحالية يخصص اعتماداتها في الميزانية السنة المقبلة.

### *3-2 الاعتمادات المرتبطة بالمخطط:*

إذا كان المبدأ أن تحتوي الميزانية على اعتمادات صالحة لمدة سنة فقط فانه في بعض الحالات قد يتضمن قانون المالية على اعتمادات طويلة الأمد تتعلق أغلبها بالمخطط الاقتصادي العام.

---

[31] - المادة 30 من القانون العضوي 18-15 تنص: *"تتكون الاعتمادات المالية المفتوحة من رخص الالتزام ومن اعتمادات الدفع.*
*تمثل رخص الالتزام الحد الاقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها ويمكن لأن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر. وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية، سارية للسنة الموالية عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار.*
*تمثل اعتمادات الدفع الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام".*

يتم التصويت على هذه الاعتمادات من قبل البرلمان جملة واحدة على ان يتم صرفها على مراحل حسب الحاجة. وتعد هذه الاعتمادات مفتوحة الأجل إلى غاية إلغائها من طرف البرلمان.

يجدر الملاحظة إلى أن الاعتمادات المرتبطة بالمخطط لا تصلح إلا في نفقات الاستثمار أما نفقات التسيير فلا يمكن تصور وجودها ما عدا بالنسبة لنفقات الدفاع.

## المبحث الثالث: مبدأ وحدة الميزانية Principe de l'unité budgétaire

يقصد هذا المبدأ أن تدرج جميع النفقات والإرادات العامة في ميزانية واحدة ومن ثمة فإن تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد ميزانيات الدولة. ومن مبررات مبدأ الوحدة:

- سهولة معرفة المركز المالي للدولة وهذا من خلال مقارنة مجموع النفقات مع مجموع الإرادات العامة للدولة ليتبين إن كان هناك عجز أو فائض في الميزانية.
- تسمح للسلطة التشريعية الرقابة بصورة فعالة للميزانية أما إذا تعددت الميزانيات فإنه يصعب إجراء هذه الرقابة، بل أن بعض هذه الميزانيات قد تصبح بعيدة عن هذه الرقابة مع مالها من أهمية في المجال المالي.
- تسمح الميزانية الموجودة في بيان واحد من تحديد نسبة النفقات العامة أو الإيرادات العامة بالمقارنة مع الدخل الوطني مما يسهل من دراسة تأثير الميزانية مثلا في الإنتاج أو في إعادة توزيع الدخل الوطني... الخ من نواحي الحياة الاقتصادية[32].

[32] - J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, droit budgétaire, Litec, 3ème édition, 1999, p. 497.

**استثناءات مبدأ الوحدة.**

يرى خصوم قاعدة وحدة الميزانية أن هذه الأخيرة لم يعد لها تطبيق في الوقت الحاضر خاصة بعد تطور وظائف الدولة واتساع مداها من وظائف إدارية، تقليدية إلى وظائف صناعية وتجارية واستثمارية لها أوضاعها الخاصة وحاجاتها الخاصة. كما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة. أصبحت لا تتلاءم مع التطور السياسي والاقتصادي للدولة. لذلك يرى أصحاب هذا الرأي أنه لا مفر من الخروج عن مبدأ الوحدة ويتمثل هذا الخروج في استثناءات هي: الميزانيات الملحقة. الميزانيات المستقلة. الحسابات الخاصة على الخزينة.

## ***1- الميزانيات الملحقة:***

ويقصد بها الميزانيات المنفصلة عن ميزانية الدولة والتي تشمل إيرادات ونفقات بعض المصالح العامة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن الدولة.

إن الدافع إلى وجود هذه الميزانيات رغبة المشرع في تقرير الاستقلال المالي لهذه المصالح حتى لا تقع في القيود المالية التي تفرضها الدولة في عقد وصرف نفقاتها وحتى تحكم على مدى كفاءتها التجارية.

تتميز الميزانيات الملحقة بعرضها ومناقشتها من قبل البرلمان وبخضوعها لنفس الأحكام والقواعد التي تخضع لها ميزانية الدولة (إشراف وزارة المالية على إعدادها) ولا يظهر في ميزانية الدولة سوى الفائض أو عجز الميزانية الملحقة.

تمّ نص عليها في المادتين 44 و45 من قانون 84-17. ولكن من حيث وجودها واقعيا لم تعد تذكر في قوانين المالية بعد إلغاء كل الميزانيات الملحقة أخرها سنة 2002 بعد إلغاء الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات.

## 2- ***الميزانيات المستقلة:*** **Les budgets autonomes**

ويقصد بها ميزانيات المؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة ويترتب عنها أنه لا تسري عليها القواعد والأحكام التي تخضع لها ميزانية الدولة. فهي لا تخضع أساسا لإشراف وزارة المالية. كما لا تعرض هذه الميزانيات على البرلمان أصلا. وبالتالي فلا يعتمدها ولا يناقشها. بل يعتمدها ويناقشها مجلس إدارة المؤسسة العامة التابعة له.

### 3- ***الحسابات الخاصة على الخزينة[33]:***

هي حسابات يسجل فيها دخول أموال إلى الخزينة العامة لا تعتبر إيرادات عامة وخروج أموال منها لا تعتبر نفقات عامة، ونظرا لطبيعتها المؤقتة فإنها لا تقيد في الميزانية العامة للدولة. غير أن الأمور سرعان ما تطورت بالنسبة لهذه الحسابات إذ أصبحت تستخدم في كثير من الأحيان لاستقبال العمليات ذات الطبيعة النهائية.

وعليه بالغت السلطة التنفيذية في اللجوء إلى هذه الحسابات نظرا لخروجها عن رقابة البرلمان حيث إن لجوء السلطة التنفيذية إلى هذه الحسابات هو في الحقيقة محاولة لإخفاء بعض النفقات النهائية عن الميزانية العامة حتى تخفي عجز الميزانية عن المشرع.[34] . عرف تطبيق الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر منحى متزايدا بعد الاستقلال إلى درجة أن المشرع قرر بموجب المادة السادسة وما بعدها من قانون المالية لسنة 1966 إدخال اصلاحات مالية تمثلت في غلق جميع الحسابات الخاصة للخزينة، وعدم فتح أي حساب للخزينة ابتداء من أول جانفي 1967 إلا بموجب قانون المالية. وبذلك يكون المشرع قد أبدى رغبته في إخضاع هذه الحسابات للسلطة التشريعية، حيث شرعت الحكومة بقفل جميع الحسابات المفتوحة قبل تاريخ 31 ديسمبر 1966 وتسوية أرصدتها في حساب خاص للخزينة، يتم الترخص بفتحه بموجب قانون

---

[33] - المادة 42 من القانون العضوي 18-15 نصت على ستة (6) أنواع من الحسابات الخاصة للخزينة وهي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاصة، حسابات القروض والتسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية.

[34] - على سبيل المقارنة، تطور نظام الحسابات الخاصة للخزينة في فرنسا على مرحلتين، مرحلة ما قبل 1948، حيث كانت هذه الحسابات تعد خارج الميزانية (hors budget) ، أما المرحلة الثانية فبدأت مع سنة 1948، حيث اضطر وزير المالية الفرنسي روبار شومان (Robert) Shumann تحت ضغط اللجنة المالية للمجلس التأسيسي الوطني إلى القيام بعملية جرد جميع العمليات المتعلقة بهذه الحسابات ابتداء من سنة 1946 بهدف وضع نظام قانوني للحسابات الخاصة للخزينة والذي تمت صياغته في قانون رقم 48 - 24، ويرتكز هذا النظام على نقطتين أساسيتين هما : إدراج جميع العمليات المرتبطة بهذه الحسابات ضمن العمليات المالية و تصنيف حسابات الخاصة للخزينة إلى (08) ثمانية أصناف. وتجدر الإشارة إلى أن عدد هذه الحسابات انخفض إلى 06 أصناف في فرنسا بموجب الإصلاحات المالية لسنة 1956 وصدور الأمر المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 يناير 1959.

المالية الجديد لسنة 1967. وبصدور قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية تم تثبيت نظام قانون الحسابات الخاصة للخزينة بموجب المواد من 48 إلى 61، حيث كرس هذا النظام اختصاص السلطة التشريعية بترخيص فتح هذه الحسابات وذلك بموجب المادة 48 التي اقتضت بأنه لا يجوز فتح الحسابات الخاصة إلا موجب قانون المالية.

ومن الناحية أخرى وضعت هذه النصوص قيودا على عملية تمويل هذه الحسابات، بحيث نصت على أن تمولها يتم عن طريق الاعتمادات الحصرية باستثناء الحسابات التجارية التي يمكن أن يحدد لمكشوفها مبلغ أقصى، أما عن عمليات المالية لهذه الحسابات التي تتم في نهاية السنة فقد اقتضت الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون 07 جويلية 1984 بأن ينقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة لأخرى مالم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك.

وتحمل هذه الحسابات تسمية حساب (Compte) أو صندوق (Fonds) كما أن هذه الحسابات تشمل ميادين عديدة، وقد حدد الأستاذ يلس شاوش[35] مجالات حسابات التخصيص الخاص لوحدها بـ (07) مجالات أو ميادين وهي : الميدان الاقتصادي، المجال الفلاحي، المجال الاجتماعي ، المجال العمراني و البيئي، المجال السكني و العقاري، المجال الإعلامي و الثقافي، و المجال الصحي و العلاجي . وطبقا للمادة 48 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، تتكون حسابات الخاصة للخزينة من خمس (05) حسابات.

**أنواع الحسابات الخاصة:**

- ***حسابات التخصيص الخاصة:*** **Les comptes d'affectation spécial**

[35] - يلس شاوش بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، حسابات التخصيص الخاص، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص110.

تعرض حسابات التخصيص الخاص طبقا للمادتين 56 و57 من قانون رقم 84 – 17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، المعدل والمتمم[36]، العمليات الممولة بواسطة موارد خاصة على إثر اصدار حكم في قانون المالية، كما يمكن أن تتمم موارد حسابات التخصيص الخاص بتخصيص مقيد في ميزانية الدولة، غير أنه في حالة ما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات، يمكن الترخيص بفتح المكشوف ضمن الحدود التي يقرها التنظيم.

ويجب أن تكون حسابات التخصيص الخاص، بموجب المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000، موضوعة مدونة ايرادات ونفقات وكذا برامج عمل وجهاز ومتابعة وتقييم معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين .

وتشمل ميزانية الدولة على 71 حسابا من حسابات التخصيص الخاص. وعليه، حسابات الخصيص الخاصة هي حسابات تفتحها السلطة العامة قصد تمويل نشاطات جديدة بموارد خاصة. تدرج في هذه الحسابات جميع العمليات المراد تمويلها بواسطة موارد خاصة على إثر إصدار نص في قانون المالية. فكلما رغبت السلطة العامة في ممارسة نشاط جديد تموله بموارد خاصة، تفتح له حسابا خاصا يدعى حساب تخصيص خاص. وهي الأكثر انتشارا وتشمل نشاطات الدولة، من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية والثقافية...الخ

- في المجال الاقتصادي والمالي: نذكر على سبيل المثال صندوق دعم الاستثمار وتحديث المؤسسات، الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب، الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا.
- في المجال الفلاحي: هناك الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي، صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.
- في المجال الاجتماعي: الصندوق الخاص بالتضامن الوطني، الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب.

[36] - أصبحت المادة 50 من القانون العضوي 18-15 والتي تنص: "*تبين حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية...*"

- في المجال البيئي: الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.
- في المجال السكني: الصندوق الوطني للسكن.
- في المجال الصحي: صندوق الاستعجالات والنشاطات العلاجية الطبية.
- في المجال الثقافي والإعلامي: حساب تخصيص الرسوم المخصصة للمؤسسات السمعية البصرية، الصندوق الوطني للتراث الثقافي.

- ***حسابات التسبيقات: Les comptes d' avances***

تبين حسابات عمليات منح أو تسديد التسبيقات التي يرخص للخزينة منحها في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، وذلك طبقا لأحكام المادة 58 من القانون المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، وقد سجلت هذه التسبيقات رصيدا مدينا غير مسدد خلال سنة 2013 يقدر بـ 5.755 مليار دج مقابل 10.845 مليار دج سنة 2012 و79.728 مليار دج سنة 2011.

وتشمل حسابات التسبيقات على الحسابات التالية:

الحساب رقم 006 – 303 السطر 001 " التسبيقات لفائدة المستشفيات"، الحساب رقم 503 – 303 السطر 000 " تسبيقات دون فوائد لصالح أطراف مختلفة".

- ***حسابات القروض* les comptes de prêt**

تعرض حسابات القروض الممنوحة من قبل الدولة كما نصت عليه المادة 59 من القانون المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، إما في إطار عمليات جديدة وإما في إطار تدعيم التسبيقات، وقد بلغت عدد هذه الحسابات سنة 2013، ثلاثة وعشرون (23) حسابا أظهرت رصيدا دائنا قدره 1.115.666 مليار دج مقابل 979.947 مليار دج في سنة 2012.

ومن بين الحسابات القروض، حساب رقم 007 / 004 – 304 " قروض للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط"، الحساب رقم 404 – 304 "قروض للمؤسسات الاقتصادية"، حساب رقم 408 – 304 "إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية المسيرة ذاتيا".

- ***الحسابات التجارية:*** **les comptes commerciaux**

يحدد تسيير النفقات التجارية بموجب المادة 54 من قانون المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، وتوجه المبالغ المخصصة لهذه الحسابات لتنفيذ العمليات ذات الطابع الصناعي أو التجاري المنفذة بشكل استثنائي من قبل المصالح التابعة للدولة، ويتم تزويد هذه الحسابات بنفقات تقييمية، ويمكن أن يحدد مبلغها لمكشوفها الأقصى بموجب قانون المالية[37].

وتشمل الحسابات التجارية على الحساب رقم 005 – 301 حضائر عتاد مديريات الأشغال العمومية "، الحساب رقم 006 – 302 " حضائر عتاد مديريات الري"، الحساب رقم 011 – 301 الشفعة في شراء الأملاك العقارية والمحلات التجارية من قبل الدولة"

- ***حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية:*** ***Les*** **comptes de règlement avec les gouvernements étrangers**

تقيد في هذه الحسابات جميع العمليات المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها قانونا، في حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية ومن بين حسابات التسوية، الحسابات التالية:

- حساب رقم 011 – 520 " حساب التسوية مع الخزينة العامة للمغرب".

- حساب رقم 016 – 520 " حساب التسوية مع الخزينة العامة لتونس".

* ***حسابات المساهمة:*** تم إنشاء حسابات المساهمة بمناسبة عملية تطهير المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري، بحيث لم يرد ذكرها في القانون المتعلق بقوانين

[37] - بلغ رصيد هذه الحسابات سنة 2013 إلى 5،862 مليار دج أي بزيادة قدرها 9،90 % و12.32 % مقارنة مع سنة 2012 (5،3334 مليار دج) وسنة 2011 (4،749 مليار دج).

المالية، وإنما تم إقرارها بموجب المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 18 - 93 المؤرخ في 29 ماي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994.

وتعرض في هذه الحسابات التي يمكن فتحها بواسطة تعليمة من وزير المالية، مبالغ مثبتة في شكل سندات للمساهمة أو التزامات أو ديون تحوزها الدولة على المؤسسات العمومية والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري، وكذا المكشوف البنكي المسجل من قبل هذه الهيئات والمتكفل به من قبل الخزينة.

## المبحث الرابع: مبدأ عمومية الميزانية[38]: Le principe de l'universalité

يقصد بمبدأ عمومية الميزانية أن تظهر كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة الميزانية العامة دون أية مقاصة بين الاثنين وألا يخصص نوع بذاته من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه النفقات. ومن ثمة فإن مبدأ عمومية الميزانية يشمل القاعدتين التاليتين:

### 1- قاعدة الحاصل الخام: مبدأ شمولية الميزانية

قد سيلتزم تحقيق بعض الإيرادات العامة إنفاق بعض الأموال. كما قد يترتب على بعض النفقات العامة تحقيق بعض الإيرادات. فكيف تدرج هذه النفقات وهذه الإيرادات؟ توجد طريقتين لهذا القيد.

- إما أن نأخذ بطريقة الناتج الصافي حيث تجري مقاصة بين تقديرات النفقات الخاصة بالمصلحة وتقديرات ايراداتها بحيث يظهر في الميزانية العامة الناتج الصافي فقط.
- أو نأخذ بطريقة الناتج الخام حيث تقوم على إدراج كافة نفقات المصلحة وكافة إيراداتها في الميزانية العامة دون إجراء أي مقاصة بينهما. تعتبر هذه الطريقة هي

[38] - تنص المادة 38 من القانون العضوي 18-15: "*لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، ويستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة. وتعتبر إيرادات المبلغ الكلي للحواصل وذلك دون تقليص بين الإيرادات والنفقات.*
*غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات بعنوان العمليات المتعلقة بما يأتي:*
*- الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية.*
*- الحسابات الخاصة للخزينة.*"

السائدة الآن لاعتبارين أحدهما سياسي يمّكن البرلمان من رقابة سير المصلحة عن طريق تتبع نفقات وإيراداتها. وثانيهما مالي، تقوم على محاربة الإسراف في نفقات الدولة.

## 2- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: la règle de la non affectation des recettes. مبدأ شيوع الميزانية

وتعني هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، بل أن مجموع الإيرادات يجب أن تغطي مجموع النفقات وعلى وجه الشيوع. فمثلا لا يجب أن تخصص الرسوم القضائية لنفقات المحاكم، كما لا يجوز مثلا تغطية نفقة الجامعة من خلال رسوم التسجيل، خشية ألا تكفي الإيرادات لتغطية تلك النفقات. أو أن تتجاوز إيرادات المرفق العام النفقات المخصصة له وينشأ بالتالي فائض لدى المرفق، قد يساء استخدامه. وقد نص المشرع على هذا المبدأ في المادة 08 من القانون 84-17 "*لا يمكن تخصص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة بلا تميز...*".

ولهذه القاعدة مبررات نذكر منها:

- أن المورد المخصص لتغطية نفقة معينة قد يزيد وقد لا يكفي، إذ كان يزيد فإن التخصيص يشجع في هذه الحالة المصالح الإدارية المعنية على الإسراف في الانفاق، الشيء الذي يحرم الإدارات الأخرى من هذه المبالغ الفائضة. وإذا كان غير كاف، فإن التخصيص يمنع من اللجوء إلى بقية موارد الدولة لتغطية النقص.
- وإضافة إلى ذلك يقيد التخصيص السلطة التشريعية في استعمال حقها في إعادة توزيع الدخل القومي ما دام أن كل هيئة عامة ستحافظ لنفسها على الموارد التي تتحصل عليها من خلال تأدية نشاطها[39].

[39] - حسن عواضة، المالية العامة، المرجع السابق، ص. 331.

ومع ذلك فقد كثر الخروج على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ومنها: الميزانيات الملحقة. الحسابات الخاصة للميزانية. الإجراءات الحسابية الخاصة التي تسري على أموال الهبات والوصايا. وهي مبالغ مدفوعة للميزانية العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو اعتبارين قصد الإسهام في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة.

## المبحث الخامس: مبدأ تخصيص الميزانية ( Le principe de la spécialité budgétaire)

يعتبر مبدأ التخصيص من أهم المبادئ التي تحكم الميزانية، حيث تبناه المشرع الجزائري في المادة 20 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، التي نصت على أنه" توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيز الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدين فيما يخص النفقات الرأسمال.

تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها، وفق لمدونات تحدد عن طريق التنظيم.

ولدراسة مبدأ التخصيص الميزانية، نتعرض أولا لمضمونه، ثم نحدد ثانيا خائصه وثالثا وأخيرا نناقش مسألة التجاوزات التي تطرأ عليه.

1- **مضمون مبدأ التخصيص**: يعتمد هذا المبدأ على توضيح كيفية توزيع اعتمادات الدولة على نفقاتها دون أن يتم تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات محددة، بل تجمع كل الإيرادات العامة، ثم يتم توزيعها على جميع أوجه الإنفاق، حسب الأولويات، وفق أهداف محددة وتحت رقابة السلطة التشريعية، وعلى هذا الأساس يدل مبدأ التخصيص الميزانية على أن الاعتمادات المتوقعة والمرخصة لا تشكل كتلة إجمالية لتغطية النفقات، فكل فئة من الاعتمادات مخصصة لمصلحة معينة لإجراء عملية محددة في حدود مبلغ معين.

ويتضمن مبدأ التخصيص الميزانية معنيان أساسين هما:

**أ–المعني التقني:** فإن مبدأ تخصيص الميزانية يراد منه توزيع الاعتمادات وتخصيصها لغايات وأهداف محددة، ويترتب على هذا المفهوم ما يلي:

– من حيث تقديم الميزانية العامة: يتطلب وضع مدونة خاصة بالنفقات، تتضمن على فصول.

– من حيث الترخيص البرلماني، فإن تصويت السلطة التشريعية يتم حسب كل فصل من فصول الميزانية.

**ب – المعني السياسي:** إذا كان مبدأ التخصيص قد بان وتوسع تطبيقه في العصر الحديث، فذلك نتيجة لأسباب سياسية، لأن هذا المبدأ يعتبر بالنسبة للبرلمان بمثابة ضمانة لبسط سلطته المالية، فهو يمكن البرلمان من إحكام رقابته على العمل الحكومي، فكلما توسع مجال تطبيق مبدأ التخصيص، كلما ازدادت فعالية الرقابة البرلمانية. يسمح تخصيص الاعتمادات المالية باحترام الرخصة المقدمة من طرف البرلمانيين، بأدق تفاصيلها، لأنها تظفي الفعالية على الرقابة البرلمانية، أما في الحالة العكسية إذا كان الإذن البرلماني يتعلق بالنفقات الإجمالية، وبدون تحديد وجهت هذه الأخيرة أو غرضها، فإن السلطة التشريعية ستفقد لا محالة أية فرصة أو وسيلة لممارسة الرقابة، وهذا يفسر اعتماد العديد من الدول، وفي وقت مبكر مبدأ تخصيص الاعتمادات لاسيما حسب فصول الميزانية من أجل تكريس رقابة تمارس على جميع تفاصيل استخدام الاعتمادات المالية.

2**– عناصر مبدأ التخصيص:** يتطلب هذا المبدأ، بأن يخصص لمصلحة إدارية اعتماد مالي معين بهدف

إجراء عملية محددة، في حدود مبلغ مالي معين، وعلى هذا الأساس يتميز مبدأ التخصيص بالخصائص التالية:

**أ–المصلحة المستفيدة من الاعتماد:** يقتضي هذا المبدأ تحديد المصلحة الإدارية المستفيدة من الاعتماد المالي، دون لبس أو غموض، وهذا يعني أن الاعتمادات المالية تخصص عضويا حسب كل دائرة وزارية، بحيث تخصص لكل وزير الاعتمادات المتعلقة بالمصالح المركزية التابعة لدائرته الوزارية، كما يمكن أن تخصص الاعتمادات المالية للمصالح غير ممركزة، كأن تخصص للوالي الاعتمادات المتعلقة بالمصالح غير المركزية التابعة للدولة و الواقعة ضمن اختصاصه الإقليمي.

**ب موضوع الاعتماد:** تخصص الاعتمادات المالية وتوزع حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفق المدونات تحدد عن طريق التنظيم (المادة 20 من قانون المتعلق بقوانين المالية)، بحيث يتم توزيع الاعتمادات المالية عن طريق المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، والتي تعرف باسم "مراسيم توزيع الاعتمادات الميزانية".

ويتحقق توزيع الاعتمادات المالية التي أقرتها قوانين المالية الأولية أو التكميلية من خلال جداول ملحقة بالمراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من ميزانية التسيير، حيث تخصص وتوزع نفقات التسيير طبقا للمادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية، حسب أربعة عناوين، ويحتوي كل عنوان منها على عدة أقسام، وهي:

– العنوان الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات العنوان الثاني.

– العنوان الثاني: تخصيصات السلطة العمومية.

– العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

– العنوان الرابع: التدخلات العمومية.

إن أهم عنوان تتضمنه ميزانية التسيير هو العنوان الثالث المتعلق بـ "وسائل المصالح" الذي ينظم سنة (06) أقسام وهي على التوالي: القسم الأول: – مرتبات العمل؛

– الأجور الرئيسية،

– التعويضات ة المنح المختلفة،

- الموظفون المناوبون،

- مرتبات الموظفين المرخص لهم بعطلة طويلة الأمد،

القسم الثاني: المعاشات والمنح،

- ربوع حوادث العمل،

القسم الثالث: التكاليف الاجتماعية،

- المنح العائلة،

- المنح الاختيارية،

- الضمان الاجتماعي،

- المساهمة في الخدمات الاجتماعية،

القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح:

- تسديد النفقات،

- الأدوات والأثاث،

- اللوازم،

- التكاليف الملحقة،

-الألبسة،

- حظيرة السيارات،

- الإيجار،

- النفقات القضائية، ونفقات الخيرة، والتعويضات المترتبة على الدولة،

القسم الخامس: أشغال الصيانة

- صيانة المباني،

القسم السادس: إعانة التسيير

**ج-مبلغ الاعتماد:** يجب أن يحدد مبلغ الاعتماد بصفة حصرية، فلا يسمح للآمرين بالصرف أن يتجاوزوا المبالغ المفتوحة في الميزانية، ولا أن يقوموا بإجراء الالتزام بالنفقات إلا في حدود والمفتوحة في قانون المالية، وتجسد الاعتمادات الحصرية المعنى الحقيقي للرخصة المبالغ المخصصة البرلمانية، لأن قانون المالية يفقد قيمته ويصبح مجرد وثيقة تقديرية في حالة ما إذا كانت السلطة التنفيذية لا تتقيد بمبالغ الاعتمادات المقررة في الميزانية.

**3- الاستثناءات التي تطرأ على مبدأ تخصيص الميزانية:** يعتري مبدأ التخصيص عدة استثناءات، بحيث يبدو هذا المبدأ محدودا من خلال بعض الاعتمادات بحكم طبيعتها التي لا تخصص إطلاقا، أو لا يحدد مبلغها، كما يمكن أن يستبعد هذا المبدأ من خلال تعديل الاعتمادات المرخص بها عن طريق إجراءات التحويل والنقل.

**أ- مبدأ محدود:** لا يمتد تطبيق مبدأ التخصيص الميزانية على كل أنواع الاعتمادات الميزانية، وإنما يشمل على صنف واحد من الاعتمادات، وهي الاعتمادات المخصصة، في حين لا تخضع لهذا المبدأ، اعتمادات أخرى على غرار الاعتمادات الإجمالية والاعتمادات غير الحصرية.

**- الاعتمادات الإجمالية:** وتسمى أيضا بالاعتمادات الاحتياطية، وهي اعتمادات غير مخصصة، تهدف إلى توفير التغطية المالية الضرورية للنفقات الاستثنائية وغير المتوقعة أو الطارئة والتي يصعب تقديرها، كما يمكن أن تكون وسيلة لتنظيم (إعادة تغدية) التخصيصات الأولية المصوت عليه.

**- الاعتمادات غير الحصرية:** تشمل الاعتمادات غير الحصرية، على الاعتمادات التقييمية والاعتمادات الوقتية،

– الاعتمادات التقييمية: تطبق هذه الاعتمادات على بعض النفقات التي لا يمكن توقعها والتنبؤ بها عند وضع الميزانية، على غرار النفقات المترتبة عن الوفاء بديون الدولة، أو تكاليف العدالة، أو التعويضات المدنية، أو إعفاءات الضرائب والرسوم، كما تشمل أيضا النفقات الناتجة عن تسديد المبالغ المحصلة من غير حق، أو المبالغ المستردة.

– الاعتمادات الوقتية أو الاحتياطية: تطبق هذه الاعتمادات على بعض النفقات التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص الوارد في الميزانية وعلى هذا الأساس تضمن قانون المالية لسنة 2018، بموجب المادة 137، على حكم يحدد الاعتمادات ذات الطابع الوقتي، حيث جاء في نص هذه المادة ما يلي: " تكتسي طابعا احتياطيا الاعتمادات المسجلة في الفصول التي تتضمن نفقات التسيير الآتية:

1- رواتب النشاط،

2- التعويضات والمنح المختلفة،

3- المستخدمون المتعاقدون، الرواتب، المنح ذات الطابع عائلي اشتراكات الضمان الاجتماعي،

– المنح العائلية،

5- الضمان الاجتماعي،

6- المنح والتعويضات عن التدريب والرواتب المسبقة ومصاريف التكوين،

7- إعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الإدارية المنشأة حديثا والتي تبدأ النشاط خلال السنة المالية،

8- النفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر إزاء الهيئات الدولية (المساهمات والاشتراكات)[40].

[40] - قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017، ص 64.

**ب– إمكانية استبعاد تطبيق مبدأ تخصيص الميزانية:** يمكن أن يتحقق التعديل الحكومي للاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية إما بوسطة النقل أو التحويل، حيث يترتب عن كلا الإجراءين تغير وتعديل الرخصة البرلمانية.

**– نقل الاعتمادات المالية: (Les virements de crédits)** هو إجراء يهدف إلى توزيع الاعتمادات من خلال تعديل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة، غير أن عملية توزيع هذه تخضع لشروط معينة وهي:

– ألا يكون مغزى التعديل، نقل الاعتمادات التقييمية أو الوقتية لفائدة الاعتمادات الحصرية حتى ولو كانت تابعة لميزانية الوزارة نفسها،

– ألا يرمي نقل الاعتمادات، تغيير من قيمة مبالغ الاعتمادات المقررة ولا يعدل من المبلغ الإجمالي المخصص لكل وزارة،

– يجب أن يهدف إجراء النقل، فقط تعديل طبيعة النفقة المقررة في ميزانية التسيير نفس الوزارة.

– ألا تتعدى التعديلات التي تمس قانون المالية بموجب إجراء النقل حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الاثنين.

**– تحويل الاعتمادات المالية: (Transfert De Crédit)** ينصب هذا الإجراء على تحويل الاعتمادات المخصصة من دائرة وزارة إلى دائرة وزارية أخرى دون أن يمس من طبيعة النفقة ، وبانتهاج هذا الإجراء ، يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من قيود الرخصة البرلمانية على توزيع الاعتمادات المالية,

ويتخذ إجراء التحويل عدة أشكال وصور، فقد يكون التحويل من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معينة، كما قد يحدث التحويل من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية الدولة وأخيرا يمكن تحويل الاعتمادات مخصصة لميزانية تسيير من دائرة وزارة معينة إلى دائرة وزارية أخرى[41].

[41] - يلس شاوش البشير، المالية العامة – مبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ص 146، 147.

# الفصل الثالث: إعداد وإقرار الميزانية

## المبحث الأول: إعداد الميزانية

ترى أغلب الدساتير أن حق اقتراح القوانين المالية يجب أن يحصر بالسلطة التنفيذية والسبب في ذلك راجع إلى كون البرلمان كهيئة غير مطلع اطلاعا كافيا على شؤون الجباية والانفاق، وعلى ما يصلح من ايرادات ونفقات وما لا يصلح. ولذلك فمن الأفضل أن يترك للسلطة التنفيذية أمر تقدير النفقات وتدبير الإيرادات وتأمين التوازن في الميزانية وأن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة ومراقبة التنفيذ. وهكذا أصبحت الصلاحيات في إطار الميزانية موزعة بصورة واضحة. فالحكومة تُعد الميزانية و البرلمان يقرها ثم تقوم الحكومة بتنفيذ الميزانية والبرلمان يراقب ما إذا كان هذا التنفيذ متفقا مع الإجازة التي أعطاها.

تتبع معظم الدول ذات الديمقراطيات النيابية نفس الأساليب في إعداد الميزانية، فهي تقوم بجمع اقتراحات الوزارات المختلفة لدى وزير المالية الذي يدرسها ثم يقدمها مع اقتراحاته مصحوبا بمشروع ميزانية الإيرادات إلى مجلس الحكومة. هذا الأخير يبث في المشروع بقسميه ثم يحيله بصيغته النهائية إلى البرلمان. إلا أن وزير المالية لا يتمتع بالصلاحيات التي تسمح له بتعديل النفقات المقترحة من الوزراء الآخرين في الحكومة. ففي حالة خلاف عليه أن يعرض الأمر على رئيس الوزراء ثم على مجلس الحكومة الذي يفصل بصورة نهائية.

### 1: إجراءات التحضير

يمر مشروع الميزانية بعدة مراحل قبل أن يتخذ الصيغة التي يعرض فيها على البرلمان. يبدأ تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل إدارة ثم ينتقل من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية، ثم إلى الوزير المختص، فوزير المالية، ثم إلى مجلس الحكومة وأخيرا مجلس الوزراء.

يبدأ التحضير على مستوى الوزارات المختلفة، حيث تتولى كل وزارة في أوائل كل سنة إعداد مشروع الميزانية لنفقات السنة المقبلة وذلك وفقا لأصول وتعليمات ترد إليها من وزير المالية.

يقوم وزير المالية بجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات ويضيف إليها مشروع نفقاته. ينفرد وزير المالية بإعداد ميزانية الإيرادات بأشكالها ومصادرها المتعددة[42]. يتحمل وزير المالية مسؤولية تأمين التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها، لذلك يسمى هذا الأخير بوزير توازن الميزانية. أما إذا وقع وأن تجاوزت النفقات حجم الإيرادات، فبإمكان وزير المالية معارضة النفقات التي لا تتمتع بطابع الضرورة أو التي يمكن الاستغناء عنها. ترفع المعارضة إلى مجلس الحكومة الذي يبث فيها.

## 2: أساليب تقدير الميزانية

يعّد التقدير من أهم الأعمال التي يتوقف علها تحقيق توازن الميزانية وحسن تنفيذها، لذلك يجب أن تتبع أحسن الأساليب العلمية ليأتي التقدير أقرب ما يكون من الحقيقة، خاصة وأن كثيرا من العوامل تؤثر على النفقات والإيرادات لا يمكن معرفتها مسبقا.

### أ . تقدير النفقات العامة

لا توجد طرق محددة لتقدير النفقات ولذلك فهي تخضع لطريقة التقدير المباشر، حيث يجري هذا التقدير تبعا للحاجات المنتظرة ولا يتطلب سوى أن يكون صادقا. يطلق لفظ "الاعتماد" "CREDIT" على الإذن الذي يعطيه البرلمان للحكومة بصرف مبلغ معين من المال لسد نفقة معينة[43].

تنقسم الاعتمادات إلى **اعتمادات محددة** Crédits limitatifs[44] تخصص لسد النفقات الثابتة بطبيعتها كنفقات التسيير. واعتمادات **تقييمية Crédits évaluatifs** تخصص

---

[42] - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 والمحدد لصلاحيات وزير المالية. الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1995. ص. 7.

[43] - الاعتماد هو الإذن الممنوح بالإنفاق ضمن حد معين، أما النفقة فهي المبلغ المصروف فعلا. الاعتماد هو الحد الأعلى الذي لا يمكن تجاوزه عند الانفاق.

[44] - François CHOUVEL, Finances publiques, Gualino éditeur, 2002, p 66.

للنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب كنفقات الاستثمار، فإذا لم تكف هذه الاعتمادات لتغطية النفقات الحقيقية بإمكان الحكومة أن تطلب من البرلمان فتح اعتمادات جديدة لتغطية ما تبقى من هذه النفقات تسمى **بالاعتمادات الإضافية**.

**ب . تقدير الإيرادات العامة**

يثير تقدير الإيرادات العامة الكثير من الصعوبات ومن ثم فقد وجدت ثلاث طرق لتقديرها وهي:

**1 . التقدير القياسي "Pénultième année"**

ومقتضاها أن يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة على أساس الإيرادات التي تحققت فعلا في آخر سنة عرفت نتائجها مع إدخال بعض التعديلات عليها {كاعتبارات خاصة مثل إلغاء ضريبة معينة}. يعاب على هذا الأسلوب أن ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه السنة قبل الأخيرة مما يؤدي إلى عدم دقة التقدير.

**2 . التقدير الوسطي "Les tantième de majoration"**

يقضي بأن يُنظر إلى أرقام الإيرادات الفعلية خلال عدد من السنوات السابقة فيؤخذ المعدل الوسطي لها ويُعتبر رقما تخمينيا للإيرادات في السنة المالية القادمة بعد تعديله تعديلا طفيفا يتناسب والوضع الاقتصادي المنتظر. ولكن يعاب على هذه الطريقة إمكانية إتباعها في سنوات الرخاء فقط أين يتوقع زيادة الإيرادات خلال هذه الفترة.

**3 . التقدير المباشر[45]**

وهذه الطريقة تترك حرية كبيرة للمسؤولين عند تقدير الإيرادات العامة. يمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي حصّلت فعلا في السنوات السابقة وبالتغيرات المتوقع حدوثها في النشاط الاقتصادي والدخل الوطني وغيرها من الاعتبارات الأخرى وما يساعد على نجاح هذه الطريقة

[45] - François CHOUVEL, Finances publiques, Gualino éditeur, 2002, p 70.

تقدم أساليب تحليل وتوقع النشاط الاقتصادي مما يسمح بالوصول إلى تقديرات قريبة من الواقع بالمقارنة مع غيرها من الطرق.

## المبحث الثاني: إقرار الميزانية

تمر الميزانية العامة بمرحلة ثانية وهي مرحلة المصادقة عليها أو إقرارها من قبل السلطة التشريعية، سواء أكانت تتألف من مجلس واحد أو من مجلسين كما هو الحال بالنسبة للجزائر في ظل دستور 2020 الحالي. ويرجع السبب في ذلك إلى أن البرلمان هو ممثل الشعب الذي يتحمل الضرائب التي تفرض عليه لتمويل الميزانية. وعليه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها.

يودع مشروع الميزانية في البرلمان في أجل أقصاه 30 سبتمبر طبقا للمادة 68 من القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17، بينما نصت المادة 71 من القانون العضوي الجديد المتضمن قوانين المالية 18-15 على تاريخ مؤجل قليلا وهو 07 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المعنية. تمر الميزانية العامة لدى السلطة التشريعية بمرحلتين: مرحلة المناقشة ومرحلة التصويت.

### 1 . مناقشة مشروع الميزانية

قبل عرض مشروع الميزانية العامة للدراسة والمناقشة على أعضاء البرلمان تتولى لجنة تابعة للبرلمان دراسة ومناقشة المشروع تدعى في أغلب التشريعات "باللجنة المالية"[46]. هذه اللجنة تتمتع بصلاحيات في المجال المالي تختلف من نظام قانوني إلى آخر فهي تتمتع في الجزائر بحق التعديل بالقدر الذي يتوافق مع أحكام المادة 147 من دستور 2020 والتي تنص: "*لا يقبل 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 مالية في فصل آخر من النفقات العمومية يساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها*."

[46]- تسمى في الجزائر باللجنة المالية والميزانية، تضم 44 عضوا وتسمى لدى مجلس الأمة باللجنة الاقتصادية والمالية.

بعد انتهاء اللجنة من إنجاز دراستها، ترفع تقاريرها مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة المجلس التي تتولى طبعها وتوزيعها على الأعضاء للاطلاع عليها. تجري المناقشة في المجلس على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة، وبإمكان النواب التقدم باقتراح تعديل للمشروع أثناء المناقشة بشرط أن يراعى الأصول التي ينص عليها الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

تجدر الاشارة إلى أنه على البرلمان احترام المدة القانونية للمناقشة والتصويت على قانون الميزانية والمحددة دستوريا ب 75 يوما، فإذا حدث وأن تجاوز تلك المدة، أصدرت الميزانية بناء على أمر من رئيس الجمهورية، م 146 من الدستور.

## 2. التصويت على مشروع الميزانية

بعد الانتهاء من المناقشة، يعرض مشروع الميزانية على التصويت، يتم التصويت بصورة إجمالية على الإيرادات كما يتم التصويت على النفقات حسب أصنافها تسيير أو استثمار بصورة إجمالية كذلك تطبيقا للمادة 70 من القانون رقم 17-84 المتضمن قوانين المالية[47].

إذا حدث وأن رفض البرلمان مشروع الميزانية بعد التصويت فإن ذلك يعني في الديمقراطيات النيابية نزع الثقة من الحكومة التي يجب عليها أن تنسحب فورا وتفسح المجال أمام حكومة غيرها تحوز على ثقة البرلمان.

[47] - المادّة 77 من القانون العضوي 18-15 تنص: "*تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي. تكون النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت إجمالي*".

# الفصل الرابع: تنفيذ الميزانية

بعد إقرار الميزانية من قبل السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها، وتصبح بذلك قانونا واجب التنفيذ. وتقوم الحكومة بأجهزتها المتعددة بعمليات التنفيذ الميزانية والتي تعد عمليات متشعبة ومعقدة أحيانا. وتجدر الإشارة إلى أن مرحلة التنفيذ تعد من أدق مراحل الميزانية وأكثرها أهمية، لذلك فهي مضبوطة بصورة عامة من خلال مجموعة من الاعتبارات وهي:

1-احترام مشيئة السلطة التشريعية والبقاء ضمن حدود الإجازة التي أعطاها بالجباية والإنفاق.

2-منع التبذير وإساءة استعمال المال العام من قبل الموظفين المكلفين بالتنفيذ.

3-حسن إدارة المصالح العمومية بحيث يتم الحصول على أفضل أداء بأقل تكلفة (نفقة).

إن هذه الاعتبارات جعلت الميزانية تخضع لمبدأ هام يقضي **بالفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية**، فلا يجوز مبدئيا لموظف واحد أن يجمع بين صلاحية الأمر والتقرير وصلاحية التنفيذ (المحاسب العمومي).

تختلف تنفيذ الميزانية بين تنفيذ النفقات وتنفيذ الإيرادات، والسبب في ذلك يرجع إلى اختلاف الطبيعة القانونية للإجازات المقررة من قبل البرلمان، بين اعتماد النفقات والترخيص بالإيرادات.

فإذا كانت الإجازات الخاصة بالإيرادات تأخذ صفة الإلزام على عاتق الحكومة بتحصيلها على اختلاف مصادرها، فإنه بالنسبة لاعتماد النفقات تأخذ شكل الصلاحية أو إمكانية الحكومة لتنفيذها، فهي بالتالي تمنح للحكومة سلطة تقديرية واسعة لتنفيذها.

## المبحث الأول: تنفيذ النفقات

تتميز عمليات التنفيذ باحترام مبدأ تخصيص النفقات.

### أولا: عمليات التنفيذ.

تمر عمليات تنفيذ النفقات على أربع مراحل جاءت كنتيجة لتغليب طابع الرقابة ومنع التبذير في استعمال المال العام وهي: مرحلة الالتزام بالنفقة (التعهد)، تصفية النفقة، الأمر بالنفقة وأخيرا دفع النفقة.

1 – **الالتزام بالنفقة.** الالتزام هو ذلك القرار الصادر من سلطة إدارية للقيام بعملية يترتب عنها نفقة على عاتق الدولة مثلا طلب أجهزة لفائدة إدارة معينة، إجراء صفقة تتعلق بالأشغال العمومية، تنصيب موظف... الخ كلها تصرفات تنشئ التزامات بالنفقة.

**2 – تصفية النفقة.** ونقصد بها تحديد قيمة النفقة التي سبق الالتزام بها، بمعنى أن الدولة تقوم بمعاينة وجود النفقة ثم تقوم بحساب قيمتها ماديا. يرجع سبب التمييز بين التصفية والالتزام بالنفقة لاعتبارات عملية من جهة ولقاعدة الخدمة المنجزة من جهة ثانية. فلقد أثبتت التجربة العملية ان كثيرا من العمليات لا يمكن تحديد قيمتها بدقة أثناء الالتزام بها (خدمات إضافية مثلا أثناء إنجاز أشغال عمومية). كذلك فإنه لقاعدة الخدمة المنجزة دور في هذا التمييز حيث أن الدولة لا تدفع تسبيقات عن أعمال لم تنجز و إنما تدفع فقط عند قيام المتعامل معها أو دائنها بإنجاز و تنفيذ الخدمة الموكلة إليه.

**3 – الأمر بدفع النفقة.** هو ذلك الأمر الصادر من سلطة إدارية تسمى **بالآمر بالصرف** Ordonnateur والموجه إلى **المحاسب** أو المنفذ Comptable payeur يأخذ الأمر شكل وثيقة مكتوبة أو سند دفع يسمى **بالأمر بالدفع أو حوالة دفع** Mandat ou Ordonnance de payement.

**4 – دفع النفقة**. وهو صرف النقود لمصلحة دائني الدولة، يقوم بهذا الإجراء سلطة مختلفة عن السلطة التي أمرت بالدفع وهي المحاسب.

تجدر الملاحظة أن المحاسب لا يخضع لسلطة الآمر بالصرف، بل يوجد تقريبا في نفس المستوى معه لذلك فهو مكلف بإجراء رقابة قانونية على الدفع يترتب في حالة عدم إجرائها مسؤوليته القانونية.

**ثانيا: مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والتنفيذية.**

جاء مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والتنفيذية كنتيجة حتمية أملتها ضرورة المحافظة على الأملاك العامة، ومحاربة أي تجاوز في تنفيذ النفقات قد يؤدي إلى تبذير المال العام وإساءة استعماله، يرجع الأصل في تطبيق هذه القاعدة إلى المبدأ المعروف في القانون العام ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، حيث ذهبت الكثير من الأنظمة القانونية إلى تقسيم مهمة تنفيذ الميزانية إلى أعوان مستقلين إداريا لتفادي استغلالهم لسلطاتهم في التسيير السيئ للمال العام.

**1 – الوظائف الإدارية:** يتولى مهمة الوظائف الإدارية رؤساء المصالح الإدارية أو مسئولو الإدارات العمومية الذين يتمتعون بسلطة الالتزام بالنفقة، حسابها أو تصفيتها وأخيرا إصدار الأمر بدفعها[48]. ويطلق عليهم اسم " الآمرون بالصرف"، يتمتع الآمرون بالصرف بهذه الصفة بمجرد تعيينهم أو انتخابهم وتزول عنهم هذه الصفة مع انتهاء الوظيفة.

وتعرفه المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 و المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و ضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم[49] بأنه: "*الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية، الذي تفوض له سلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و يكون ومعتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل.*".

---

[48] - الفقرة 2 من المادة 03 من المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 والمحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم.

[49] - الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 1997. ص. 13.

يمكن أن نميز بين نوعين من الآمرين بالصرف.

**أ – الآمرون بالصرف الرئيسيون:** وهم حسب المادة 26 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتضمن قانون المحاسبة العمومية: المسئولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومسئولو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

**ب – الآمرون بالصرف الثانويون:** وهم حسب المادة 27 من نفس القانون، المسئولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة والذين يقومون بوظائف الالتزام والتصفية والأمر بدفع النفقة.

وأخيرا تترتب مسؤولية الآمرين بالصرف سواء المدنية أو الجزائية في حالة عدم قيامهم بالصيانة والمحافظة على الممتلكات العمومية المنقولة منها والعقارية.

**2 – الوظائف التنفيذية (المحاسبية):** يتولى مهمة الوظائف التنفيذية أو المحاسبية عون يسمى بالمحاسب العمومي. وهو كل شخص يعين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته. لقد نظم المرسوم التنفيذي الصادر بتاريخ 7 سبتمبر 1991 كيفيات تعيينهم واعتمادهم.[50] ويقوم المحاسب العمومي بالعمليات التالية:

– تحصيل الإيرادات التي تجنيها الإدارات العمومية ودفع النفقات بناء على أمر صادر من الآمر بالصرف.

– العمل على تداول الأموال والسندات والقيم.

وتحت طائلة مسؤوليته الشخصية والمالية يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من:

– مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

[50] - المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19 يناير 2003.

- صفة الآمر بالصرف.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
  - توفر الاعتمادات.
  - أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
  - تأشيرات عمليات المراقبة. (المادتين 35 و36 من القانون 90-21).

إن الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي أملتها إذن اعتبارات المحافظة على المال العام وصيانته، وكذلك تسهيلا لمهمة المراقبة في تنفيذ النفقات من قبل أجهزة الرقابة وأخيرا جمع عملية التنفيذ في يد وزير واحد وهو وزير المالية.

وقد نص المشرع الجزائري على الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في المادة 55 من القانون 90-21 في قوله: " *تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي*"، وينتج عن ذلك أنه يُمنع على أزواج الآمرين بالصرف أن يتقلدوا وظائف المحاسبين العموميين لديهم والعكس صحيح.

**المبحث الثاني: تنفيذ الإيرادات**

يختلف النظام القانوني لتنفيذ الإيرادات عنه في تنفيذ النفقات، فمن جهة يتميز الترخيص بالإيرادات الصادر من البرلمان إلى الحكومة بطابعه الإلزامي خلافا للترخيص بالنفقات. ومن جهة ثانية، تتميز الإيرادات بتنوع مصادرها، من ضرائب مباشرة وغير مباشرة، أملاك الدولة، القرض العام.... الخ، الشيء الذي يجعل تنفيذ كل إيراد يختلف عن الإيراد الآخر. ومن جهة أخيرة فإن مخاطر تبذير المال العام أقل بكثير في مجال الإيرادات عنها في النفقات وهو ما يفسر قلة استخدام مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تنفيذ الإيرادات.

**أولا: عمليات التنفيذ:**

حتى وإن اختلفت عمليات تنفيذ الإيرادات بحسب مصادرها إلا أنها تشترك في ثلاث عمليات أساسية: وهي إجراء الإثبات، التصفية والتحصيل.

**1 – الإثبات.** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي وتسمى في المجال الجبائي مرحلة الوعاء الضريبي.

**2 – التصفية.** وهو تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

**3 – التحصيل.** وهو الإجراء الذي يقوم به المحاسب العمومي ويتم بموجبه إبراء الديون العمومية. ويتم الإبراء بدفع نقدي مباشرة، وفي بعض الحالات المنصوص علها قانونا يستطيع المدين إبراء ذمته باستعمال الأوراق النقدية.

**ثانيا: النظام القانوني لدائنية الدولة.**

يقوم هذا النظام على خاصيتين هما: امتياز التنفيذ المباشر وكذا التقادم المسقط.

**أ – امتياز التنفيذ المباشر:** تتمتع الأشخاص العامة في تحصيلها لإيراداتها بامتيازات السلطة العامة، خلافا لما هو معروف في القانون الخاص حيث تضطر الأشخاص الخاصة للجوء إلى القضاء من أجل الحصول على سند تنفيذي يضمن لها استرجاع دائنيتها لدى الغير.

إن امتياز التنفيذ المباشر يسمح للإدارة العمومية أن تنشئ بنفسها سندات تنفيذية يكون من نتائجها استعمال الإدارة إجراءات التنفيذ الجبري في حال عدم احترامها ودون اللجوء إلى وساطة القضاء. كما أن منازعة المدين لحق الدولة سواء أمام الإدارة أو أمام القضاء لا يوقف إجراءات التنفيذ، ما عدى في حالة الاعتراض على التنفيذ المباشر أمام القضاء الاستعجالي ووافق القضاء على ذلك بعد أن يقدم المدين الضمانات القانونية والمادية الكافية.

**ب – التقادم**: تخضع دائنية الدولة على الغير إلى التقادم كغيرها من الحقوق في القانون الخاص ويختلف التقادم حسب مصادر الإيراد. إن ما يميز التقادم في المواد الجبائية هي قاعدة التقادم الرباعي أي أن حق الدولة في تحصيل الضرائب والرسوم المستحقة يسقط بعد مرور أربع 04 سنوات، يبدأ سريانه من نهاية السنة التي تستحق عنها، المادة 311 من القانون المدني الجزائري.

# الفصل الخامس: الرقابة على تنفيذ الميزانية

تتميز الرقابة على تنفيذ الميزانية بأهمية بالغة كونها تسمح سياسيا بالتأكد من التطبيق الجيد لسلطة المشرع في مجال الميزانية بالإضافة إلى منع الحكومة من تجاوز الاعتمادات المرخص بها وحثها على تحصيل الإيرادات المطلوبة منها، كما تسمح ماليا بمحاربة الإسراف والتبذير في الإنفاق العام.

تأخذ الرقابة عدة أشكال:

- من حيث الأشخاص الخاضعين للرقابة يمكن أن نميز بين الرقابة على الإداريين والرقابة على المحاسبين العموميين
- وحسب طبيعة الوقائع الخاضعة للرقابة يمكن أن نميز بين الرقابة على النفقات والرقابة على ا لإرادات.
- ومن حيث الزمن يكمن أن نميز بين الرقابة أثناء التنفيذ، الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.
- وأخيرا من حيث الجهاز القائم بالرقابة نميز بين الرقابة الإدارية (تتولاها أجهزة إدارية)، رقابة قضائية (من قبل محاكم مختصة) ورقابة سياسية (تمارس من قبل البرلمان).

وعليه، سوف نعتمد على التقسيم الأخير القائم على التمييز بين الأجهزة القائمة بالرقابة لأهميتها.

## المبحث الأول: الرقابة الإداريـــة

وهي الرقابة الممارسة داخل الإدارة نفسها من قبل موظفين متخصصين. فمن جهة، يوجد على مستوى الإدارة أعوان ذووا تكوين تقني خاص تنحصر مهمتهم الأساسية في رقابة تنفيذ الميزانية،

ومن جهة ثانية، نجد موظفين آخرين يمارسون الرقابة بصفة ثانوية كرقابة المحاسبين على الإداريين (الآمرون بالصرف).

تتميز الرقابة الإدارية بكونها في غالب الأحيان رقابة سابقة ورقابة أثناء التنفيذ وهي تمارس أكثر على النفقات منها على الإيرادات، نظرا لأخطار الإسراف والتبذير التي تمس أكثر النفقات.

**أنواع الرقابة الإدارية.**

تتنوع الرقابة الإدارية إلى: الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي (وتسمى *كذلك برقابة الالتزام بالنفقة*)، رقابة المفتشية العامة للمالية، رقابة لجان الصفقات العمومية وأخيرا رقابة المحاسبين العموميين.

## 1 – رقابة المراقب المالي:

وهي رقابة سابقة عن التنفيذ، تسمى كذلك برقابة الالتزام بتنفيذ النفقة وهي تمارس قبل إجراء أي تصرف قانوني من شأنه أن يرتب نفقة منصوص عليها في الميزانية.

يقوم بهذه الرقابة موظف يدعى **المراقب المالي**، يوجد تحت سلطة الوزير المكلف بالميزانية، الذي يقوم بتعيينه، يساعده في هذه المهمة مراقبون ماليون مساعدون (*يستقرون في مقرات الولايات والوزارات*).

**أ – تأشيرة المراقب المالي**: يقوم عمل الرقابة المسند إلى المراقب المالي على ضرورة ان يتوفر كل التزام بالنفقة على تأشيرة من هذا الأخير " *وكذلك كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل للاعتمادات*"،[51] كالالتزام بالتعيين والتثبيت الخاص بالحياة المهنية للموظفين ودفع رواتبهم، الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار، تقديم إعانات، تحويل الاعتمادات...الخ

[51] - مرسوم تنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المواد 05،06،07.

يقوم عمل المراقب المالي في هذه المرحلة على التأكد من صحة توظيف النفقة بالنظر إلى التشريع المعمول به، صفة الآمر بالصرف، توفر الاعتمادات، التخصيص القانوني للنفقة، وجود التأشيرات والآراء المسبقة إذا نص التنظيم على ضرورة وجودها.

لكن تجدر الملاحظة أن المراقبة القبلية التي تميز عمل المراقب المالي والتي تعتبر القاعدة العامة في نشاطه الرقابي، يرد عليها استثناء في نشاطات وردت على سبيل الحصر في المرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999. فحسب المادة 02 من هذا المرسوم[52] : " *تمارس المراقبة البعدية في مجال استعمال الاعتمادات المخصصة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي على النفقات المنصوص عليها في مدونة محددة بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالبحث العلمي*[53]".

ينتهي عمل الرقابة إما بمنح المراقب المالي للتأشيرة، توضع على استمارة الالتزام بالنفقة أو بالرفض المؤقت أو النهائي عندما تكون الالتزامات غير قانونية.

إذا منح المراقب المالي التأشيرة تقوم النفقة أما في حالة رفضه النهائي تتوقف. لكن بإمكان الآمر بالصرف في بعض الحالات أن يقوم **بإجراء التغاضي** تحت مسئوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية. [54]

**ب – مهام المراقب المالي خارج عن عمل الرقابة:** يتكفل المراقب المالي بالإضافة إلى التأشير على الالتزام بالنفقة بمسك سجلات يدون فيها كل عمليات التأشير والرفض ويمسك زيادة على ذلك محاسبة الالتزامات بالنفقة. يعّد المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية تقريرا يرسل إلى الوزير المكلف بالميزانية يوضح فيه الصعوبات التي لقيها في مجال تطبيق التنظيم المعمول به وكذا الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية.

---

[52] - المرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كيفيات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى. الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 1999، ص. 14.

[53] - قرار وزاري مشترك رقم 152 المؤرخ في 06 سبتمبر 2005 يحدد مدونة نفقات المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني (م.ع.ع.ث.م.) الخاضعة للمراقبة المالية البعدية.

[54] - المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92- 414 والمؤرخ في 11/14/ 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

## 2 – المفتشية العامة للمالية:

وهي رقابة تمارسها هيئة تابعة لوزارة المالية، تتميز بكونها رقابة لاحقة عن التنفيذ وتمارس سواء على الإداريين أو المحاسبين العموميين. استحدثت المفتشية العامة للمالية بمقتضى المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 وتتشكل من مجموعة هياكل مهمتها الأساسية الرقابة. يوجد في أعلى هرم المفتشية رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يسهر على تنظيم عملية الرقابة وإنجاز الدراسات على المستوى المركزي.

وتتشكل المفتشية من هياكل خاصة بالرقابة تتوزع في شكل بعثات وفرق تفتيشية وهياكل أخرى مكلفة بإنجاز دراسات حول الإدارة والتسيير (*مرسوم تنفيذي 92-32 المؤرخ في 1992/01/20 و المتعلق بتنظيم المفتشية العامة للمالية*).

**عمل المفتشية العامة للمالية:** (حسب *المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 1992/02/22 والمتعلق بمهام المفتشية العامة للمالية*).

تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية مصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، الهيئات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، مؤسسات الضمان الاجتماعي وبصفة عامة كل تنظيم يعمل في الحقل الاجتماعي والثقافي ويستفيد من دعم الدولة.

يقوم عمل المفتشية العامة على رقابة التسيير المالي والمحاسبي عن طريق القيام وبصورة مفاجئة بمراجعة الحسابات سواء على الوثائق أو في عين المكان وتنتهي بتحرير تقرير يتضمن ملاحظات المفتشين حول الأخطاء المرتكبة في التسيير المالي وعلى المصالح المعنية الرد على هذا التقرير في ظرف شهرين من تبليغه وتصحيح تلك الأخطاء (*يمكن أن يتضمن التقرير الإشارة إلى النواحي الإيجابية للتسيير*). ثم تقوم المفتشية العامة بإعداد تقرير عند نهاية الإجراء الوجاهي تدرج فيه مطالبها النهائية. يحال هذا التقرير إلى السلطة السلمية أو سلطة الوصاية وعلى رئيس مجلس

المحاسبة. (إذا *كانت معاينة مخالفة ما لا تسمح بإبقاء المحاسب أو أحد الأعوان في منصب عمله، توقف السلطة السلمية أو سلطة الوصاية هذا الأخير عن العمل فورا وبصفة مؤقتة*).

تضع المفتشية العامة للمالية سنويا تقريرا يتضمن حصيلة أعمالها وملخص معايناتها والاقتراحات ذات الطابع العام التي ترسمها ويرفع هذا التقرير إلى وزير المالية (*المادة 22 من المرسوم 80-53*).

## 3 – رقابة الصفقات العمومية:

نظرا لأهمية الصفات العمومية في تنفيذ النفقات العمومية فقد أفردها المشرع بنظام رقابة خاص يصنف ضمن الرقابة القبلية، أي قبل الالتزام بالنفقة، غاية هذه الرقابة هي التحقق من مطابقة هذه الصفقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال.

الصفقة العمومية تبرم وجوبا وفق التشريع المعمول به (المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام) إذا تجاوزت عقود الأشغال واللوازم مبلغ 12 مليون دينار وكذلك الخدمات والدراسات مبلغ 06 ملايين دينار جزائري المادة 13 من المرسوم). هذه العقود يبرمها من جهة الشخص المعنوي العام والذي يسمى بمقتضى هذا المرسوم بالمصلحة المتعاقدة ومن جهة ثانية المتعاقد معه والمسمى بالمتعامل المتعاقد[55].

تخضع الصفقة العمومية لمجموعة إجراءات قانونية وتنظيمية معقدة يتعيّن على المصلحة المتعاقدة احترامها ولتحقيق هذا الغرض أنشأ المشرع مجموعة لجان تسهر على عملية رقابة صحة إبرام الصفقة. هذه اللجان نوعان:

[55] - **المـــادّة 6**: لا تـــطـــبق أحـــكـــام هـــذا الـــبـــاب إلا عـــلى الصفقات العمومية محل نفقات - :الدولة - الجماعات الإقليمية - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - المـؤسـسـات الـعـمـومـيـة الـخـاضـعـة لـلـتـشـريع الذي يـحـكم الـنـشـاط الـتـجـاري، عـنـدمـا تـكـلف بـإنجاز عـمـلـيـة ممولـة كـلـيـا أو جـزئـيـا بمـسـاهمـة مؤقتـة أو نـهـائـيـة من الدولة أو من الجماعات الإقليمية .وتدعى في صلب النص "المصلحة المتعاقدة."

**أولا – لجان الصفقات:** تتنوع لجان الصفقات حسب الجهة التي تنتمي إليها المصلحة المتعاقدة إلى:

1 - **اللجان الجهوية للصفقات** حسب المادة 171 من المرسوم الرئاسي 15-247 تهتم بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية.

2 – **لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز لها ذات الطابع الإداري** تهتم بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات المادة 172.

2 - **اللجان الولائية للصفقات** طبقا للمادة 173 من المرسوم، تختص بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير تلك المذكورة في المادة 172.

تختص بدفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو النفقة مائتي مليون دينار (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات اللوازم والأشغال، خمسين مليون دينار (50.000.000 دج) لصفقات الخدمات وعشرون مليون دينار (20.000.000 دج) لصفقات الدراسات.

3 - **اللجان البلدية للصفقات العمومية** تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية، على ألا تساوي أو تزيد عن مبلغ 200 ماءتي مليون دينار إذا كانت الصفقة تخص إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم و 20 عشرون مليون دينار فيما يخص صفقات الدراسات و50 خمسون مليون بالنسبة الخدمات.

4 – **لجنة الصفقات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري والهياكل غير الممركزة التابعة لها.** حسب المادة 175.

تتوّج الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا.[56]

**ثانيا – اللجنة القطاعية للصفقات[57]**

يمتد اختصاصها إلى رقابة الصفقات العمومية ذات الأهمية الوطنية وهذا حسب القيم التالية:

- صفقة الأشغال التي يفوق مبلغها مليار دينار جزائري (1000.000.000 دج).
- صفقة اللوازم التي يفوق قيمتها ثلاثة مائة مليون دينار (300.000.000 دج).
- صفقة الخدمات التي تزيد عن مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج).
- صفقة الدراسات التي تزيد عن مائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج).
- دفتر شروط الإدارة المركزية التي تفوق إثنى عشرة مليون دينار (12.000.000 دج) بالنسبة للأشغال واللوازم.
- دفتر شروط الدراسات والخدمات الخاصة بالإدارة المركزية التي يفوق ستة ملايين (6.000.000 دج).

تتوّج الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية للصفقات بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه 45 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة[58].

يترتب في حالة رفض منح التأشيرة إمكانية التجاوز بمقرر معلل. على أنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية وفي حالة رفض التأشيرة

---

[56] - المادة 178 من المرسوم الرئاسي 15-247.

[57] - المواد 184،183،182،181 من المرسوم الرئاسي 15-247.

[58] - المادة 189 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر.

المعلل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف.

ومهما يكن لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل 90 يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة.[59]

## المبحث الأول: الرقابة القضائية: مجلس المحاسبة

تتخذ بعض الدول ومنها الجزائر نظاما قضائيا للرقابة على تنفيذ الميزانية، تحت رعاية محكمة خاصة تسمى عموما " مجلس المحاسبة ". الحكمة من هذه الرقابة هي أن تتولى هيئة مستقلة ومحايدة أمر التحقيق في المحاسبات العمومية. فمن جهة، ترمي هذه الرقابة إلى حماية المال العام من كل تبذير وسوء استعمال وإهمال مصدره تأثير سياسي أو حزبي على الحكومة والبرلمان. ومن جهة ثانية، فإنها تهدف إلى حماية المحاسبين العموميين من كل تعسف بتأكيد رقابة حساباتهم بعيدا عن كل تدخل سياسي أو حزبي.

وقد ورد ذكر مجلي المحاسبة في الدساتير الجزائرية ابتداء من دستور 1976 في المادة 190 ثم في دستور 1989 في المادة 160، وفي دستور 1996 المادة 170، ثم دستور 2016 في مادته 192 وأخيرا دستور 2020 في المادة 199 والتي تنص: " *مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلّف بالرّقابة البعديّة على أموال الدّولة والجماعات المحليّة والمرافق العموميّة، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.*

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

[59] - المادة 202 من المرسوم الرئاسي 15-247.

تأسس مجلس المحاسبة الجزائري سنة 1980 بناء على القانون 80-05 المؤرخ في 1980/03/01 الذي منحه اختصاص إداري وقضائي لممارسة رقابة على كل الهيئات والمؤسسات والجماعات والمنظمات التي تسير وتستفيد من أموال عمومية أيا كان نظامها القانوني. وقد صدر بعد ذلك قانون 90-32 المؤرخ في 1990/12/04 الذي قلص من مجال تدخل مجلس المحاسبة بإبعاد المؤسسات العمومية والهيئات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من رقابته وكذلك بإلغاء اختصاصاته القضائية.

أما حاليا يعمل مجلس المحاسبة من الناحية القانونية بناء على الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 والذي منح له اختصاص عام للرقابة على كل الأموال العمومية مهما كان النظام القانوني لمسيريها والمستفيدين منها. وقد منح هذا الأمر لمجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وقضائية للممارسة المهمة الموكلة إليه.

## I – تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من قضاة ومن مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط والاقسام التقنية والمصالح الإدارية. يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال في التسيير.

### 1- هياكل مجلس المحاسبة

يتشكل مجلس المحاسبة تحت رئاسة رئيسه وبمساعدة نائب رئيس مجلس المحاسبة من:

- **غرف ذات اختصاص وطني** وعددها حسب التنظيم 08 غرف، تتشكل من ثلاث 03 قضاة على الأقل.
- **غرف ذات اختصاص اقليمي** وعددها حسب التنظيم 09 غرف، تتولى الرقابة البعدية على مالية الجماعات الاقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصاتها.

- **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية** تتكون من رئيس و06 مستشارين، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور 04 قضاة على الأقل زيادة على رئيسها. تخطر هذه الغرفة بناء على المادة 101 من القانون 95-20.

- **لجنة البرامج والتقارير**، تتكون من رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبمشاركة الأمين العام الذي يحضر أشغال اللجنة. تهتم هذه اللجنة بإعداد التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية بناء على المادة 199 الفقرة 3 من دستور 2020، وكذلك تعد التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية ومشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة.

- **الغرف مجتمعة**. قد يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة وذلك:

أ- للبث في المسائل المحالة إليه والمنصوص عليها في المادة 108 وما يليها من الأمر 95-20 والمتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة من الغرف المختلفة في أجل شهر من تبليغها إلى المعني بالأمر.

ب- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية أو أي مسألة أخرى يستشار بشأنها المجلس.

- **النيابة العامة**: يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام بمساعدة نظار مساعدون يتولون متابعة الملفات المعروضة على مجلس المحاسبة وتنفيذها.

- **كتابة الضبط** برئاسة كاتب ضبط رئيسي وبمساعدة كتاب ضبط.

- **الأقسام التقنية** تكلف بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام المجلس وتحسين أدائه ويمكنها في عمليات التدقيق والتحقيق والتقييم.

- **المصالح الإدارية** تكلف بتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية.

- **الأمانة العامة** يتولى أمين عام تنشيط أعمال الأقسام التقنية والمصالح الإدارية ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

### 2- أعضاء مجلس المحاسبة

يتوزع مجلس المحاسبة على مجموعتين. من جهة نجد القضاة المكلفون بالفصل في القضايا المعروضة على المجلس وهم حسب الترتيب السلمي:

- **رئيس مجلس المحاسبة** الذي يتولى رئاسة المجلس وزيادة على الاختصاصات المخولة إليه في المادة 41 من الأمر 95-20.
- **نائب الرئيس** يساعد الرئيس في مهمته وله أن يرأس الغرفة في حالة غياب رئيسها
- **رؤساء الغرف** ينسقون الأشغال داخل الغرف ويحددون القضايا الواجب دراستها ويرأسون الجلسات.
- **رؤساء الفروع** يتابعون الأشغال المسندة إليهم ويسهرون على مهام التحقيق والتدقيق المكلفون بها، ويرأسون كذلك الجلسات ويديرون المداولات.
- **المستشارون والمحتسبون** «Auditeurs» يقومون بمهام التدقيق والتحقيق أو الدراسة المسندة إليهم ويشاركون في الجلسات.

ومن جهة ثانية نجد القضاة المكلفون بمهمة النيابة العامة وهم:

- **الناظر العام** «Censeur général» يقوم بمتابعة القضايا وتنفيذها ورقابة تطبيق القوانين والتنظيمات في المجلس.
- **النظار المساعدون**.

## II – مهام مجلس المحاسبة

بالإضافة إلى المهمة الاستشارية المحولة إليه في بعض المسائل ذات الطابع المالي والمحاسبي، والمطلوبة من رئيس الجمهورية أو من رؤساء الهيئات التشريعية أو من رؤساء المجموعات البرلمانية، تعد المهمة الرقابية من أهم صلاحيات مجلس المحاسبة. تتنوع المهمة الرقابية للمجلس إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية.

س: من يخضع للرقابة؟

يخضع لهذه الرقابة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية. وكذلك المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي. يراقب مجلس المحاسبة كذلك تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و الشركات أيا كان وضعها القانوني (تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية جزء من رأسمالها)، كما يخضع لرقابة المجلس كذلك الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعيين، و هو مؤهل أيضا لرقابة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الاشخاص العامة مهما يكن المستفيد منها، كما يراقب الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية ( بمناسبة حملات التضامن الوطني، قضايا إنسانية، اجتماعية، علمية، تربوية، أو ثقافية) المواد من 07 إلى 13 من الأمر 95-20.

**أولا – الرقابة الإدارية**

يظهر عمل الرقابة الادارية لمجلس المحاسبة في رقابة نوعية التسيير لكل الهيئات الخاضعة له، وبهذه الصفة يقوم المجلس **بالتقييم والتأكد** من مدى **احترام الهيئات والمصالح العمومية** مثلا لشروط استعمال الموارد والأموال العمومية وتسييرها على مستوى **الفعالية والنجاعة والاقتصاد** بالنظر إلى المهام الأهداف المسطرة م 15. وكذلك **التأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة**. كما **يتأكد من شروط منح واستعمال الاعانات والمساعدات المالية للدولة**

(حسب الغايات التي منحت من أجلها) وكذا **طريقة صرف الموارد التي تم جمعها من خلال التبرعات العمومية**.

تنتهي الأشغال التقييمية للمجلس بإعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات، ترسل هذه التقارير إلى مسئولي المصالح والهيئات المعنية أو إلى السلطات السلمية أو الوصية لتقديم إجاباتهم في أجل يحدده المجلس.

في النهاية، يضبط مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر توصيات واقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة، ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.

**ثانيا – الرقابة القضائية**

تتنوع الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة إلى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإلى رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

**أ – مراجعة حسابات المحاسبين العموميين**

ترتكز رقابة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين على التدقيق في مدى صحة العمليات التي يباشرها هؤلاء وتطابقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية فهي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة وينتج عنها في النهاية أحكاما قضائية.

تمر مراجعة حسابات المحاسبين العموميين بمرحلتين: مرحلة داخلية وأخرى وجاهية. تبدأ مراجعة الحسابات بتعيين رئيس الغرفة المختصة لمقرر يكلف بإجراء التدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

إذا لم يسجل أية مخالفة على المحاسب العمومي في المرحلة الداخلية، يبث المجلس بقرار نهائي ويسمى هذا القرار بقرار "الإبراء" Apurement. أما في الحالة المعاكسة فإنه يصدر قرارا

مؤقتا. يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب لإرسال إجابته إلى المجلس مرفقا بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته وذلك في أجل شهر من تاريخ التبليغ (يمكن أن يمدد هذا الأجل). يحدد رئيس الغرفة جلسة يحضر فيها كل الأطراف، للبث بصورة نهائية. يقرر في الأخير مجلس المحاسبة مدى مسئولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم.

أخيرا، يقضي المجلس بصفة نهائية بالإبراء إذا لم تسجل على مسئوليته أية مخالفة. وفي الحالة المعاكسة، يوضع المحاسب العمومي في حالة مدين "Débiteur" إذا سُجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصّل.

**ب – رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية**

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في مواجهة أي مسئول أو عون ينتمي إلى المؤسسات والهيئات العمومية المذكورة في المواد من 07 إلى 13 من الأمر 95-20.

يعّد مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب القانون، الاخطاء والمخالفات للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تنظم تسيير الأموال العمومية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية. وقد نصت على هذه المخالفات على سبيل الحصر المادة 88 من الأمر 95-20.

يتمتع كلا من رئيسي الهيئتين التشريعيتين، الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية والوزراء والمسئولين على المؤسسات العمومية بحق إخطار مجلس المحاسبة عن الأخطاء التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم قصد ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وتمر المحاكمة بثلاث مراحل تنتهي بتعيين رئيس غرفة الانضباط قاضيا مقررا لتقديم اقتراحاته في جلسة يحضر فيها الناظر العام والشخص المتابع على أن لهذا الأخير الحق في الاطلاع على الملف قبل شهر من انعقاد الجلسة لترتيب دفاعه.

إذا اثبتت مخالفة العون لا يمكن له إعفاء مسئوليته إلا إذا تذرع بوجود أمر كتابي من مسئوليه السلميين أو من الشخص المؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر.

وفي الأخير تصدر في حق المخالف حكما بغرامة لا تتجاوز قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه، وقد يضاعف هذا المبلغ إذا كان الدافع لارتكاب المخالفة هو الحصول على امتياز مالي أو عيني للعون المخالف.

## 3– طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

### أ – الطرق العادية: الاستئناف

تقبل قرارات مجلس المحاسبة الطعن فيها بالاستئناف. يقدم هذا الطعن إما من قبل المتقاضي المعني، أو السلطات السلمية، أو الوصية، أو الناظر العام، في أجل أقصاه شهرا واحدا من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن. يترتب عن الاستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار.

يتصدى مجلس المحاسبة للاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن. تصدر هذه التشكيلة قرارها إما بقبول الاستئناف وإلغائه وإما بتأييد القرار الأول.

### ب – الطرق غير العادية

- **الطعن بالنقض** تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقا للحالات الواردة في المادة 358 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية. يُرفع الطعن إما من المعني بالأمر عن طريق محامي معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من وزير المالية، أو السلطات

السلمية، أو الوصية، أو الناظر العام. وإذا قضى مجلس الدولة بقبول الطعن على لتشكيلة كل الغرف مجتمعة الامتثال للقرار.

- **المراجعة** Révision يمكن مراجعة قرارات مجلس المحاسبة إذا لوحظ أن هناك إغفال أو تزوير في الوثائق المقدمة إليه أو عند ظهور عناصر جديدة لم يتم التطرق إليها أثناء المراجعة أو إذا ارتكبت أخطاء في التحقيق أو الحكم ذاته.

تقدم طلبات المراجعة من المتقاضي نفسه، أو السلطة السلمية، أو الوصية، أو الناظر العام، كما يمكن للغرفة التي أصدرت القرار مراجعته تلقائيا.

يوجه طلب المراجعة والمستندات الثبوتية المرفقة به إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه لا يتعدى السنة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، ولا يكون لإجراء المراجعة أي أثر موقف للقرار ما عدا في حالة صدور أمر من رئيس مجلس المحاسبة بوقف التنفيذ إذا تبين له أن الدفوع المقدمة لتبرير المراجعة تتطلب ذلك.

## المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة البرلمانية النتيجة المنطقية لجميع المراقبات الاخرى التي وجدت مبدئيا من أجلها. فالغاية من المراقبات المتعددة هي عموما التأكد من احترام الحكومة للإجازة التي أعطاها البرلمان إليها في تحصيل الإيرادات والإنفاق ومن الطبيعي أن يتحقق البرلمان في آخر الأمر من أن السلطة التنفيذية قد تقيدت بنصوصه. غير أنه كمن الناحية العملية تبين صعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية بفعالية. تتنوع الرقابة البرلمانية إلى رقابة أثناء التنفيذ ورقابة بعد التنفيذ.

## 1 – الرقابة أثناء التنفيذ

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على إصدار الترخيص المالي " L'autorisation budgétaire" من خلال إقرار قانون المالية، و إنما يمتد إلى مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، فإذا كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على عاتق الحكومة من الناحية العملية، إلا أن ذلك لا يعني ابعاد البرلمان عن مراقبة تنفيذ قانون المالية، ولا يدل على أن الترخيص المالي هو المرحلة الأخيرة من العمل البرلماني، و إنما يجب على هذه المؤسسة الدستورية أن تتيقن من تطبيق القانون المرخص به على أرض الواقع من خلال ضمان ديمومة و استمرارية الرقابة لتمد إلى مرحلة تنفيذ الميزانية، ويطلق على هذا النوع من الرقابة البرلمانية عدة تسميات وهي: الرقابة الملازمة أو المتزامنة أو المرافقة أو المعاصرة أو الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، تأخذ الرقابة المالية من الناحية النظرية صورة أدق و أقوى أثناء تنفيذ قوانين المالية واستخدام الاعتمادات المقررة بموجب الرخصة المالية، غير أن استخدمها قد يطرح اشكالات عديدة تتعلق بمدى قدرة الهيئة التشريعية على استخدام الوسائل القانونية المتاحة لها في مراقبة تسير المال العام و احترام الرخصة المالية، و الملاحظ أن الممارسات العملية للعمل البرلماني بينت هشاشة و سطحية السلطة المالية التي تتمتع بها هذه المؤسسة الدستورية خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، بحيث يؤدي البرلمان دورا محدودا جدا خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة سواء من خلال الرقابة على قوانين المالية التكميلية أو بالنظر إلى استعمال الوسائل العامة للرقابة، و في المقابل ذلك تجد برلمانات بعض الدول على غرار بريطانيا و فرنسا تتمتع بسلطة واسعة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة. غير أنه بعد صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية سنة 2018، والذي سيدخل حيز التنفيذ سنة 2023، فإنه بلا شك ستعزز سلطات البرلمان خلال مرحلة تنفيذ الميزانية.

### أولا: محدودية الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ قوانين المالية

في ظل قانون سنة 1984 تتجسد الرقابة البرلمانية المعاصرة من خلال استخدام السلطة التشريعية للأدوات القانونية الرقابية كالأسئلة والاستجواب لجان التحقيق حول كيفية تنفيذ الميزانية العامة، بالإضافة إلى وجوب موافقة البرلمان بموجب القوانين المالية التكميلية، أو عن

طريق التصويت على الأوامر التشريعية المتضمنة القوانين المالية التكميلية، على التعديلات والإضافات التي أجرتها السلطة التنفيذية على الرخصة البرلمانية.

و الملاحظ أن أداء المؤسسة التشريعية في مراقبة تنفيذ الميزانية أصبح محدودا جدا، بحيث أضحى دورها شكليا في مراقبة القوانين المالية التكميلية و الأوامر لمتضمنة القوانين المالية التكميلية (الفرع الأول)، كما أن استخدمها للأدوات الرقابة يبدو غير فعال (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: المراقبة البرلمانية الشكلية لقوانين والأوامر المتضمنة قانون المالية التكميلية**

يمكن للحكومة أن تدخل تعديلات على قانون المالية الأولي خلال السنة بسبب الظروف الطارئة أو نتيجة للتطورات الاقتصادية و الاجتماعية و المالية، عن طريق قانون المالية التكميلي طبقا لأحكام المادة الرابعة من قانون متعلق بقوانين المالية لسنة 1984، بأنه " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ، دون سواها ، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية". وتملك السلطة التنفيذية في هذه الحالة الخيار إما تقديم قانون المالية التكميلية عن طريق الأوامر أو إحالة هذا النص بموجب قانون، غير أنه في كلتا الحالتين يجب أن يعرض مشروع قانون المالية التكميلي على البرلمان للمصادقة عليه، مما يشكل فرصة سانحة للبرلمانية من أجل المراقبة والوقوف على مدى تنفيذ الرخصة البرلمانية. غير أن هذا النوع من الرقابة يبقى من الناحية العملية غير فعال وذلك بسبب عدم تضمن هذه النصوص القانونية التعديلات المدرجة عن طريق التنظيم (أولا)، ونتيجة انعدام رقابة حقيقية أثناء المناقشة والتصويت على قانون المالية التكميلي(ثانيا).

**أولا– استبعاد التعديلات المدرجة بموجب التنظيم في القوانين المالية التكميلية:** يشكل عرض مشروع قانون المالية التكميلي على البرلمان فرصة سانحة للبرلمانيين في ممارسة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية ، بحيث تمكنهم هذه المناسبة من توجيه طلب إلى الحكومة يتضمن تفسيرات و توضيحات حول التغييرات الطارئة على الاعتمادات المرخصة بها، والتي أجرتها السلطة التنفيذية خلال السنة المالية عن طريق التنظيمات المتضمنة نقل وتحويل وتوزيع الاعتمادات المالية، غير

أن التجربة العملية بينت أن الحكومة لا تقدم أجوبة دقيقة و وافية حول هذه التعديلات المدرجة، فهي تكتفي بتقديم أرقام فارغة يتضمنها مشروع قانون المالية التكميلي، الذي يشكل المصدر الوحيد للمعلومة المقدمة لأعضاء البرلمان.

وهكذا يجد أعضاء البرلمان أنفسهم تائهين أمام الأرقام الفارغة المتضمنة في مشروع قانون المالية التكميلي بسبب قلة وشح المعلومات التي يتحصلون عليها حول تسيير الاعتمادات المالية خلال السنة المالية، وعلى خلاف ذلك فإن البرلمان الفرنسي يكون وضعه أفضل من البرلمان الجزائري، حيث يكون على اطلاع دائم بالتغييرات التي تحدثها الحكومة خلال السنة المالية، بحيث ألزمت المادة 13 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، أخذ رأي مسبق للجنتي المالية لغرفتي البرلمان قبل إصدار مراسيم التسبيق المتضمنة تعديل الرخصة البرلمانية أثناء السنة المالية، كما اقتضت ذات المادة أن تكون الاعتمادات الاضافية وبصفة إلزامية محل إقرار ومصادقة في قانون مالية المقبل. وعلى هذا الأساس يكون البرلمان الفرنسي على دراية تامة بمسار الاعتمادات المالية خلال السنة، طالما أنه يمتلك المعلومة وبصفة منتظمة عن جميع التعديلات التي أدرجتها الحكومة على قانون المالية الأولي. ومن ناحية أخرى تعززت سلطة البرلمان الفرنسي من خلال المادة 35 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 التي نصت بأن تعديل أحكام قوانين المالية أثناء السنة المالية لا يتم إلا عن طريق قوانين المالية التصحيحية، وعلى هذا الأساس فان التعديلات التي تمت بموجب مراسيم التسبيق خلال السنة المالية يجب أن تكون موضوع ترخيص برلماني، كما أن المادة 53 من ذات القانون اشترطت بأن ترفق قوانين المالية التصحيحية، بتقرير معلل يبين تطور الوضعية الاقتصادية و الميزانية، وملحق تفسيري مفصل للتعديلات المدرجة على الاعتمادات المالية ، وجداول تبين حركات الاعتمادات المالية المدرجة بموجب التنظيم .

وهكذا فإن البرلمان الفرنسي يمتلك سلطة متينة عند مناقشة قوانين المالية التكميلية، بسبب امتلاكه المعلومات الضرورية والكافية حول سير الاعتمادات المالية قبل أن يعرض عليه مشروع

قانون المالية التكميلي، وفضلا عن ذلك فإن تقديم وثائق هامة والتي تكون مرفقة بمشاريع قوانين المالية التصحيحية يعزز سلطته ومكانته.

وفضلا عن هذه القيود الواردة في المادة 13 من قانون العضوي لسنة 2001، استلزمت ذات المادة ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة قبل إقرار مرسوم التسبيق، وعدم تجاوز الاعتمادات الإضافية نسبة 1% من الاعتمادات المرخص بها والمفتوحة بموجب قانون المالية السنوي، إضافة إلى اشتراط هذه المادة ضرورة عدم المساس بتوازن الميزانية المقرر بموجب أخر قانون للمالية.

أما وضع البرلمان الجزائري فيختلف تماما، حيث لم ينص قانون المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم على ذات الحكم الوارد في المواد 13 و35 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، وهكذا فإن المشرع الجزائري لم يخضع للمصادقة البرلمانية التعديلات المدرجة خلال السنة المالية بموجب المراسيم الرئاسية أو التنفيذية على الرخصة البرلمانية مما لا يدعم سلطة البرلمان في ممارسة رقابته على هذا النوع من القوانين، ولا يعزز مكانته في ممارسة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية العامة.

**ثانيا– محدودية سلطة البرلمان أثناء مناقشة وإقرار قوانين المالية التكميلية**

يضع لجوء الحكومة إلى قوانين المالية التكميلية، البرلمان في غالب الأحيان أمام الأمر الواقع، بسبب الطابع الاستعجالي للقانون، خاصة في حالة ما إذا صدر هذا النص القانوني عن طريق الأوامر الرئاسية. فطبقا للمادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016[60]، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يتم إجراء التصويت دون مناقشة أو تعديل على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، و يجب أن يعرض النص بكامله للتصويت عليه و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، وبعد استماع للممثل الحكومة ومقرر اللجنة.

[60] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 28 غشت 2016، العدد 50، ص55.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحية التشريع عن طريق الأوامر وذلك بموجب المادة 142 من دستور 2016 التي نصت على أن "لرئيس الجمهورية أن يشّرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة في أول دورة له لتوافق عليها ..." وبسبب المرونة التي تتميز بها الأوامر الرئاسية، عمدت الحكومة على استعمالها بشكل مكث عند إصدار قوانين المالية المكملة، بهدف الإفلات من الرقابة البرلمانية. وهكذا بينت التجربة العملية بأن معظم القوانين المالية التكميلية تمر في بلادنا عن طريق قناة واحدة وهي الأوامر الرئاسية، بحيث لا تردد السلطة التنفيذية في استخدام هذه الوسيلة القانونية رغم أنها تتسم بالطابع الاستثنائي، فخلال 16 سنة صدرت في بلادنا عشر (10) أوامر متضمنة قوانين مالية التكميلية، والصادرة عن الجهاز التنفيذي، مقابل أربع (04) قوانين مالية تكميلية صوتت عليها السلطة التشريعية، بينما امتنعت السلطة التنفيذية عن استخدام القوانين التكميلية في أربع مناسبات وذلك في سنوات 2004، 2013، 2014 و2016.

يبدو أن الحكومة تفضل اللجوء إلى الأوامر المتضمنة قوانين المالية بدل القوانين الصادرة عن البرلمان، ليس فقط بهدف تحقيق السرعة في اقرار هذه النصوص وتفادي الاجراءات الطويلة و المعقدة أمام البرلمان، ولكن أيضا بغرض التخلص من الرقابة البرلمانية وهكذا وجد البرلمان الجزائري نفسه كمؤسسة دستورية عاجزة عن مراقبة تسيير المال العام، وبذلك فقدت سلطتها المقررة دستوريا في مراقبة الميزانية أثناء تنفيذها، رغم أن الدستور أقر بضرورة عرض هذه النصوص القانونية على البرلمان عند انعقاد أول دورة إلا أن طريقة إقرارها لا تتيح للبرلمان مناقشتها و مراقبتها إذ يتعين عليه أن يصوت عليها إجمالا إما بقبول النص كاملا كما هو أو رفضه ودون أن يتطرق إلى التفاصيل الجزئية كما هو مقرر عند مناقشة القوانين المالية، وعلى هذا الأساس يكون التصويت على هذه النصوص مجرد تحصيل حاصل لا فائدة منه، طالما أن هذه النصوص القانونية تكون قد دخلت حيز التنفيذ من جهة وبسبب طريقة التصويت عليها التي لا تتيح

للبرلمان فرصة مراقبتها من جهة ثانية ، غير أنه بصدور دستور 2016 فإنه يصعب على السلطة التنفيذية أن تسلك هذا المسلك مستقبلا بسبب تغيير نظام دورات البرلمان و اعتماد نظام قائم على دورة وحيدة و طويلة لا تقل عن 10 أشهر ،على أساس ان الحكومة سابقا كانت تستغل توقف البرلمان عن ممارسة نشاطه اعتماد السبب دستور السابق لسنة 1996 بموجب المادة124 نظام دورتين في السنة[61]، حيث كانت أغلبية الأوامر المتضمنة قوانين تصدر بين دورتي البرلمان، ورغم ذلك يبقى احتمال صدور هذه النصوص واردا في حالة العطلة البرلمانية المنصوص عليها بموجب الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 2016.

**الفرع الثاني: عدم فعالية وسائل العامة للرقابة أثناء تنفيذ الميزانية**

يمكن للبرلمان خلال السنة المالية أن يقوم في أي وقت بمراقبة تسيير المالي للدولة والتحقق من مدى تنفيذ الرخصة المالية، فمن الأهمية بمكان أن تتدخل السلطة التشريعية في هذه المرحلة من خلال وسائل الرقابة المخولة إليها قانونا للتأكد من مدى تطابق العمليات المالية المنفذة من قبل الحكومة مع الترخيص البرلماني.

ويمارس البرلمان رقابته بوسائل متعددة أقر له الدستور، وإن كان معظمها يتعلق بالنشاط العام للحكومة، إلا أن بعض منها ينطبق فقط على النشاط المالي كما هو الشأن بالنسبة لرقابة قانون تسوية الميزانية.

ويقصد بالوسائل العامة للرقابة على نشاط الحكومة، تلك الوسائل التي لا ترتبط فقط بالنشاط المالي للدولة، ولكن تمتد أيضا إلى مختلف الأنشطة الأخرى، ويمارس أعضاء البرلمان هذه الوسائل إما بصفة فردية أو بصفة جماعية[62].

**أولا– الوسائل الفردية للرقابة:** الوسائل الفردية للرقابة هي تلك الوسائل التي تكون في متناول أي عضو في البرلمان والتي يمكن أن يستخدمها بمفرده ودون حاجة إلى دعم من قبل أعضاء

---

[61] - تنص الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور 1996 على أن " *"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان* "

[62] - يلس شاوش البشير، المالية العامة – المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص290.

آخرين تهدف مراقبة ومتابعة العمل الحكومي. وتعتبر الوسائل الفردية بمثابة قنوات حوارية بين الحكومة و البرلمان، تمكن هذا الأخير من التقصي عن المعلومات وتابعة أعمال ونشاط الحكومي ، وعلى هذا الأساس لا يترتب عنها مباشرة إقرار مسؤولية الحكومة وإنما يكون غرض منها طرح طلب استفساري واستفهامي حول عمل الحكومة وذلك عن طريق الاستجواب والأسئلة، فهل تتحقق الفعالية في حصول البرلمان على معلومات دقيقة حول حقيقة تنفيذ قوانين المالية ومدى احترام الرخصة البرلمانية من خلال هتين الوسيلتين ؟.

1– **الاستجواب**: إحدى وسائل الرقابة على نشاط الحكومي المخولة للسلطة التشريعية بموجب الدستور بهدف كشف الحقيقة حول موضوع من مواضيع التي تهم الدولة، وينطوي الاستجواب على محاسبة تصرفات الحكومة، وقد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، أو بإحدى أعضائها، وفضلا عن ذلك فإنه قد يترتب عنه إحراج أي عضو في الحكومة ويدفعه إلى توضيح سياسته[63]. وطبقا للمادة 151 من الدستور 2016، يمكن لأي عضو في البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويشترط لإقرار الاستجواب أن يكون موضوعه من قضايا الساعة السياسية و المعاصرة و بالتالي لا يمكن أن يتناول القضايا القديمة التي مر عليها الزمن، كما يستلزم بموجب المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، لتحريك الاستجواب أن يوقع عليه على الأقل 30 نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا في مجلس الأمة، ويجب أن يبلغ في هذه الحالة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة لقبوله.

يقدم مندوب الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض عرضا يتناول موضوع الاستجواب، ثم تجيب عنه الحكومة. وعلى غرار النصوص السابقة لا يشير النص الجديد والمتمثل في القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، على آية إجراءات في حالة عدم تقديم الحكومة اجابات غير مقنعة، كما لم يبين هذ النص عن الجزاء المترتب في

[63] - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، القبة ، 2006، ص154

حالة عدم الرد على الاستجواب. وعلى هذا الأساس لا يمثل الاستجواب وسيلة فعالة للبرلمانيين بهدف الحصول على المعلومات الضرورية المتعلقة بتنفيذ الرخصة البرلمانية.

2– **الأسئلة:** هي وسيلة رقابية يستهدف من خلالها العضو في البرلمان الحصول على معلومات ضرورية يجهلها، وتجيز المادة 152 من دستور سنة 2016 لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي خلال أجل أقصاه 30يوما، وتتم الإجابة عن الأسئلة في جلسات يعقدها المجلس. وإذا كان السؤال من الناحية النظرية له أهمية بالغة لمتابعة تنفيذ الرخصة البرلمانية، إلا أنه من الناحية العملية يبدو غير فعالا خاصة أنه لا يوجد أي نص يرتب جزاء على الحكومة في حالة تقديمها لأجوبة غير مقنعة أو في حالة عدم الرد.

إن دراسة لمختلف الأسئلة المطروحة على الحكومة في مجال مراقبة تنفيذ الميزانية خلال العهدة البرلمانية الأخيرة التي امتدت من 2012 إلى2017، بينت أنها لا زالت تعاني قصورا كبير لا من حيث الكم ولا من حيث الكيف. فمن حيث الكم، لا زال لدى أعضاء البرلمان ارتباك أو تردد في استعمال هذا الأسلوب للرقابة.

[64]أما من حيث الكيف، فإنه يلاحظ أن معظم الأسئلة التي تطرح إما لها طابع عام، كسؤال المؤرخ في 16/05/2016، الذي وجهة إلى وزير المالية من قبل النائب السيد عبد العزيز بلقايد بخصوص تقييم آلية النفقة الجبائية ودورها في الاقتصاد الوطني، أو السؤال النائب محمد داوي، المؤرخ في 11/12/2013 حول الإجراءات الوقائية لحماية المال العام من العملة المزورة. كما أن بعض من الأسئلة تحمل طابع محليا كسؤال المتعلق نسبة الاستهلاك الاعتمادات المالية لبرامج التنموية لولاية عنابة، من طرف النائب محمد صغير حماني بتاريخ 09/09/2015، أو السؤال الذي تقدمت به النائبة حجيرة خليفة حول نسبة استهلاك الاعتمادات المالية لمختلف البرامج بولاية ميلة سنوات 2013-2014.

**ثانيا – الوسائل الجماعية للرقابة:**

[64] - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.

تعتبر الوسائل الجماعية للرقابة من أهم الأدوات القانونية التي تتمتع بها السلطة التشريعية لمباشرة الرقابة على عمل الحكومة، بل وقد يترتب عن استخدام هذه الآلية للرقابة، المسؤولية السياسة فردية كانت أو جماعية للحكومة. وتمكن الوسائل الجماعية للرقابة، البرلمان من مراقبة مدى تنفيذ مخطط الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية خلال نهاية السنة عن طريق مناقشة بيان سياسة العامة (أولا)، كما تسمح له من متابعة أي قضية ذات مصلحة وطنية وفي أي وقت عن طريق إنشاء لجان التحقيق (ثانيا).

**أولا – مناقشة بيان السياسة العامة:** تلزم المادة 98 من الدستور 2016 الحكومة تقديم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، وتعقب هذا البيان مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة إما بتصويت ملتمس الرقابة، الذي يترتب عنه وجوبا استقالة الحكومة. ويمثل بيان مناقشة السياسة العامة فرصة للبرلمان لمناقشة المسائل المالية والمتابعة السياسات المالية التي تم اقرارها بموجب الرخصة البرلمانية، غير أنه يلاحظ من الناحية العملية امتناع الحكومة عن تقديمها، حيث أحجمت السلطة التنفيذية في عدة فترات عن عرضها على البرلمان، بحيث أن آخر بيان عرض على البرلمان كان سنة 2014.

**ثانيا – لجان التحقيق:** يخول دستور بموجب المادة 180 منه لغرفتي البرلمان صلاحية إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة وطنية، وقد ينصب التحقيق على قضايا ذات طبيعة مالية ومرتبطة بالفساد المالي، ففي هذه الحالة يمكن لأعضاء البرلمان بشرط أن يتوفر النصاب القانوني المحدد بموجب المادة78 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، حيث اقتضت هذه المادة أن يوقع على اقتراح لائحة 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة. والملاحظ من الناحية العملية عزوف البرلمان عن استخدام هذه الوسيلة رغم الفضائح المالية الكبيرة والفساد المالي المنتشر الذي يخنق أجهزة الدولة، حيث بقي البرلمان ساكنا في قضايا الفساد مثل قضية سوناطراك 1 و2، وقضية دنيا بارك، وقضية طريق السيار شرق وغرب.

**ثانيا: الرقابة المعاصرة في بعض النظم المقارنة**

تتمتع البرلمانات في بعض النظم المقارنة على غرار الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وفرنسا وبريطانيا وغيرها من الدول، بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، الأمر الذي أكسبها سمعة طيبة واحترما دوليا، بحيث أصبحت نموذجا يقتدى. ولتسليط الضوء على هذه التجارب، ستقتصر درستنا على نموذجين مختلفين أحدهما ينتمي إلى المدرسة أنجلو سكسونية، وهو النموذج البريطاني ((الفرع الأول)، والثاني يتمثل في النموذج الفرنسي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التجربة البريطانية في مجال الرقابة البرلمانية المعاصرة للتنفيذ

تمارس الرقابة المعاصرة عن طريق اللجان المنبثقة عن مجلس العموم في بريطانيا والتي تتولى الاستقصاء، والإشراف على الإنفاق العام، وتعتمد تلك اللجان في ممارسة عملها الرقابي على ما يرد إليها من تقارير عن طريق المحاسب المراجع العام ... [65] Comptroller and Auditor General الذي يعد المساعد الرئيسي للبرلمان في ممارسته للرقابة على الإنفاق العمومي.

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد تحت تصرف المحاسب العام حوالي 900 موظف يساعدونه في ممارسة رقابة دائمة ومنظمة على كشوف المصروفات، ومن ثم فهو يمكن مجلس العموم (House of Common) من أن يتعرف على مدى استخدام المال العام وفق الأهداف

[65] - المراقب المدقق العام أو المراجع المحاسب العام هو موظف سامي برتبة وزير يتم تعينه من قبل الملك، ويتمتع باستقلال العام: بحيث لا يتم عزله إلا بقرار مشترك مجلس العموم ومجلس اللوردات، ورائيه غير قابل للمراجعة من قبل الحكومة كونه يصرف من نفقات التي تقرر بموجب القانون.
يتولى المراقب المدقق العام رئاسة المكتب الوطني للمراجعة الذي يقوم مقام الهيئة العليا للرقابة على الأموال العمومية في بريطانيا، حيث يتكون هذا الأخير من تسع مئة (900) موظف يتمركز أعليهم في لندن ويتوزع الباقون بين المدن الشمالية وإسكتلندا، أما إيرلندا الشمالية قضم مؤسسة مستقلة تتولى مهمة رقابة الحسابات الإدارية لهذه المنطقة، كما يقوم المكتب بتوظيف مئتين وخمسة وخمسين موظفا (255) بصفتهم خبراء محاسبين مؤهلين، إضافة إلى ذلك يمكن هذه الهيئة أن تستعين بمستشارين خارجيين للقيام ببعض المهام.
يمارس المكتب اختصاصه الرقابي على جميع النفقات العامة قبل تنفيذها، حيث تعرض عليه أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ليأذن بصرفها إن كانت مطابقة للقوانين والأنظمة من حساب الإيرادات المودعة في بنك انكلترا لتنقل إلى حساب آخر مفتوح باسم "الدفع العام"، كما يتولى المكتب مهمة الرقابة اللاحقة من خلال التقارير التي ترفع إليه من الموظفين التابعين له في جميع الإدارات الحكومية بتفصيل النفقات العامة التي تم صرفها لتبلغ لاحقا إلى مجلس العموم بموجب تقرير نهائي.
راجع عزة عبد العزيزة قواعد الرقابة المالية العليا وأجهزتها في القانون الوضعي والتشريع الإسلامي - دراسة مقارنة -، أطروحة الدكتوراه، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة ،2015، في 308 ,.307.

التي أقرها[66]. وتتشمل هذه اللجان في لجنة الحسابات العامة ولجنة التقديرات واللجان الإدارية الأخرى.

## أولا–الرقابة بواسطة لجنة الحسابات العامة ( The Public Accounts Committee (PAC:

تعد أداة مجلس العموم الأساسية في ممارسة هذه الرقابة، وقد أنشئت هذه اللجنة لأول مرة بقرار صدر في 08أفريل 1861 بناء على اقتراح من المستر (غلادستون) وزير الخزانة (وزير المالية) آنذاك، فكانت في البداية تتألف من ثمانية (08) أعضاء من مجلس العموم، ثم ارتفع عددها إلى خمسة عشر عضوا إضافة إلى وزير الخزانة (وزير المالية). ويرأس هذه اللجنة في العادة أحد زعماء المعارضة ممن تتوفر لديهم الخبرة الواسعة والكفاءة العالية في الشؤون المالية. وللقيام بالمهمة الأساسية المسندة لهذه اللجنة والمتمثلة في التأكد من أن الأموال العامة أنفقت وفق الرخصة البرلمانية، أحيطت ببعض مقومات النجاح التي تساعدها في إنجاز مهامها الرقابية، وتتمثل هذه المقومات في الآتي:

- أن يترأس اللجنة عضو من أعضاء المعارضة في البرلمان.
- تسهيل عمل اللجنة من خلال حصولها على كل المعلومات الضرورية، إذ يحق لهذه اللجنة طلب الإيضاحات من الوزارات ولها حق استدعاء كبار الموظفين القائمين بالتصرفات المالية في المصالح الحكومية ومناقشتهم، حيث يجب عند اجتماع لجنة الحسابات العامة أن يكون حاضرا كل من المحاسب العام (رئيس مكتب الرقابة الوطني) ورؤساء الحسابات في وزارة الخزانة ورئيس الحسابات في الدائرة التي يراد فحص حسابتها، ويمكن أن يرافقه هذا الأخير أمي من مرؤوسيه. ويرتكز الفحص بالمقام الأول على مراقبة استعمال الاعتمادات المالية واسترشاد بالتقرير المعد من قبل المحاسب العام، وبعد انتهاء من المناقشة تقوم اللجنة بإعداد ونشر تقاريرها.

[66] - أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنقية الموازنة العامة، أطروحة الدكتوراه، جامعة المنوفية 2000.

- تعاون وتنسيق بين اللجنة والمحاسب العام، بحيث تعتمد اللجنة في ممارستها العمل الرقابي على ما يرد في تقرير المحاسب العام وتسترشد برأيه[67]. ويحق للجنة الحسابات العامة في حالة ما إذا تبين لها وجود مخالفات مالية كبيرة بسبب عدم احترام الاعتمادات المالية المرخص بها، أن تثير مسؤولية الموظفين الماليين وإلى تحريك المسؤولية الوزارية[68].

## ثانيا– دور لجان التقديرات والإنفاق واللجان الإدارية Estimates, Departmental Committees Expenditure, and

تختص اللجنة التقديرات يبحث وفحص اعتمادات و تقديرات الميزانية العامة للدولة بالتفصيل ، وكذلك مخصصات المؤسسات العامة التي تعتمد في تمويلها على الإيرادات العامة وليس على التمويل الذاتي، ولهذه اللجنة حق الموافقة على أي تغيير تراه هذه المؤسسات مناسبا على بنود ميزانيتها التقديرية ، غير أنه في سنة 1970 استبدلت هذه اللجنة بلجنة الإنفاق Expenditure Commitee التي بدأت عملها في سنة 1971 ، وتتشكل هذه اللجنة من 06 لجان فرعية كل منها يشمل على 08 أعضاء أي بمجموع 48 عضوا ، وهذه اللجان الفرعية هي: العامة، الدفاع، التجارة و الصناعة، الفنون، البيئة، الخدمة الاجتماعية، العمالة، التعليم، مكتب الوطن.

و قد أسندت لهذه اللجان الفرعية مهمة وضع تقارير تحتوي على التحاليل الناقدة للتسيير الاقتصادي وعلى مقترحات لأفضل الحلول في صنع القرار المتعلق بالإنفاق العام و إدارة الاقتصاد ، وكان يفترض أن تنسق هذه اللجان الفرعية عملها في إطار لجنة الإنفاق إلا أن رؤساء هذه اللجان فضلوا أن يعملوا بأسلوبهم الخاص و يختاروا موضوعاتهم الخاصة في البحث، كما لو كانت اللجنة الإنفاق متكونة من مجموعة من المتخصصين و قد أدى ذلك إلى إلغاء

---

[67] - غير أن اللجنة وإن كانت مسترشد برأي المحاسب العام، إلا أنها ليست مفيدة تماما تفحص الإنفاق الذي فحصه المراقب العام، ومن ناحية أخرى فإن اللجنة لا تستطع منع الإسراف في الإنفاق، غير أنها يمكن أن تسلط الضوء عليه وتفحص الأسباب وتقترح الطرق العلاج والتطوير، المرجع المذكور آنفا، ص 709.

[68] - عطا الله سالم جويعد الصاريرة، المرجع السابق، ص 359.

لجنة الإنفاق سنة 1979 ، ومن ثم أضحت الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية ترتكز كثيرا على لجنة الحسابات العامة.

**الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المعاصرة في فرنسا**

يمارس البرلمان الفرنسي الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية العامة عن طريق إحدى الوسائل الثلاث:

- فقد يمارسها عن طريق الأعضاء أنفسهم.

- أو عن طريق اللجان.

- أو عن طريق المساعدة التي يقدمها مجلس المحاسبة.

**أولا – ممارسة الرقابة عن طريق أعضاء البرلمان:** يمكن للبرلمان أن يمارس الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية من خلال إنشاء لجنة التحقيق أو عن طريق الاستجواب أو بوسطة توجيه الأسئلة المكتوبة أو الشفاهية إلى وزير المالية بصفة خاصة و إلى أي عضو من أعضاء الحكومة بصفة عامة، كما يمكن لأعضاء هذه الهيئة التشريعية ممارسة مهامهم الرقابية على تنفيذ الميزانية بمناسبة التصويت على قوانين المالية التصحيحية ( le vote des lois de finances rectificatif) ، فطبقا للمادة الثانية من الأمر الصادر في 02 يناير 1959 (المادتين 1 و35 من القانون العضوي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية)، تعد قوانين المالية المسماة التعديلية وسيلة هامة لتعديل قانون المالية السنوي ، كما أنها الأسلوب الأمثل لمواجهة المشاكل الناتجة عن سوء التقديرات المالية الواردة في قانون المالية الأولي، فإذا ما كشفت الوقائع أن تقدير الاعتمادات المالية غير دقيقة و لا تفي بالتمويل المطلوب، فإنه يكون من الضروري تعديل قانون مالية السنوي. وتعتبر هذه النصوص القانونية فرصة مهمة لأعضاء البرلمان في إحكام الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، بحيث يمكن لهم مطالبة الحكومة بتفسيرات والتبريرات الضرورية المتعلقة بمختلف التعديلات المدرجة على الاعتمادات المالية سواء كانت تتعلق بفتح الاعتمادات الإضافية، أو إلغائها أو نقلها وتحويلها.

**ثانيا – الرقابة بواسطة اللجان:** يمكن للبرلمان الفرنسي أن يبسط رقابته أثناء تنفيذ الميزانية عن طريق لجان منبثقة عنه، تتمثل في لجنة المالية ولجنة التحقيق.

### 1- اللجان الدائمة (لجنة المالية) ( Commissions Permanentes Commission de Finance):

يحظى عمل لجنة المالية بقدر كبيرا من الأهمية والقيمة في الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية بالنظر إلى المعلومات التي يمكن أن تحصل عليها هذه اللجنة سواء عن طريق رئيس مجلس المحاسبة أو بواسطة المراقبين الماليين الذين يزودونها خلال كل ثلاثة أشهر بتقارير تتضمن وضعية النفقات و الإيرادات، و بالمعلومات دقيقة و الضرورية حول حالة الخزينة العامة للدولة Etat De La Trésorerie) ووضعية النفقات الملتزم بها ( Situation Des Dépenses Engagées ) و القروض العامة و الدين العام ( La Dette Publique ) و كذلك تطور الاستخدام العام للنفقات.

وعلى العموم تستخدم اللجنة في نظر العديد من المتخصصين في المجال المالية العامة وسيلتين هامتين للرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، إحداهما تقليدية والأخرى حديثة.

**أ– الوسائل التقليدية (Les Moyens Traditionnels):** يمكن للجنة المالية أن تمارس الرقابة على المستندات (Contrôle Sur Place)، وكذلك الرقابة المكانية (Contrôle Sur Place)، حيث ألزمت المادة 164 من الأمر 30 ديسمبر 1958 كتاب التقارير الخصوصيين التابعيين للجنة المالية بإرسال تقارير بصفة مستمرة وبشكل منتظم عن ميزانية المصالح الوزارية، ويجب أن توضح هذه التقارير أوجه استخدام الاعتمادات المالية المرخص بها.

وعليه يمكن لكل عضو في البرلمان باستثناء الحالات الخاصة بالأسرار أن يحصل على كافة المعلومات الأساسية والضرورية سواء كانت ذات طبيعة الإدارية والمالية حول سير الميزانية واستخدام الاعتمادات المالية المرخص بها.

**ب – الوسائل الحديثة (Les Moyens Nouveaux)**: عرفت الرقابة البرلمانية على الميزانية أثناء تنفيذها تطورا كبيرا ونقلة نوعية منذ سنة 1979 بسبب الاتجاهات السياسية المشجعة داخل الأغلبية البرلمانية، حيث تم تنقيح ثلاثة نصوص قانونية تتعلق بكيفية حصول البرلمان على المعلومات.

- يتعلق الأمر في المقام الأول بالمادة 20 من قانون الصادر بتاريخ 3جويلية 1978و الذي يحمل تنظيما نهائيا لميزانية 1976، حيث اقتضى هذا النص ضرورة نشر كل النصوص التنظيمية التي تهدف إلى تنفيذ قوانين المالية، مع ضرورة إرسال بعض النصوص ذات صلة بالشؤون الخارجية والأمن الداخلي والدفاع القومي، وبصفة سرية إلى رئيس لجنة المالية والكاتبين العامين التابعين للجنة المالية لكل من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.
- فيما يخص النص الثاني يتعلق الأمر بقانون الصادر في 12 جويلية 1979 والمتضمن تنظيما نهائيا لميزانية 1977، وكذا نص المادة 32 من قانون المالية لسن 1980، حيث اهتمت هذه النصوص بتدعيم وسائل الرقابة البرلمانية من ناحيتين.

- بالنسبة للإيرادات: فقد ألزمت هذه النصوص الحكومة ضرورة تزويد البرلمان بالمعلومات الضرورية التي تسمح بإجراء مقارنة بين التوقعات المنتظرة والإيرادات المحصلة.
- بالنسبة للنفقات: اقتضى هذين النصين من السلطة التنفيذية ضرورة توضيح أوجه الإنفاق من حيث طبيعة إجراء النفقة مع بيان فئات المنتفعين وكذا تحديد الأهداف من عملية الإنفاق.

– وأخيرا النص الثالث يتعلق الأمر بالمادتين 2 و95 من قانون الصادر في 18 يناير 1980 الذي عزز من سلطة البرلمان في مسائل الدفاع والمجهود الاجتماعي، حيث يلزم وزارة الدفاع تقديم مستند يتضمن عن ملخص مفصل استعمال الاعتمادات المنجزة. أما في الشق الاجتماعي يلزم 2 تقييم الاعتمادات المالية المخصصة في هذا الجانب.

## 2- الاستعانة بلجان التحقيق Le Recours A Des Commissions D'enquêtes Et De Contrôle:

تعد لجنة التحقيق والرقابة لجنة مؤقتة على خلاف لجنة المالية التي تتصف بالدوام والاستمرارية، حيث تمارس مهمة التحقيق (Enquêtes) إذا كانت تهدف جمع عناصر المعلومات المتعلقة ببعض الوقائع المحددة أو تقوم بمهمة الرقابة (Le Contrôle) إذا كانت تتفحص بعض الإدارات الإدارية، أو المالية، أو الفنية، أو المشروعات الوطنية.

وتعتبر هذه اللجان وسيلة نموذجية للمعلومات، إلا أنها لم تلعب الدور الكافي المنوط إليها بسبب إحجام الأغلبية البرلمانية عن إنشائها.

وفي سبيل إضفاء نوع من الفاعلية على عمل هذه اللجان، أدخل القانون المؤرخ في 19 جويلية 1977 بعض التعديلات الهامة والتي تتمثل في توسيع من سلطة مجلس المحاسبة الذي يلعب دورا مساعد أو مرافقا للبرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية، من خلال إلزام القانون المؤرخ في 19 جويلية 1977 الأشخاص المدعون للإدلاء بأقوالهم وشهادتهم أمام هذه الهيئة بالحضور، تحت طائلة دفع غرامة مالية في حالة الامتناع وتطبيق العقوبات الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حالة الإدلاء بشهادة الزور.

## ثالثا – مساعدة و مرافقة مجلس المحاسبة للبرلمان ( L'assistance De La Cour Des Comptes ) :

لا يقتصر دور مجلس المحاسبة في مساعدة البرلمان الفرنسي من خلال تقديم تقرير يتضمن تسوية الميزانية ولكن أيضا يمكن للجان البرلمان أن تطلب منه الشروع في إجراء التحقيقات من أجل الحصول على معلومات معينة.

1- **طلبات التحقيق (Les Demandes D'enquêtes)**: يتم طلب التحقيق بواسطة اللجنة المالية التابعة للبرلمان، غير أنه منذ سنة 1977 أصبح بإمكان لجان التحقيق وهي لجان غير دائمة أن تقدم ذات الطلب.

2– **موضوع التحقيقات (L'objet Des enquêtes)**: منذ صدور قانون المؤرخ في 22 جوان 1976

الذي عزز من صلاحية مجلس المحاسبة في مراقبة المشاريع العامة، أصبح بإمكان البرلمان الحصول على البيانات والمعلومات الضرورية على سير المشاريع العامة، الأمر الذي لم يكن في متناوله سابقا".

**ثالثا: إمكانية تعزيز سلطة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية في ظل القانون العضوي الجديد**

تمنح معظم القوانين الناظمة لمالية الدولة، للسلطة التنفيذية بعض الآليات والأدوات القانونية التي تمكنها من تعديل وتصحيح قوانين المالية الأولية بغية موجهة بعض الأوضاع الغير متوقعة، على أساس أن الحكومة هي الجهاز الوحيد المسؤول عن تنفيذ الميزانية، و عن حسن تسييرها.

وهكذا يمكن للسلطة التنفيذية أن تعدل القوانين المالية عن طريق القوانين والأوامر التصحيحية، كما يمكنها أن تلجأ إلى التنظيمات من أجل تحقيق هذا الغرض. غير أن تطبيق هذه الأدوات القانونية المتاحة للحكومة بدون ضوابط ودون قيود، قد يمس بالرخصة البرلمانية ، و يخل بحوكمة المالية العامة ، وقد بينت التجربة العملية في الجزائر عن إفراط السلطة التنفيذية في استخدام هذه الأدوات القانونية، مما شكل صعوبة كبيرة للبرلمان في مراقبة العمل الحكومي ولتفادي هذه الصعوبات التي اعترضت السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها المالي، وبغية إضفاء الشفافية على طريقة تنفيذ الميزانية العامة، وضع المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي الجديد لسنة 2018، ضوابط و قواعد تكفل احترام الرخصة البرلمانية ، وتعزز سلطة البرلمان خلال مرحلة التنفيذ قوانين المالية.

وتتمثل هذه الضوابط، في أسبقية إعلام البرلمان قبل إجراء أي تعديل يمس قانون المالية الأولي (الفرع الأول)، وتحديد سقف معين لتعديل بعض الاعتمادات المرخص بها (الفرع الثاني)، وأخيرا، ضرورة إخضاع التعديلات الحكومية للمراقبة البرلمانية بواسطة القوانين المالية التصحيحية (الفرع الثالث).

**الفرع الأول: إلزامية إعلام البرلمان قبل إجراء أي تعديل يمس القانون المالية الأولي**

رسخ القانون العضوي الجديد لسنة 2018، على خلاف قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مبدأ الشفافية على عملية تنفيذ قانون المالية الأولي، بحيث حدد عدة مكانزمات وآليات تزيل اللبس الذي كان يكتنف على عملية تنفيذ الميزانية، كما أنه عزز من سلطة البرلمان خلال هذه المرحلة. وقد ميز القانون المرجعي الجديد بين حالتين التي يكون فيها تنفيذ الميزانية وهما: الحالة الاستعجالية والحالة العادية.

ففي الأوضاع الاستعجالية، خولت المادة 27 من القانون العضوي الجديد، حصريا للحكومة صلاحية اتخاذ مراسيم التسبيق خلال السنة الجارية للتكفل بالنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية.

إن هذا الإجراء سيمكن الحكومة بلا ريب من مواجهة حالات الطوارئ التي يمكن تسويتها بشكل فوري عن طريق مراسيم التسبيق دون الحاجة إلى اللجوء مسبقا إلى القوانين المالية التصحيحية التي تتطلب وقتا طويلا ما بين (60 و75 يوما) لتحضيرها والتصويت عليها من قبل البرلمان ثم المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية.

وإذا كان القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية قد خول للسلطة التنفيذية صلاحية تعديل الرخصة البرلمانية عن طريق مراسيم التسبيق في حالة الاستعجال، إلا أنه في المقابل ذلك أخضع هذه الصلاحية البعض القيود، بحيث ألزم الحكومة من أن تبلغ فورا وقبل إجراء أي تعديل، الجهات المختصة في البرلمان بذلك[69].

[69] - - تنص المادة 27 من القانون العضوي المتعلق يقوم المالية لسنة 2018 على أنه "*يمكن اتخاذ مراسيم التسبيق خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة المتكفل بالنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات إضافية، وذلك حصريا في الحالات الاستعجالية القصوى، ويمكن فتح الاعتمادات المالية إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية ويتم توزيعها بمرسوم، ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فورا، وفي كل الأحوال ، يجب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية، 0.3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، وتخضع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم*".

أما في الحالة العادية، فقد حول القانون العضوي الجديد للبرلمان إمكانية متابعة العمل الحكومي خلال مرحلة تنفيذ الميزانية، بحيث ألزم الحكومة بتقديم معلومات لهذه المؤسسة الدستورية عن كل تغيير أو تعديل قد يمس الرخصة البرلمانية، وتشمل المعلومات المقدمة، ما يلي:

- كل إلغاء لاعتمادات المالية المرخص بها أو تم إعادة استعمالها من جديد بموجب مراسيم التسوية (أي مراسيم الإلغاء أو مراسيم إعادة الاستعمال)[70].

- كل مراسيم النقل والتحويل تمس الاعتمادات المالية التقييمية المرصودة لبعض النفقات التي يصعب توقعها عند وضع قانون المالية الأولي، ومن ثم فإن المبالغ المرصدة لهذه النفقات 3 تكون مرشحة للزيادة، بحيث يجوز للحكومة أن تتجاوز المبلغ الاعتماد التقديري[71].

- مراسيم النقل والتحويل التي تهدف إلى تعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج[72].

**الفرع الثاني: تحديد سقف معين لتعديل بعض الاعتمادات المرخص بها**

يمنح القانون العضوي الجديد للحكومة حرية أكبر في تسيير البرامج والاعتمادات المالية، حيث إن نظام حركة الاعتمادات الجديد، يسمح بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات بكل ليونة، بحيث لا تتعارض مع الأهداف المسطرة. و إذا كان المشرع الجزائري قد كرس مبدأ مرونة كقاعدة تحكم ميزانية الدولة ، بحيث يمكن للحكومة أن تعدل الرخصة البرلمانية لأسباب ضرورية ، إلا أن ذلك لا يعني تمتعها بسلطة مطلقة ، فقد وضع المشرع الجزائري قيودا و إجراءات أكثر

---

[70] - اقتضت المادة 26 من القانون العضوي الجديد من أنه "*يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح شير في موضوع خلال السنة، بموجب مرسوم، بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو المسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية، ويمكن إعادة استعمال هذه الاعتمادات وفق الشروط العادة عن طريق التنظيم.*

*يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية، من أجل التكفل عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة التغطية النفقات، بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلال في التوازنات العامة.*

*يقدم الوزير المكلف بالمالية، عرضا شاملا عماد حماية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان*".

[71] - استلزمت الفقرة الثالثة من المادة 31 من القانون المرجعي الجديد لسنة 2018 من أنه " *تقيد التشققات المتكفل بها عن طريق اعتمادات مالية تقييمية عند الحاجة، مبلغ يفوق الاعتمادات المفتوحة، وتتم تسوية تجاوز الاعتمادات المالية القيمية بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة في الميزانية العامة للدولة، أو بتقييدها في حساب النتائج، ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فورا، بأسباب تجاوز الاعتمادات المالية التي تمت تسويتها بقيدها. حساب النتائج.*"

[72] - نصت الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة 33 من ذات القانون، على أنه "*يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية التعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج.*

*يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني يتم تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان بذلك ....*"

صرامة من خلال تحديد سقف التعديلات التي تنصب على الاعتمادات المالية المرخص بها، حيث اقتضت المادة 27 من قانون العضوي الجديد من أن فتح الاعتمادات الاضافية في حالة الاستعجال القصوى عن طريق مراسيم التسبيق، ينبغي أن لا يتجاوز حدود 03% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية الأولى.

أما بالنسبة للتعديلات التي اعترت الاعتمادات المالية المتراكمة للبرامج بعد خضوعها لإجراء ات النقل والتحويل وذلك طبقا للمادة 33 من ذات القانون، فينبغي ألا تتجاوز حدود 2 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية[73].

وفيما يتعلق بالتعديلات التي تمس اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار، نتيجة إجراء نقلها من برنامج إلى برنامج آخر، فطبقا للفقرة الثانية من المادة 36 من ذات القانون، فلا بد ألا تتجاوز قدر خمسة في المئة (5%) من الاعتماد الأولي، ويجب أن يتم النقل عن طريق قرار وزاري مشترك يتخذه وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية قبل نهاية الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية[74].

**الفرع الثالث: ضرورة إخضاع التعديلات الحكومية لمراقبة البرلمان عن طريق القوانين المالية الأولية والتصحيحية**

سعى المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي الجديد لسنة 2018، إلى تعزيز سلطة البرلمان خلال مرحلة تنفيذ الميزانية، بحيث أخضع كافة التعديلات الحكومية التي تمس الرخصة المالية على رقابة السلطة التشريعية، وهكذا اقتضت المادة 27 من القانون العضوي الجديد من أن

---

[73] - تنص الفقرة الثانية من المادة 36 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 على أنه "*يمكن أن تقال اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ماء إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره خمسة في المائة (5 %) من الاعتماد الأولي ويتم النقل عن طريق قرار وزاري مشترك يتخذه وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية قبل نهاية الفترة التكميلية المذكورة أعلاه وتضاف المبالغ التي تم نقلها إلى اعتمادات الدفع المفتوحة موجب قانون المالية. يجب ألا يتسبب، في أي حال من الأحوال، تحديد التنمية إلى الفترة التكميلية وتقال اعتمادات الدفع في تدهور التوازنات الميزانياتية والمالية.*"

[74] - اقتضت المادة 33 من القانون العضوي الجديد من أنه "*يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية التعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج ... لا يمكن أن تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل بموجب مرسوم، خلال نفس السنة، حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية السنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية* "

يتم إخضاع مراسيم التسبيق لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم. أما المادة 36 من ذات القانون، فقد اشترطت من أن تضاف التعديلات المدرجة على اعتمادات الدفع نتيجة نقلها من برنامج إلى برنامج آخر، في قانون المالية.

و هكذا البرلمان الجزائري يمكن له أن يبسط رقابته بواسطة القوانين المالية السنوية أو التصحيحية على حراكية الاعتمادات المالية خلال مرحلة تنفيذ الميزانية ، و لاشك أن ما يدعم و يعزز عمله خلال هذه المرحلة هو اطلاعه مسبقا وقبل أن يعرض عليه مشروع قانون المالية الأولي أو التصحيحي ، بكل التعديلات التي أجرتها الحكومة و بذلك يكون متابعا لعملية تنفيذ الميزانية منذ بدايتها ، فلا يجد نفسها تحت ضغط قصر أجال الدراسة و التصويت على مشاريع قوانين المالية السنوية أو التصحيحية ، وهو ما يضمن له مناقشة هذه المشاريع بكل موضوعية وجدية.

## 2– الرقابة اللاحقة للتنفيذ

إن الغاية الأساسية من الرقابة البرلمانية اللاحقة هي التأكد من مدى احترام الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات ، وذلك من خلال إلزامها بتقديم الحساب الختامي عند نهاية كل سنة مالية يوضح من خلاله التحصيل الفعلي للإيرادات و التنفيذ الحقيقي للنفقات، ويبين على ضوئه مدى مطابقة أرقام الميزانية التقديرية و كل العمليات المالية المنفذة مع الأرقام الحقيقية الواردة فيه، كما تتيح الرقابة اللاحقة للبرلمان التأكد من مدى صحة ووضوح حسابات الدولة ومعرفة ناجعة السياسة المالية العامة المنتهجة من قبل الحكومة، وكذا المركز المالي للدولة ، استنادا على أربعة متطلبات رئيسية وهي:

- الطابع الموضوعي والعقلاني لعملية تقدير الإيرادات والنفقات.
- تجانس بين الإجراءات والأهداف المسطرة في الميزانية.
- صحة ومصداقية الأرقام والحسابات الواردة في وثيقة الميزانية.

– مدى احترام التشريع والقوانين المعمول بها[75].

ألزمت المادة 179 من دستور 2016[76] في فقرتها الثانية، الحكومة بضرورة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان بقولها" *... تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان* "[77]، ويستشف من هذا النص أن المؤسس الدستوري ربط إقفال السنة المالية بالتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية ولم يورد عبارة "*يجوز أو يمكن أن تختتم السنة المالية* ..."، و التي تفيد بأن الأمر جوازي وليس إجباري.

وعلى هذا الأساس فإن مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان، تعد فرصة سانحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية، وتشكل كذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن تصويت على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه[78].

والجدير بالذكر أن تنصيص على هذه الزامية من الناحية التاريخية ليس وليد دستور 2016، وإنما تضمنها لأول مرة دستور سنة 1976، وذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة187 منه، والتي جاء فيها ما يلي: "... *تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة*". وكذلك نص دستور 1989 لاسيما في الفقرة الثانية من المادة 150 على أنه " *تختتم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية*." ، كما أقر دستور 1996 في المادة 160 منه ذات المضمون مع إضافة بعض التعديلات، حيث خول المؤسس الدستوري بمقتضاها حق التصويت على قانون تسوية الميزانية لكلا الغرفتين.

---

[75] - Mohamed Larbi GHANEM (Directeur General De La Comptabilité Au Ministère Des Finances), Expérience Algérienne En Matière D'élaboration De La Lois De Règlement Budgétaire El Wassil, N° 11, 2014, P 85.

[76] - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأول عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2016.

[77] - لم يتغير مضمون النص الوارد في المادة 179 من دستور 2016 عن النص المحدد المادة 160 من دستور 1996.

[78] - يلس بشير شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمان، المرجع السابق، ص 17.

و من ناحية أخرى وتأكيدا على الأحكام الدستورية السالفة الذكر، فقد ألزم المشرع الجزائري بموجب المادة 68 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم الحكومة، بضرورة إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية ضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، وهذا حتى يتسنى للبرلمان مراقبته، فإذا كانت الهيئة التشريعية تملك حق اعتماد وإقرار مشروع قانون المالية ، فإنه من باب الأولى أن يخول لها سلطة مراقبة تنفيذه للتأكد من تطبيقه ضمن حدود المرخص بها، و ذلك من خلال الاطلاع على نتائج الفعلية للحساب المالي للدولة وعلى هذا الأساس يشكل قانون تسوية الميزانية نقلة نوعية في تفعيل دور السلطة التشريعية في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية وضمان شفافية استعمالها ،كما يعد إحدى أدوات مراقبة تسيير الأموال العمومية وتكريس الحكم الراشد ، ومبدأ الفصل بين السلطات.

**مكانة قانون تسوية الميزانية في نظام القانوني الجزائري**

أضحى قانون ضبط الميزانية منذ تكريسه بموجب أحكام دستور 1976[79] وكذا قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، يحتل مكانة مرموقة في النظام القانوني الجزائري، فهو بهذه الصفة أصبح يمتلك " قيمة دستورية عليا " داخل المنظومة القانونية، كما أنه من ناحية أخرى، يمثل هذا النص القانوني آخر عمل أو إجراء يتعلق بالدورة المالية، وعلى هذا الأساس أصبح يحتل مكانة بارزة في المنظومة المالية للدولة.

**1- مفهوم وأهمية قانون تسوية الميزانية**

ينفرد قانون تسوية الميزانية عن غيره من النصوص القانونية بجملة من الخصائص والمواصفات التي أكسبته ميزة وأهمية خاصة، بحيث أصبح يبدو قانونا مميزا عن باقي النصوص القانونية الأخرى، فماهي طبيعة وأهمية هذا النص القانوني المتميز؟ وللوقوف بصفة أدق على المسألة، نتعرض أولا لمفهوم هذا النص القانوني المتميز، ثم نبين ثانيا أهميته.

[79] - تم تثبيت قانون ضبط الميزانية لأول مرة في النظام القانوني الجزائري بموجب أحكام الفقرة الثانية من المادة 187 من دستور 1976، التي نصت على أنه: "... تحسم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه خط ميزانية السنة المالية المنصرمة".

**أولا – مفهوم قانون تسوية الميزانية:** يستشف من خلال أحكام المواد 77,76,5,2 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم أن المقصود بقانون تسوية الميزانية العامة للدولة، ذلك القانون الذي يهدف إلى قفل حسابات الميزانية العامة في نهاية السنة المالية، بحيث يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية من خلال إظهار الإيرادات المحصلة فعلا وإبراز النفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما[80].

و من ناحية أخرى فإن قوانين تسوية الميزانية لها ميزة خاصة في القانون الجزائري، بحيث نصت المادة 02 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتسم، التي نصت على أنه" يكتسي *طابع قانون المالية ... قانون ضبط الميزانية* " ، ومن ثم فان قانون تسوية الميزانية يعد عملا تشريعيا له طابع قانون المالية مثله مثل قانون المالية السنوي وقوانين المالية المعدلة و المكملة، فهو يتفق مع قانون المالية الأولي وقانون المالية التكميلي شكلا و مضمونا، فمن حيث الشكل فإن عملية إعداد واعتماد و إصدار قانون المالية الأولي وكذا قانون المالية التكميلي هي نفس العملية التي يخضع لها قانون تسوية الميزانية، كما أن هذه القوانين الثلاث تخضع لنفس النصوص التنظيمية، أما من حيث المضمون فتجد هذه النصوص القانونية ترتبط ارتباطا وثيقا فيما بينها ، فاذا كان قانون المالية الأولي هو تلك الوثيقة السياسية والقانونية التي نقر و ترخص بالنسبة لكل سنة مدنية مقبلة ، مجمل موارد الدولة و أعبائها ، فان قانون المالية التكميلي لا ينفصل عن القانون الأولي لكونه جاء ليعالج الأوضاع ناتجة عن سوء تقدير النفقات و الإيرادات المعتمدة في قانون المالية الأولي، أما قانون تسوية الميزانية فهو يعبر عن الوضعية النهائية لقانون المالية ، وعليه يمكن القول بأن القوانين المالية الثلاث تمثل المراحل أو الأطوار الثلاث التي تمر بها ميزانية الدولة، غير أن قانون تسوية الميزانية ينفرد عن النصين السابقين في كونه آلية قانونية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية للسنة المالية ناقص ثلاثة (-3)،كما يعتبر إحدى أدوات مراقبة اللاحقة على تسيير الأموال العمومية، فضلا عن ذلك فإنه يتضمن على أرقام فعلية وحقيقية، في حين أن

[80] - تجدر الإشارة إلى أن لجنة المالية و الميزانية ارتأت تسمية مشروع قانون متضمن تسوية للميزانية بدل من مشروع هذا القانون وذلك تماشيا مع أحكام المادة 160 من دستور 1996 التي تنص صراحة على تصويت البرلمان عند اختتام السنة المالية على قانون متضمن تسوية الميزانية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تصويت البرلمان على قانون متضمن تسوية الميزانية 2008، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 198، 24 يناير 2011، ص30

كل من قانون المالية السنوي و قانون المالية التكميلي يتضمنان على أرقام تقديرية،، كما أن إعداد هما يتعلق بالسنة مالية المقبلة، في حين أن إعداد قانون تسوية الميزانية يتعلق بالسنة مالية المنتهية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي الجديد لسنة 2018، قد نص على قانون تسوية الميزانية في المادة04 منه، بقولها " *يكتسي طابع قانون المالية ... القانون المتضمن تسوية الميزانية* "، كما عرفته المادة 08 من ذات القانون، بأن" *قانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة*"، زيادة على ذلك أفرد المشرع الجزائر الباب الخامس لهذا النص القانوني بعنوان "*القانون المتضمن تسوية الميزانية*"، حيث اشترط المشرع أن يعرض هذا النص القانوني بصيغة – 1 بدلا من صيغة –3 المقررة بموجب القانون 84-17.

و مما يلفت الانتباه أن المشرع الجزائري في ظل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018، يكون قد تبني المصطلح القانوني الوارد في دستور سنة 2016 ، وذلك من خلال استعماله لمصطلح "القانون المتضمن تسوية الميزانية"، بينما نجد أن المشرع الجزائري استخدم مصطلح آخر في نصوص أخرى وهو " قانون ضبط الميزانية" و ذلك في المادة 18 من قانون 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم، و المتعلق بمجلس المحاسبة[81]، وكذلك في المادة 02 من قانون رقم 17-84 المعدل و المتمم ، وهكذا لم يكن هذا المصطلح موحدا بين هاذين النصين مع نصوص الدساتير 1989، 1996، 2016 التي تبنت مصطلح" قانون تسوية الميزانية".

غير أنه من الملاحظ أن المادة 02 السالفة الذكر لم تك تتماشى إلا مع دستور سنة 1976 الذي نص في الفقرة الثانية من المادة187 على مصطلح قانون ضبط الميزانية بقولها: *" ... تختتم*

[81] - تنص المادة 18 من قانون 95-20 على أنه " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها."

*السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة*".

**ثانيا– مدى أهمية قانون تسوية الميزانية:** تتحقق الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية من خلال متابعة تنفيذ الخطط وقياس وتحليل وتقييم النتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف، وعليه تبدو أهمية هذا النص القانوني من النواحي التالية:

– أنه قانون يسمح بتجسيد مهام السلطات بشكل واضح، السلطة التنفيذية: التحضير والتنفيذ، والسلطة التشريعية: التصويت والترخيص والرقابة.

– يعد نصا قانونيا ومحاسبيا.

– يظهر المركز المالي للدولة من خلال إبراز الفائض والعجز في ميزانية الدولة.

– أنه قانون يضمن المشاركة الفعالة للسلطة التشريعية في توجيه عمل الحكومة ومن ثم المساهمة في رسم السياسة العامة في الدولة[82].

– التأكد من أن تنفيذ الميزانية العامة يتماشى مع الإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية من خلال الحرص على عدم تغيير المخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في تنفيذ الميزانية التي يقرها البرلمان.

– يتأكد المعنى الحقيقي للرقابة، في ظل قانون ضبط الميزانية، لأن الرقابة تتحقق بعد تنفيذ بنود الميزانية عموما، مما يعني أن الملاحظات من جانب البرلمان تتم على أساس الواقع وليس استنادا على التقدير.

– إن ارتباط الرقابة عن طريق قانون تسوية الميزانية بالواقع يجعل منها الأقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل، لأنها تمكن البرلمان من التأكد من مدى تحقيق الأهداف المسطرة على ضوء العمليات المالية المنفذة، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية

[82] ـ كمال رزيق، " المحافظة على المال العام والعقلية البريطانية – الإطار النظري لقانون تسوية الميدانية و أبعاده- مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014، ص193.

العامة ، كميزانية الأداء وتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق، و على هذا الأساس يعتبر هذا النص القانوني مرجعا أساسيا للبرلمانيين عند مناقشة قوانين المالية للسنوات المقبلة، بحيث يمكنهم من كشف عن الانحرافات التي يمكن أن تشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج، بهدف تطوير الأداء بشكل يكفل تنفيذ الميزانية بكفاءة وفعالية، مما يؤدي إلى تفادي الوقوع في الانحرافات السابقة ، كما يجعل من هذا النص القانوني بمثابة الأداة لتكرس ممارسة الحكم الراشد و الشفافية في تسيير المال العام من خلال تحسين الفعالية في استعمال الموارد المالية العمومية . وعلى هذا الأساس يتحول غرض الرقابة اللاحقة على قانون تسوية الميزانية من أسلوب علاجي الذي يتحقق بعد تنفيذ الميزانية لأنه لا تسمح بتفادي العيوب والمخالفات الحالية، إلى وسيلة وقائية تسمح بتفادي الأخطاء والانحرافات المالية إذا أصبح كمرجع أساسي عند مناقشة قوانين المالية الأولي.

# قائمة المصادر والمراجع

## باللغة العربية.


1 – حسن عواضة، *المالية العامة*، دار النهضة العربية، بيروت، 1983.

2 – فوزي عطوي، *المالية العامة*، منشورات الحلبي، 2003.

3 يلس شاوش بشير، *المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

4 – الصغير بعلي محمد، *المالية العامة*، دار العلوم، عنابة، 2003.


## باللغة الفرنسية.


جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
المحطة المركزية للبحث العلمي



1 – François ADAM, Olivier FERRAND, Rémy RIOUX, coll. Amphi, 3ème édition, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, Paris, 2010.

2 – François CHOUVEL, Finances publiques, Gualino éditeur, Paris, 2002.

3 – Jean–Marie COTTERET, Claude EMERI, Le budget de l'Etat, coll. Que sais–je?, Presses universitaires de France, 7ème édition, Paris, 1994.

4 – Yahia DENIDENI, *La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie*, OPU, 2002.

5 – Sébastien KOTT, Carole MONIOLLE, Finances publiques, coll. Cursus AES, ellipses, Paris, 2007.




Scanné avec CamScanner

6 – Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, collection THEMIS, Presses universitaires de France, 1968.

7 – J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, *Droit budgétaire*, Litec, 3ème édition, 1999.

8 – Jean-François PICARD, Finances publiques, coll. Concours des fonctions publiques, 2ème édition, Litec, Paris, 1997.

9 – Luc SAIDJ, Finances publiques, coll. Cours, 4ème édition, Dalloz, Paris, 2003.

المجلس العلمي



Scanné avec CamScanner