



جامعة وهران 2
كلية الحقوق و العلوم السياسية

أطروحة

للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم
في القانون العام

سلطة البرلمان في المجال المالي

— دراسة مقارنة —

مقدمة ومناقشة علنا من طرف

السيد: سالم محمد

أمام لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	المؤسسة الأصلية	الصفة
بناصر يوسف	أستاذ	جامعة وهران 02	رئيسا
يلس شاوش بشير	أستاذ	جامعة وهران 02	مقرر
بقنيش عثمان	أستاذ	جامعة مستغانم	مناقشا
بوعارة محمد الطاهر	أستاذ	جامعة الجزائر 01	مناقشا
عمار عباس	أستاذ	جامعة معسكر	مناقشا
لونيس عبد الوهاب	أستاذ محاضر (أ)	جامعة وهران 02	مناقشا

السنة: 2019-2020



جامعة وهران 2
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



سلطة البرلمان في المجال المالي - دراسة مقارنة -

أطروحة

للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم
في القانون العام

من إعداد الطالب:

سالم محمد

تحت إشرافه

أ.د. يلس شاوش بشير

أستاذ التعليم العالي

السنة الدراسية: 2019-2020

"وقل اعملوا فسيرب الله عملكم ورسوله

والمؤمنون"

(التوبة - 105)



إلى أحق الناس بصحبتى أمى رحمها الله

إلى من لم يبخل علىّ بجهد فى تربيتى... أبى رحمه الله

إلى من لاقت معى فى سبيل إخراج هذا البحث الكثير من الصعاب... زوّجتنى المخلصة

إلى آلاء و أمين فلذة كبذى...أبنائى

إلى رحمتى و أسرتى

إلى بلدى ووطنى وارضى اعلاء وازدهارا

أعلن شكرى مرردا

وتقديرى إلى كل من وجه و أرشدا

و من كان عوننا فساعدنا



شكر وعرفان

قال تعالى { وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ
وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ حَالِمًا تَرْضَاهُ وَأَدِّبْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي
مَجَادِكَ الْعَالَمِينَ { النمل 19.

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت، أهل الثناء والمجد، أحق ما قال العبد، وكلنا لك عبد، أشكرك ربّي
على نعمك التي لا تعد، والآنك التي لا تحد، أحمدك ربّي وأشكرك على أن
يسررت لي إتمام هذا البحث على الوجه الذي أرجو أن ترضى به عني.

ثم أتوجه بالشكر الخاص والخالص إلى من رعاني طالبا منذ دراسة الماجستير
إلى أطروحة الدكتوراه، والمشرّف على هذا البحث أستاذي ومشرّفني الفاضل
الأستاذ الدكتور: يلىس هاوش بشير، الذي له الفضل - بعد الله تعالى - على
البحث والباحث منذ أن كان الموضوع عنوانا وفكرة إلى أن صار رسالة وبحثا. فله
مني الشكر كله والتقدير والعرفان.

كما إنني مدين بالشكر لكل من قدم إلي يد العون خلال مسيرة تعليمية

من أساتذة وأقارب وأصدقاء، وارشديني في كتابة هذا البحث المتواضع فلهم

مني الشكر والتقدير.



قال تعالى:

﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ ۗ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْم ۗ ﴾

[يوسف: (55)]

و قال أيضا :

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ۗ ﴾

[الفرقان: 67]

« Il est de plus en plus reconnu que, lorsque les gens ordinaires participent à la gestion de l'argent du public, vous obtenez des décisions plus fortes, moins de corruption et de mauvaise gestion et de meilleurs résultats pour les populations d'un pays, en particulier les pauvres. en d'autres termes: budgets ouverts. transformez les vies. »

LE PARTENARIAT BUDGETAIRE INTERNATIONAL (IBP)

" من المعترف به كثيرا أنه عندما يشارك الناس العاديين في إدارة الأموال العامة ، فإنك تحصل على أقوى القرارات ، و أقل فساد و سوء تسيير ، وتحقق أفضل نتائج لسكان دولة ما ، وخاصة الفقراء.منهم وبعبارة أخرى: الميزانيات المفتوحة. تحول الحياة "

منظمة الشراكة الدولية للميزانيات

الكلمات المختزلة

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITE (DGC)	المديرية العامة للمحاسبة (م ع م)
AGENCE COMPTABLE CENTRALE DE TRÉSOR(ACCT)	الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة
LA DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET (DGB)	المديرية العامة للميزانية (م ع م)
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPOTS (DGI)	المديرية العامة للضرائب (م ع ض)
LA DIRECTION GÉNÉRALE DU DOMAINE NATIONAL(DGDN)	المديرية العامة للأموال الوطنية (م ع أ د و)
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES(DGD)	المديرية العامة للجمارك (م ع ج)
LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (DGT)	المديرية العامة للخزينة (م ع خ)
La Lois Organique Relative Aux Lois De Finance (LALOF)	القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
Le Partenariat Budgétaire International (IBP)	منظمة الشراكة الدولية للميزانيات
Open Budget Index (OBI)	مؤشر الميزانية المفتوحة
Le Débat D'orientation Des Finances Publiques (DOFP)	مناقشة توجهات العامة للميزانية
Organisation for Economic Co-operation and) Development (OCDE)	منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية
Un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT)	إطار الانفاق متوسط الأجل
Transparency International Organization (TIO)	منظمة الشفافية الدولية
Le Projet De Modernisation Des Systèmes Budgétaires(MSB)	مشروع تحديث نظام الميزانية
projet de loi de finances (PLF)	مشروع قانون المالية
La Révision Générale Des Politiques Publiques (RGPP)	المراجعة العامة للسياسات العامة

الخطوة

مقدمة

الباب الأول: مدى تأثير نظام الميزانياتي على الصلاحيات المالية للبرلمان

الفصل الأول: القانون الناظم للميزانية لسنة 1984

كأداة لتفويض السلطة المالية للبرلمان

المبحث الأول : المكانة الهشة للقانون المرجعي المتعلق بقوانين المالية

المؤرخ في 7 جويلية 1984

المبحث الثاني: اعتماد القانون المرجعي لسنة 1984 على معايير تقليدية

التي تحكم الميزانية العامة

المبحث الثالث : عدم مرونة النظام القانوني المكرس بموجب

قانون 84-17، و المتعلق بقوانين المالية

الفصل الثاني: عدم انسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية

التي تهدف إلى عصرنة الميزانية العامة

المبحث الأول: دور المنظمات الدولية في إرساء قواعد دولية جديدة للمالية العامة

المبحث الثاني: التجربة الفرنسية كنموذج لإصلاح الميزانية في الدول الغربية

المبحث الثالث: التجربة المغربية كنموذج لإصلاح الميزانية في الدول العربية

الفصل الثالث: الدستور المالي الجديد في الجزائر

ومسألة تأخير إصداره

المبحث الأول: تقديم الدستور المالي الجديد منذ نشأته

كمشروع لتحديث نظام الميزانياتي

المبحث الثاني: محاور مشروع إصلاح و عصرنة الميزانية

المبحث الثالث: الإفراج عن مشروع إصلاح الميزانية العامة

بعد فترة طويلة من تجميده

الباب الثاني: مدى قدرة البرلمان على ممارسة سلطته المالية

الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة و الترخيص بها

المبحث الأول: عملية إعداد مشروع قانون المالية
المبحث الثاني: تلاشي سلطة البرلمان خلال مرحلة عرض
و مناقشة مشروع قانون المالية و الترخيص به
المبحث الثالث: مكانة الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عنها

الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية
المبحث الأول: عدم شفافية عملية توزيع الاعتمادات المالية
وإنعكاسها على فعالية الرقابة البرلمانية
المبحث الثاني: الإمكانيات المتاحة للحكومة لتعديل الرخصة البرلمانية
المبحث الثالث : سلطة البرلمان أثناء تنفيذ قوانين المالية
بين ضعف وإمكانية تعزيزها

الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

المبحث الأول: قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة اللاحقة
المبحث الثاني: مسار عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية
المبحث الثالث: محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون تسوية الميزانية

الخاتمة

مقدمة

أوضحت الميزانية العامة ضرورة من ضروريات علمنا المعاصر، فلا تستطيع أية دولة مهما كان نظامها السياسي، وتوجهاتها الفكرية و الإيديولوجية أن تستغني عنها، فبدون الميزانية العامة يصعب على أية الدولة أن تقوم بوظائفها الموكلة إليها ، و لا أن تنفذ سياستها، و لا حتى أن تسيّر مصالحها و مؤسساتها.

ونظرا لأهميتها ومكانتها فقد أسندت معظم التشريعات للبرلمان مهمة ضمان حسن تسيير أموال الدولة، وإقرار الميزانية ومراقبة عمل الحكومة في المجال المالي، غير أن هذه الوظيفة المالية تبدو غير عادية ، فهي تختلف عن الإختصاصات البرلمانية الأخرى في مجال التشريع ، حيث يقتصر دور البرلمان على مجرد مناقشة مشاريع القوانين و التصويت عليها، بينما أضحى المؤسسة التشريعية بفضل الوظيفة المالية تتمتع بسلطة واسعة تمكنها من المساهمة في صناعة قانون المالية، و ترخيص للحكومة بتنفيذه و ممارسة الرقابة بكامل صورها (الرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة) على العمل الحكومي، فضلا عن ذلك يمكن للبرلمان مناقشة سياسة الحكومة، لكون الميزانية هي ترجمة رقمية للتوجهات الكبرى و السياسات العامة في الدولة.

و تزداد أهمية هذه الوظيفة لكون أن قانون المالية يتضمن على جميع موارد المالية للدولة و نفقاتها ، كما أنه مرتبط بمختلف موضوعات المالية العمومية للدولة، فأحكامه تشمل الضرائب بجميع صورها و الرسوم ، و أملاك الدولة و القروض ، و الإستثمارات، و التأمينات ، الجمارك وغيرها من المجالات المالية. الأمر الذي يجعل من الوظيفة التي يمارسها البرلمان تتعدى مجرد إختصاص بسيط، و إنما يمكن تكييفها بأنها إختصاص غير عادي ، و هو ما يعرف في أبجدية الكتب الفقهية الغربية المعاصرة بـ "السلطة المالية للبرلمان" (Le Pouvoir Financier du parlement) أو " السلطة الميزانية للبرلمان (Le Pouvoir Budgétaire du Parlement) .

و من ناحية أخرى تكتسي الوظيفة المالية للبرلمان أهمية كبرى ، ليست فقط لكون غرضها حماية مالية الدولة ، ولكن أيضا لكونها إرتبطت بنشأة النظام البرلماني و بميلاد مؤسسة دستورية هامة ألا وهي البرلمان الذي وجد نفسه منذ الوهلة الأولى يمارس إختصاصه في المجال المالي ، رغم أنه يشكل فرعا أو جزءا من إختصاص العام و المتمثل في الوظيفة التشريعية ، وهكذا تبلورت الديمقراطية في كثير من الدول بسبب مطالبة ممثلي الأمة بحقوقهم في ممارسة الرقابة على المال العام .

وتعود جذور سلطة البرلمان في المجال المالي إلى التفاعلات السياسية التي عرفتها إنجلترا منذ القرن 12 م ، حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقاته الخاصة من حاصلات الأملاك العامة التي اعتبرت إيراداتها "سرا من أسرار الدولة" ، ومن ثم لم يكن هناك تمييز بين الأموال العامة التي هي ملك للشعب و الأموال الخاصة التي يجوزها الملك ، بل كان الملوك و الحكام ينفقون على أسرهم وحاشيتهم من أموال الدولة دون أي قيد ، كما كانوا في معظم الأحيان يفرضون بشكل تعسفي الضرائب و الرسوم و يأخذونها عنوة من المواطنين. ولم تظل سلطة الملوك مستمرة على إطلاقها، بعدما ثار الأشراف على سلطة الملك في إنشاء الضرائب وجبايتها، و أجبروا الملك جان سان تير (JEAN SANS TERRE) على إصدار العهد الكبير الذي يعرف بماغنا كارتا (Magna Charta) سنة 1215م، وبموجب هذه الوثيقة حددت صلاحية الملك فيما يتعلق بفرض الضرائب على أفراد الشعب، حيث أصبحت تفرض إلا بعد موافقة المجلس الكبير¹.

وفي عهد الملوك أسرة التيودور (Tudors) الذين اعتلوا العرش في القرن 16م أضطر البرلمان على تخلي عن سلطاته المالية للملك، وبدأ الملوك في فرض الضرائب من جديد دون إستشارة ممثلي الأمة ، وهو ما أثار حروبا داخلية وثورات عدة إنتهت بإعدام الملك شارل الأول (Charles I^{er}) أحد ملوك أسرة ستيوارت (Stuarts) وإعلان الجمهورية برئاسة كروموويل (Cromwell) قائد الثورة، إلا أن أسرة ستيوارت إستردت الملك بعد وفاة كروموويل استمرت في فكرها التسلطي مما أدى إلى قيام مرة أخرى ثورة شعبية ضدها عام 1688م، حيث عزل الملك جيمس الثاني ، ونصب بدلا منه الملك فيلوم أرونج (Guillaume d'Orange)، وأعلن بذلك عن زوال الحكم المطلق للملك و خضوعه لسلطة البرلمان بمقتضى ميثاق الحقوق (Bill of Rights) الصادر في 13 فيفري 1689م، حيث نصت هذه الوثيقة وفي مادتها الرابعة على عدم جباية الأموال والضرائب إلا في الحدود و المواعيد وبالطرق التي يأذن بها البرلمان²

¹- بعد الغزو النورماندي في سنة 1066م لجزر البريطانية أحدث دوق وليم الفاتح هيئة إستشارية يطلق عليها بالمجلس الكبير (Magum Concilium) الذي أصبح يطلق عليه لاحقا بالمجلس العموم، وكان المجلس يتشكل من الأعيان وبعض رجال الكنيسة ورجال التاج وطبقة الأشراف ، وكان للمجلس وظيفتان : وظيفة قضائية و وظيفة إستشارية في المسائل التشريعية و السياسية ، أما المسائل الإدارية فكان ينظر فيها مجلس آخر يسمى مجلس الملك (Curia Regis) ، وفي عهد جان سان تير (1199_1216) حدث شقاق بينه وبين الكنيسة لفرضه ضرائب باهضة و إساءة معاملة الأشراف مما دفعهم إلى الثورة ضده و إلزامه بالتوقيع على العهد الكبير الذي يعد أول دستور مكتوب في إنجلترا. راجع د. مرید أحمد الرحمن حسن ، " التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية _ دراسة مقارنة _ ، دار النهضة العربية، 2006، ص41،40،42

²- راجع د. هشام محمد البديري، " الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي" ، أطروحة الدكتوراه، جامعة المنوفية ، مصر، 1998، ص15

، وبذلك تم توسيع نطاق إجازة البرلمان فلم تعد تقتصر على منح رخصة لفرض الضرائب وجبايتها، بل أيضا أصبحت تشمل إيرادات أخرى أيا كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج، وكذا طرق و أوجه الإنفاق¹، وبهذه الكيفية تم الإعلان في القرن 17 عن ميلاد النظام البرلماني في إنجلترا وعن ظهور أول ميزانية بشكلها الحديث.

أما في فرنسا فلم يتم تكريس سلطة البرلمان في المجال المالي إلا بعد الثورة الفرنسية لسنة 1789م ، بحيث كانت هذه الدولة تخضع سابقا للنظام الإقطاعي، فلم يكن ثمة مجال خلال هذه الحقبة الإقطاعية التي سادت في القرون الوسطى إرغام أمراء الإقطاعيين (**les seigneurs**) على دفع الضرائب أو تقديم قوائم حساباتهم، فكان الملك يحصل على إعانات مالية من طرفهم، وكذا مجالس طبقات الأمة (**les états généraux**)، غير أن مبدأ إقرار الشعب للضريبة (**Le principe du consentement du peuple de l'impôts**) بدأ يتبلور في سنة 1314، حينما إجتمعت مجالس طبقات الأمة لأول مرة وقررت منح إعانة مالية للملك ، لكن سرعان ما تبدد تكريس هذا المبدأ مع مطلع القرن 15 بسبب استعادة الملك سلطته المالية ، وبذلك حرمت هذه المجالس من ممارسة سلطتها في إقرار الضريبة لمدة طويلة من الزمن امتدت إلى غاية سنة 1789.

وفي القرن 18 حاول كبار المفكرين مثل مونتسكيو (**Montesquieu**) و جان جاك روسو (**J.J.Rousseau**) من خلال مؤلفاتهم المتتالية تسليط الضوء على مبدأ رضائية الضريبة، غير أن ملامح هذا المبدأ بدأت تظهر في عهد لويس الخامس عشر (**Louis XV**) نتيجة النقص الفادح في الموارد المالية و اللجوء المفرط للإقتراض مما أثر بشكل رهيب على التوازن المالي للدولة، ونتيجة لذلك حاول العديد من وزراء المالية المتعاقبين² في عهد لويس السادس عشر (**Louis XVI**) إدخال تحسينات و إصلاحات مالية لكنها كلها باءت بالفشل ولم يكتب لها النجاح، حيث بلغ عجز الدولة 80 مليون سنة 1783

¹- راجع مفتاح فاطمة ، " تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد . تلمسان، 2011، ص18

². نتيجة الأزمة المالية الخانقة التي كانت تتخبط فيها فرنسا حاول لويس السادس عشر إدخال إصلاحات إقتصادية و مالية من خلال إحداث تغيير على مستوى هرم وزارة المالية ، حيث عين 6 وزراء مالية في ظرف وجيز وهم :جوزف ماري تيراي (**Joseph Marie Terray**) الذي عين في سنوات (1774-1769)، تيرقوا (**Turgot**) الذي تولى وزارة المالية في في سنوات (1774-1776)، وزير المالية نيكير (**Necker**) في سنوات(1776-1781)، جولي دو فلوري (**Joly de Fleury**) تولى الوزارة في سنوات (1781-1783)، كالون (**Calonne**) عين في سنوات (1783-1787)، وأخيرا لوميني دو بريان (**Loménie de Brienne**) تولى الوزارة في سنوات (1787-1789) ، راجع Aurélien Baudu, « Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France », Dalloz, 2010, P48, 49

، ثم إرتفع إلى 86 مليون سنة 1785، ليزيد في سنة 1786 إلى 91 مليون، ثم إلى 110 مليون سنة 1787. و إزاء هذا الوضعية الصعبة قرر لويس 16 في سنة 1789 بناء على رأي وزيره السابق للمالية نيكير (Necker) إستدعاء مجالس طبقات الأمة للإجتماع و النظر في الأزمة المالية التي كانت تعصف فرنسا¹ ، غير أن هذه المبادرة جاءت متأخرة بسبب إندلاع الثورة الفرنسية، التي أحدثت تغييرا جذريا في نظام الحكم الفرنسي ، ولعل تبني الثوار الذين تأثروا بالتجربة الإنجليزية لمبدأ إقرار الشعب للضريبة² ، في إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر في 26 أوت 1789 يشكل أهم هذه التغييرات ، حيث نصت المادة 14 منه على أن " لكل المواطنين . بأنفسهم أو من خلال ممثلهم . الحق في التأكد من ضرورة الضريبة وفي إرتضاؤها بحرية ، وفي متابعة إستخدامها ، وفي تحديد نصابها ووعائها، وفي تحصيلها ومدتها"³ ، كما أن الدستور الصادر في 3 سبتمبر 1791 قد عزز تكريس هذا المبدأ من خلال التنصيص على مبدأ الإجازة النفقات و الإيرادات، وكذا مبدأ السنوية للضريبة، غير أن مبدأ إرتضاء بالضريبة (Le Consentement de l'impôts)

¹ - Idem, p49,50

² - لم تكن التجربة الإنجليزية وحدها التي تأثرت بها الثورة الفرنسية لإقرار سيادة البرلمان في مجال المالي ، بل تأثرت بالتجارب أخرى سابقة ، على غرار التجربة السويدية التي تبنت في القرن 18 و بمقتضى دستور 1720 إصلاحات واسعة تكرر سلطة البرلمان (Riksdag) ، و بموجب دستور 1809 وخاصة في مواد من 60 إلى 63 تم التأكيد على مبدأ رضائية الضريبة في مملكة السويد من خلال ترسيخ قاعدة أنه "لا يمكن زيادة أية ضريبة دون موافقة البرلمان (Riksdag) " ، كما أن التجربة الأمريكية حظيت بإهتمام من قبل الثوار الفرنسيين ، ففي 8 مارس 1765 رفضت المجالس المحلية الأمريكية قرار مجلس العموم بإحداث ضريبة على الطابع بحجة أن البرلمان الإنجليزي لا يضم ممثلين عن المستعمرات، وعلى ضوء ذلك ألغيت الضريبة على الطابع في سنة 1766، لكن سرعان ما عاد مجلس العموم سنة 1767 بإحداث رسوم مختلفة على الورق و الشاي و الزجاج ، وتبعاً لذلك قررت المجالس المحلية مقاطعة المواد التي أخضعتها بريطانيا للرسوم، مما دفع مجلس العموم إلغائها باستثناء الرسم على الشاي ، غير أن ذلك لم يقضى على حدة التوتير ، حيث قررت المجالس المحلية منع إستعمال الشاي في كامل التراب الأمريكي، ولم يقتصر الأمر على ذلك بل دفع تجاهل مجلس العموم لمبدأ رضائية الضريبة و إستخفاف بسلطة المجالس المحلية إلى حرب بين الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و إعلان عن إستقلال الولايات المتحدة الأمريكية في 04 جويلية 1776، ولم يقرر البرلمان الإنجليزي إلغاء الرسم على الشاي إلا في 11 مارس 1778 أمام أمر الواقع ، حيث أعلن صراحة بأنه لا يمكن بعد اليوم إحداث أية ضريبة في الولايات المتحدة الأمريكية. Idem, p45,46,47

³ - النص الأصلي باللغة الفرنسية للمادة 14 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن كالتالي:

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de le consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », Vincent-Dussart, «Finance Publiques », paraigne ,Orleans2009 ,_2010,p5.

لم يتم تطبيقه إلا بعد صدور ميثاق 1814¹، حيث نصت المادة 48 منه على أنه " لا يمكن إنشاء أية ضريبة أو تحصيلها إلا بعد موافقة من قبل المجلسين ومصادقة الملك"²، وعلى هذا الأساس لا يمكن تطبيق إلا الضرائب التي يقرها البرلمان و وفقاً للحدود التي يقرها، خاصة أنه لم يكن للملك حق في نقض القوانين، و قد تلت عدة نصوص أخرى تركز تحديث نظام الميزانية في فرنسا وفق ما يدعم مبدأ إقرار الشعب بالضرائب (Le Consentement de l'impôts) و ما يثبت السلطة المالية للبرلمان، مثل قانون 26 ماي 1817 الذي أكد على قاعدة سنوية الميزانية، وقانون 15 ماي 1818 الذي كرس مبدأ عمومية الميزانية و الأمر الصادر في 14 سبتمبر 1822 الذي أكد على هذه القواعد، وابتداء من هذه المرحلة تم تثبيت في فرنسا أهم القواعد الأساسية لنظام الميزانية بمفهومه الحديث³.

وإذا كانت هذه الظروف التاريخية هي أساس ظهور البرلمانات وممارستها لإختصاصها المالي في أوروبا إلا أنه لا بد من الإشارة أن دور البرلمانات في المجال المالي كان في البداية محدودا بقدر الدور المحدود الذي كانت تلعبه الدولة داخل المجتمع، ففي مطلع القرن العشرين كانت النظريات التقليدية⁴ تسيطر على الفكر السياسي الاقتصادي تدور حول فكرة مؤدها أن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاجتماعية و الاقتصادية يتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي طبقاً لمبدأ "دعه يعمل، دعه يمر"، فالحافز الفردي أفضل من الحافز الجماعي. وقد ربطت هذه النظريات بين تحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية، ووجود الدولة الحيادية التي لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل الوظائف (الدفاع، الأمن، العدالة، الدبلوماسية، الصحة) و تحجم عن التدخل

¹- رغم أن دستور 1791 و كذا الدساتير اللاحقة الصادرة في سنوات 1793، 1795، 1799 تضمنوا على كثير من الأحكام تعزيز سلطة البرلمان في المجال المالي كمبدأ الفصل المطلق بين السلطات و مبدأ إرضاء الضريبة، إلا إن هذه السلطة لم تجد لها طريقاً إلى النور على أرض الواقع، حيث سقطت بسقوط هذه الدساتير، إما بسبب إندياع الثورات الشعبية كما حدث في سنة 1792 وإعلان الجمهورية 1793، أو بسبب إنقلاب كما حدث في عام 1799 حينما قام نابليون بونابرت بإنقلاب و إصداره لما يعرف بدستور العام

الثامن لسنة 1799 و الذي من خلاله كرس سلطته المطلقة. راجع د. هشام مُجَد البدري، نفس المرجع، ص 32

²- « *Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi* ». Aurélien Baudu, op.cit., p 52

³- راجع Joël Mekhantar, « Finances Publique De L'Etat _LA LOLF Et Le Nouveau DROIT Budgétaire De La France », Hachette Supérieur, 2009, p 9 et 10

⁴- النظريات الاقتصادية التقليدية أو ما يعرف بالمذهب الحر كما حدده أنصاره من أمثال آدم سميث، وديفيد ريكاردو، وساي بان، ينطلق من فكرة مفادها أن العرض هو الذي يخلق الطلب ولهذا وضع ساي بان قانوناً حمل إسمه و المعروف بـ "قانون ساي (SAY) للاسواق" مؤدها ان كل عرض يخلق طلب مماثل له، وعلى هذا الأساس أن النظم الرأسمالية تتجه تلقائياً إلى التوازن المستقر عند مستوى التشغيل الكامل لموارد المجتمع الإنتاجية. ومن ثم خالص أنصار هذا المذهب إلى ضرورة إبعاد الدولة عن مجال نشاط الإقتصادي و الاجتماعي إلا في إطار ضيق ومحدود. راجع د. مُجَد صغير بعلي، و د. يسرى أبو العلاء، المالية العامة"، دار العلوم، عناية، 2003، ص 19

في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، وقد كان التعبير عن هذه الأفكار من وجهة المالية للدولة تقتضي الحد من إيرادات و نفقات الدولة بشكل الذي يؤدي إلى تحقيق التوازن المالي الحسابي للميزانية ، فالضرائب يجب أن تفرض في أضيق الحدود، بحيث يكون هدفها فقط تزويد الخزانة العامة بالموارد اللازمة لتغطية الإنفاق العام ، كما ينبغي أن يكون لها أقل أثر ممكن على النظام الاقتصادي ، ولذلك كان النواب في هذه الفترة يحرصون دائما على أن لا يصوتوا على أية ضريبة إلا بعد التأكد من أنها ضرورية لنشاط الدولة¹. أما الإنفاق العام فيجب أن يكون ضيقا إلى أقصى حد حتى لا يؤثر بصورة جوهرية ومحسوسة على النظام الاقتصادي²، حيث كان حجم نفقات الدولة في تلك المرحلة لا يتجاوز 10 إلى 15% من الدخل الوطني³، غير أنه بعد الحرب العالمية الأولى ، وكذا الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 ، طرأ تغيرا كبيرا على مهام الدولة و وظائفها ، بحيث لم يكن بقدرها أن تبقى الدولة على حياد من خلال ممارستها لوظائفها التقليدية، ودون أن تواجه آثار الحرب ، ومخلفات الأزمة الاقتصادية العالمية ، و على هذا الأساس سعت الدولة و تحت تأثير النظرية الكنزية إلى تحقيق الإنعاش الاقتصادي و الاجتماعي من خلال زيادة حجم النفقات العمومية ، حيث أصبحت الدولة هي الراعية⁴ لمختلف الأنشطة سواء كانت إجتماعية أو إقتصادية أو ثقافية أو علمية... إلخ داخل المجتمع ، وقد دفع هذا التحول في وظائف الدولة إلى تعزيز سلطات البرلمان لمراقبة مالية الدولة ، و هكذا سعت الكثير من الدول في البداية إلى عقلنة مجال الرقابة البرلمانية من خلال إدخال إصلاحات عديدة على وسائل و أدوات الرقابة على غرار فرنسا من خلال الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية ، ثم لاحقا إلى تقوية هذه السلطة المالية للبرلمان من خلال القانون العضوي الحالي و المتعلق بقوانين المالية الصادر في 01 أوت⁵ 2001

¹ - راجع Aurélien Baudu, op.cit., p 226,227

² - مجدي محمود شهاب، " الإقتصاد المالي _ نظرية مالية للدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 1999، ص 12، 13

³ - Christian Bigaut, « Finances Publiques – Droit Budgétaire », Eyrolles Université, Paris, p5

⁴ - صرامة عبد الواحد، " تدخل الدولة في ظل الإنتقال إلى إقتصاد السوق - مدها وحدوده -"، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2006-2007، ص 14، راجع أيضا زين العابدين ناصر و د. عطية عبد الواحد، " مبادئ علم

المالية العامة - الإيرادات ، النفقات العامة، الموازنة العامة"، دار الرحمن للطباعة ، مصر، 2003-2004، ص 390 و 391

⁵ - أهم ملاميز قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 وعلى خلاف النصوص السابقة أنه تمت صياغته بناء على مبادرة البرلمانين دون تدخل السلطة التنفيذية، وهذا يشكل حدثا أو سابقة لامثيل لها في فرنسا .

Sylvaine Rika, « L'application de La lois Organiques Relatives Aux Lois de Finances à L'université Paris13 », MASTER 2 , Université Paris1 Pantheon-SORBONNE-, 2006-2007, p9

الذي أدخل إصلاحات تأس شكل و مضمون ميزانية الدولة بهدف تطوير العمل البرلماني في المجال المالي ، كما أدخلت الولايات المتحدة الأمريكية إصلاحات على قانون الميزانية و المحاسبة عدة مرات¹ .

و إذا كانت النظم الغربية قد رسخت بشكل تدريجي عبر محطات تاريخية سلطة البرلمان على مالية الدولة ، فما أهمية تكريس هذا المبدأ في الشريعة الإسلامية ، هل سبقت الشريعة النظم الوضعية في منح الإختصاص المالي لممثلي الأمة ؟.

لا بد من الإشارة أولاً أن للمال في الإسلام مكانة مهمة في حياة الفرد والجماعة، فهو أحد الضروريات أو المقاصد² الخمس التي أمر الإسلام بالحفاظ عليها، وهي: الدين والنفس والعقل والعرض والمال³ ، فالشريعة الإسلامية تنظر إلى المال على أنه قِياماً لحياة الناس، أي عَصَب الحياة، قال تعالى:

¹- ادخلت في الولايات المتحدة الأمريكية عدة إصلاحات تأس الميزانية العامة ، ففي سنة 1921 تم إصدار قانون الميزانية و المحاسبة (Budget And Accounting) و الذي من خلاله أتمدت الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود ، و في عام 1939 طبقت نوع جديد من الميزانية وهي ميزانية البرامج أو الميزانية التخطيطية، و في عام 1970 أستخدم نظام جديد للميزانية يعتمد على الإدارة بالأهداف ، ثم أتمدت الميزانية الصفرية منذ سنة 1976، غير أنه في عهد الرئيس ريجان و في سنة 1981 تم التخلي عن الميزانية الصفرية و طبقت من جديد ميزانية البرامج . راجع مُجد عوض رضوان ، " الإتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة و دورها في إدارة البرامج و الأنشطة و المشروعات الحكومية - دراسة مقارنة -" ، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مصر، 2005، ص 55 و أيضاً مُجد شاكر عصفور ، "أصول الموازنة العامة " ، دار الميسرة ، عمان ، 2008، ص 200 إلى 2004

²- المقصد لغة يعني إستقامة الطريق من ذلك قوله تعالى: " وعلى الله قصد السبيل " ، قال ابن منظور " أي على الله تبيين الطريق المستقيم " ، و القصد العدل ، و القصد في الشيء خلاف الإفراط ، وهو ما بين الإسراف و التقتير أما إصطلاحاً فهو الغاية التي ترجى في الإستقامة و العدل. راجع بن زغبية عز الدين، "المقاصد العامة للشريعة الإسلامية"، مطابع دار الصفوة للطباعة والنشر و التوزيع، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 1996، ص 37 ، 38. يقول مُجد طاهر بن عاشور في شأن مقاصد الشريعة الإسلامية " لا يمتري أحد في أن كل شريعة شرعت للناس إنما ترمي أحكامها إلى مقاصد مرادة لَمُشرعها الحكيم تعالى ، إذ قد تبثت بالأدلة القطعية، أن الله لا يفعل الأشياء عبثاً ، دل ذلك على صنعه في الخلق كما أنبأ عنه قوله: " وَمَا خَلَقْنَا السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ وَمَا بَيْنَهُمَا لَاعِبِينَ، مَا خَلَقْنَاهُمْ إِلَّا بِالْحَقِّ ، وَكَانَ أَكْثَرُهُمْ لَا يَعْلَمُونَ" ، وقوله : " أَفَحَسِبْتُمْ أَنَّمَا خَلَقْنَاكُمْ عَبَثاً وَأَنْتُمْ إِنبَاءً لَّا تُرْجَعُونَ " ، راجع مُجد الطاهر بن عاشور، (تحقيق ودراسة مُجد الطاهر الميساوي)، " المقاصد للشريعة الإسلامية"، دار النفائس، الطبعة الثانية، الأردن، 2001، ص 179

³- يرى الشيخ يوسف القرضاوي أن هناك فرقا بين بين تعاليم المسيحية وتعاليم الإسلام في هذا الجانب: يقول المسيح فيما ترويه عنه الأناجيل المعتمدة: (ما أعسر دخول ملكوت الله على ذوي المال، فلأن يدخل الجمل في ثقب الإبرة أيسر من أن يدخل الغني ملكوت الله). وجاء رجل يريد أن يتبع المسيح ويسير معه، فقال: اذهب فبع مالك ثم اتبعني أما الإسلام فينظر إلى المال نظرة أخرى، إنه يعتبره وسيلة هامة لتحقيق مقاصد شرعية دنيوية وأخروية . راجع يوسف القرضاوي ، " مقاصد الشريعة الإسلامية المتعلقة بالمال " ، الندوة العلمية حول المعاملات المالية في الشريعة، المجلس الأوربي للإفتاء والبحوث، دبلن. يوليو 2008

" وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا وَارْزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا"¹، غير أن ذلك لا يعني أنه غاية في حد ذاته، إنما هو وسيلة لقيام العبد بوجبه نحو ربه ومجتمعه كالزكاة والحج والجهاد في سبيل الله، ونحو نفسه وأسرتة فالعبد يحتاج إلى المال في كافة شئون حياته؛ في طعامه وشرايه ، وتعليم أبنائه ، كما هو وسيلة بيد الدولة للقيام بواجبها نحو أفراد المجتمع ، فهي مسؤولة عن إطعام كل جائع ومداوة كل مريض و مساعدة كل عاجز و الإنفاق على المشروعات العامة وتقديم الخدمات الإجتماعية من إقامة جيش قوي و إقامة صرح العدالة و نشر التعليم وغير ذلك من خدمات.

ولما كان للمال في الإسلام أهمية خاصة، فقد جاءت الأوامر والتوجيهات القرآنية والنبوية بالمحافظة عليه ، وعدم إضاعته ، لذلك أعتمدت الدولة الإسلامية منذ عهد النبي صلى الله عليه و سلم و الخلفاء الراشدين عليهم السلام على نظام راقبي سليم ومتناسك يعتمد على ضوابط صارمة ، ويتجسد من خلال الصور الأربعة للرقابة وهي : الرقابة الذاتية²، و الرقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الإدارية)³، و الرقابة

¹ - سورة النساء الآية 05

² - يتميز الفكر المالي الإسلامي عن النظم الرقابة في المالية الحديثة باعتماده أسلوب فريدا من نوعه ألا وهو أسلوب الرقابة الذاتية التي تزرع في نفس كل إنسان مسلم استشعار الرقابة على نفسه ليحاسبها على ما صدر منها من قول وفعل عملا بقوله عليه السلام "حاسبوا أنفسكم قبل أن تموتوا ، وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم ." ، و للرقابة الذاتية أولوية المطلقة في الإسلام ، فهي تشكل نوع من الرقابة الوقائية لأهانتعتمد على إعداد المسلم و تهذيبه وتربيته تربيةً سليمة تؤدي إلى يقظة ضميره فيصبح حارسا و رقيباً على أفعاله ، قال تعالى: "بل الإنسان على نفسه بصيرة ." و الرقابة الذاتية في الإسلام لم تكن ضرباً من الخيال بل كانت واقعا ملموسا في المجتمع الإسلامي ، فعن أسلم قال : بينما أنا وعمر بن الخطاب ، وهو يعسُّ بالمدينة إذ أعبى ، فاتكأ على جانب من جدار في جوف الليل ، فإذا امرأة تقول لإبنتها: " يا ابتاه ! قومي إلى ذلك اللبن فامدقيه بالماء . قالت لها : يا أمّتاه! أو ما علمت ما كان من عزمة أمير المؤمنين اليوم ؟ فقالت: وما كان من عزمته يا بنتاه ؟ قالت : أنه أمر مناديه، فنادى أن لا يُشَابَ اللبن بالماء . فقالت لها: يا ابتاه! قومي إلى اللبن فامدقيه بالماء ، فإنك بموضع لا يراك عمر ولا منادي عمر . فقالت الصبية لأهها: والله ما كنت لأطبعه في المأى و أعصيه في الخلاء... الخ" راجع شويخي سامية ، " أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام " ، رسالة الماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان- ، 2010-2011، ص 120، أيضا ظافر القاسمي، " نظام الحكم في الشريعة و التاريخ الإسلامي - السلطة القضائية - " ، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، دار النفائس، بيروت، 1983، ص 604 و 605. و أيضا بن داود براهيم، " الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري" ، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2003-2002، ص 134.

³ - تعد رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الإدارية) على مالية الدولة إحدى الدعائم الأساسية لنظم الحكم في الإسلام، وتتحقق الرقابة الإدارية من خلال ثلاثة صور وهي: رقابة الخليفة(رئيس السلطة التنفيذية) ، رقابة الوزراء و الولاة، و رقابة الدواوين :

أما النوع الأول من الرقابة الإدارية فيمارسها الخليفة باعتباره يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة وفقا للمفهوم المعاصر، لأن الخلافة ليست ملك ولا سلطنة، و إنما هي رعاية العامة و حماية لحقوق المسلمين و تطبيق شعائر الله، لذلك أجمع علماء الأمة على أن من واجب الشرعي أن يوكل الأمر المسلمين لإمام أو رئاسة عليا تكون الأمة مجتمعة عليه ، ويكون ولي الأمر هو الراعي و القائم على شؤون المسلمين =

الشعبية والنيابية، و الرقابة القضائية¹. وتعد الرقابة الشعبية والنيابية أبرز صور الرقابة لحماية المال العام في النظام الحكم الإسلامي، فلقد اهتم الإسلام بإرساء نوع من القواعد داخل المجتمع يعطي أهمية كبرى

= ، والحامي لمال الأمة ، ولقد ثبت أن رسول ﷺ تولى بنفسه الرقابة على أموال الدولة، ثم بعده الخلفاء الراشدين ، وفي هذا روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال يوماً لأصحابه : " أرأيتم إن إستعملت عليكم خير من أعلم ، ثم أمرته بالعدل، أكننت قد قضيت ما علي قالوا : نعم ، قال : لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا".

و لا تقل رقابة الوزراء و الولاة أهمية عن النوع الأول من رقابة السلطة التنفيذية، فعندما انتقلت الخلافة إلى بني العباس تقرر إستحداث منصب الوزير يكون صاحبه مساعد الأيمن للخليفة ، يقول ابن خلدون في هذا الشأن " فلما جاءت دولة بني العباس واستفحل الملك وعظمت مراتبه وارتفعت وعظم شأن الوزير وصارت إليه النيابة في إنفاذ الحل و العقد تعينت مرتبته في الدولة ،وعنت له الوجوه وخضعت له الرقاب، وجعل لها النظر في ديوان الحسبان لما تحتاج إليه خطته من قسم الأعطيات في الجند فاحتاج إلى النظر في جمعه وتفريقه وأضيف إليه النظر فيه"

وعلى هذا الأساس كان الوزراء في الدولة الإسلامية يراقبون تحصيل الأموال وكيفية إنفاقها ويرفعون نتائج الأعمال إلى الخليفة. كما كان الولاة يمارسون نفس الإختصاصات ولكن على مستوى الأقاليم التي يشرفون عليها.

وأما النوع الثالث للرقابة الإدارية فهو رقابة الدواوين ، والديوان على القول الراجح أنه يعني الكتاب أو السجل ثم نقل إلى العربية ليطلق على تلك الأماكن التي تحفظ فيها السجلات و الدفاتر وكل ما يتعلق بحفظ حقوق السلطنة من أعمال و الأموال ومن يقوم بها من الجيوش و العمال. وظهر هذا الأسلوب من الرقابة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، و الثابت أنه في عهده أنشئ ديوان للجند يحصي الجنود وما يحملونه من السلاح ويحصي رواتبهم ، كما أنشئ ديوان للجابية و الخراج ، لتنشأ في عهد الأمويين و العباسيين دواوين أخرى نتيجة إتساع رقعة الدولة الإسلامية وزيادة في حاجة المسلمين لتشمل مجالات عديدة كديوان الرسائل و البريد، وديوان الصواني (املاك الدولة) وغيرها من الدواوين ، و قد كان الهدف من إنشاء هذه الدواوين هو مراقبة توزيع الأموال العامة. راجع د. بن داود إبراهيم، " الرقابة المالية على نفقات العامة"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010، ص110،121،126 أيضا شويخي سامية ، المرجع المذكور سابقا ، 121،122،128. د. حسين

راتب يوسف ريان، " الرقابة المالية - في الفقه الإسلامي -"، الطبعة الأولى ، دار النفائس، الأردن ، 1999، ص214، 215

¹ - يعد كل من نظام الحسبة، ونظام ولاية المظالم من أهم الأنظمة الرقابية القضائية على مالية الدولة الإسلامية، فقد عرف الماوردي الحسبة بقوله « هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله»، والثابت من خلال الأدلة الشرعية العديدة التي تدل على مشروعيتها كقولته تعالى: " ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير و يأمرون بالمعروف و ينهون عن المنكر"»، أن الحسبة نظام كامل وشامل، فمجال الأمر بالمعروف و النهي عن المنكر واسع ويمس كل مظاهر حياة المسلم، ويعود نشأة الحسبة إلى عهد رسول الله ﷺ فقد كان أول من إحتسب في الأسواق ، ثم نهج الخلفاء الراشدون نهج نبيهم فعملوا بنظام الحسبة بأنفسهم، غير أن معالم هذا النظام إتضحت في عهد الدولة العباسية ، حيث ولي الخليفة جعفر المنصور الحسبة ليحي بن زكريا عام 157 هـ ، ومنذ ذلك الحين أصبح ولاية الحسبة من ولايات الإسلام

، ويتمتع المحتسب باختصاصات واسعة في مجال الرقابة على أموال الدولة، نذكر من بينها على سبيل المثال الرقابة على تحصيل إيرادات الدولة ،بحيث يملك سلطة واسعة في تحصيل ولو جبرا الأموال التي إمتنع أصحابها من أدائها كالزكاة و الخراج... إلخ، وهو بذلك يراقب إيرادات الدولة ويمنع أن تنقص بغير حق ، كما أسندت للمحتسب مهمة الحرص على مشروعية الإنفاق العام من خلال الكشف ما قد يكون من إسراف أو بربح من جانب القائمين على عملية الإنفاق، وهو بالتالي يحول دون إنفاق الأموال العامة في غير الأبواب المخصصة لها شرعا.

أما ولاية المظالم فهي كما عرفها ابن خلدون في مقدمته " وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء"، وعلى هذا الأساس فإن ولاية المظالم تجمع بين وظيفتين، وظيفة القاضي ووظيفة السلطان بماله سلطان، حيث يتولى النظر في المنازعات التي عجز القضاء الفصل فيها=

للرقابة الشعبية قال تعالى : "وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ"¹ ، كما قال رسول الله ﷺ: "الدين النصيحة، الدين النصيحة، قالوا : لمن يا رسول الله ؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم"² ، وقد اتبع الخلفاء الراشدون نهج رسول الله في إقرار الرقابة الشعبية قال أبو بكر الصديق حينما تولى الخلافة : " إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني . " ، كما أقر عمر بن الخطاب هذا المبدأ حينما قال له أحد عامة المسلمين : " والله لو علمنا فيك اعوجاجا لقومناك بسيفنا " ، فحمد الله أن وجد في المسلمين من يقوم اعوجاجه، وفي عهد عثمان بن عفان لقيت سياسته المالية في توزيع نفقات الدولة معارضة شديدة من طرف أبي ذر الغفاري رضي الله عنه الذي أنكر على الخليفة منح مروان بن الحكم مالا كثيرا و الحارث بن الحكم ثلاثمائة ألف درهم وزيد بن ثابت الأنصاري مائة ألف درهم ، ولم يكتفي أبي ذر بلوم الخليفة وعماله على إنفاق أموال المسلمين في غير وجهها ، بل أنكر سياستهم في توجيه فائض الإيرادات بحجة أن ذلك قد يؤدي إلى تقسيم المجتمع الإسلامي وتكوين طبقة جديدة من الأغنياء داخله ، وبهذا نرى أن الإسلام قد أرسى معالم الرقابة الشعبية داخل المجتمع الإسلامي .

و لكن هل عرف نظام الحكم في الإسلام ظهور هيئات رقابية تمثل المجتمع وتمارس الرقابة على مالية الدولة بشكل منظم على غرار المؤسسات التشريعية الحديثة ؟.

= ، فهو بالتالي يشبه محاكم الإستئناف، ولكنه يزيد عن هذه المحاكم بقوة التنفيذ، فهو يصدر أحكاما وينفذها، إضافة إلى ذلك يفصل ديوان المظالم في القضايا التي يكون أحد أطرافها الولاية و الوزراء وكبار موظفي الدولة ، فهو بذلك يشبه مجلس الدولة ، فينصف المظلوم من الظالم حتى ولو كان من كبار موظفي الدولة. وتنقسم إختصاصات والي المظالم في مجال الرقابة المالية إلى صنفين وهما:

الإختصاصات التلقائية كالتعدي الولاية على حقوق الرعية، وجور العمال فيما يجبونه من الأموال، ومراقبة عمال الدواوين فيما يحصلون عليه من أموال من خلال فحص السجلات و الدفاتير المحاسبية ، أما الصنف الثاني فيتمثل في الإختصاصات التي تتم بناء على تظلم ، كتظلم المرتزقة (الموظفين)، بسبب نقص أرزاقهم و تأخرها، أو رد الأموال التي أعتصبت بدون وجه حق من طرف الولاية و الوزراء، أو النظر في منازعات الأوقاف من حيث مراقبة كيفية صرف ريعها وفقا للأغراض الموقوفة عليها إذا كانت من الأوقاف العامة، أما الأوقاف الخاصة فلا ينظر فيها إلا بناء على تظلم من مستحقي ريعها أي الموقوف لهم. راجع عوف الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية، 1988، ص 32، 68، 72. بن داود إبراهيم، نفس المرجع (الرقابة المالية على النفقات العامة)، ص 97، 102، 106. شويحي سامية، نفس المرجع، 138، 147.

¹ - سورة التوبة، الآية 71

² - رواه مسلم

لاشك أن إقرار مبدأ الشورى¹ في الإسلام يشكل دعامة أساسية لتثبيت وإرساء معالم الرقابة النيابية في نظام الحكم الإسلامي، قال تعالى: "فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظًا لَفُتُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ"، غير أن التشريع الإسلامي اكتفى بتقرير الشورى كمبدأ كلي قد تختلف أشكاله التطبيقية بحسب مقتضيات الأحوال والزمان والمكان، ولقد كان ذلك أمراً طبيعياً يتفق مع عبقرية هذا الدين السمح لأنه صالح لكل زمان ومكان²، وعلى هذا الأساس فإن أحكامه قد راعت ما تقتضيه اختلاف البيئات، وتباين الأزمنة، من اختلاف وتباين في القواعد التي تحكم مجالات الحياة البشرية، وإستناداً على ذلك دعا فقهاء السياسة الشرعية بضرورة إنشاء هيئات تمثل المجتمع الإسلامي وتمارس الرقابة وتقوم بمهمة التشريع³

¹ - الشورى مصطلح إسلامي خالص و أصيل، وهو اسم من المشاورة الذي يعني لغةً إستخراج الرأي، أما المعنى الإصطلاحي فيفيد إستطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور العامة، ولقد اهتمت الشريعة الإسلامية إهتماماً كبيراً بقضية الشورى لأنها أساس متين من أسس الحكم في الإسلام إلى درجة تسمية سورة في القرآن بإسم الشورى، ولم يقتصر هذا الإهتمام على هذا الحد بل أمر الله سبحانه وتعالى بالشورى وأوجبهَا تصرّيحاً وتلميحاً، فقد ورد في القرآن الكريم لفظ الشورى صراحة في ثلاثة مواضع وهي: قوله تعالى في سورة آل عمران الآية 159: "وَاسْتَعْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ"، وقوله تعالى سورة الشورى الآية 38: "وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ"، ثم قوله عز وجل في سورة البقرة الآية 232: "فَإِنْ أَرَادَ فِصَالًا عَنِ تَرَاحٍ بَيْنَهُمَا وَتَشَاوُرٍ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا"، ودلت هذه الآية صراحة على وجوب الشورى، كما بينت آيات أخرى تلميحاً على أهمية الشورى منها قوله تعالى: "وَلَوْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نَسْبِحُ بِحَمْدِكَ وَالْقَدِيسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَنَا عَلَّمَ مَا لَا تَعْلَمُونَ"، قال القاسمي: أن الحكمة من ذلك تعليم العباد المشاورة في أمورهم قبل أن يقدموا عليها، وعرضها على ثقافتهم و نُصَحَائِهِمْ، و إن كان هو بعلمه وحكمته البالغة غنيا عن المشاورة.

ولما كان للشورى هذه المكان، فقد عمل بها رسول الله ﷺ حتى صارت لصيقة به، ففي حديث عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: "لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله ﷺ". راجع: محمد فاروق محمد الهباش، "النظام السياسي في ضوء القرآن الكريم"، رسالة الماجستير، كلية أصول الدين، جامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2011، ص 81 إلى 86. شيخ الإسلام ابن تيمية، "السياسة الشرعية في إصلاح الرعية"، دار الفكر، بيروت، 2002، ص 137. شويخي سامية، المرجع المذكور سابقاً، ص 135.

² - لقد أثبت التاريخ السياسي صدق نظرة الإسلام في عدم تحديد أسلوباً معيناً للشورى حتى يتكيف مع مقتضيات البشر التي تختلف باختلاف الأزمنة و الأمكنة، ففي فرنسا مثلاً كان نظام الإنتخاب بعد الثورة يعتمد على أسلوب الإقتراع المقيد، حيث إقتصر حق الإنتخاب على جزء من أبناء الأمة بالنظر عن مقدار ثرائهم أو مقدار ما يدفعون من الضرائب، وبعد حين من الزمن أصبح هذا الأسلوب غير مرغوباً فيه، وأعتد أسلوب الإقتراع العام حيث يكون الإنتخاب حقاً لكل مواطن بغض النظر عن ثرائه أو مستوى علمه أو مكانته. رجع د. مصطفى أبو زيد فهمي، "مبادئ الأنظمة السياسية - النظام البرلماني، النظام الرئاسي، النظام الإسلامي -"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص 256، 257.

³ - سلطة التشريع في النظام الإسلامي تتنوع إلى مفهومين: أولهما يعني إيجاد شرع مبتدأ وبهذا المفهوم فالتشريع هو بيد الله عز وجل وليست بيد أحد من الناس، فلا يملك أحد إيجاد شرع ابتداءً، وقد تقرر في عقيدة التوحيد أن من زعم لنفسه الحق في التشريع بغير سلطان من الله =

، غير أن ذلك لا ينفي وجود من الناحية الواقعية و العملية، لهيئات ظهرت على مر التاريخ في النظام الحكم الإسلامي، حتى وإن لم يتخذ وجودها الشكل المعاصر، فقد ورد في التاريخ الإسلامي أمثلة عديدة تدل على وجود الرقابة النيابية على مالية الدولة ، ولا يتسع في هذا المقام لذكرها جميعا ، وإنما سنكتفي بذكر مثالين : الأول في عهد النبوة ، ومن ذلك أنه بعد ما حصر النبي صلى الله عليه و سلم بني النضير وجلائهم من ديارهم بالقوة ودون قتال ، قسم أموالهم بين المهاجرين وثلاثة من الأنصار: سهل بن حنيف ، وأبي دجانة ، و الحارث بن الصمة، لأن المهاجرين حين قدموا إلى المدينة شاطرهم الأنصار ثمارهم ، فقال لهم رسول الله صلى الله عليه و سلم : إن شئتم قسمت أموال بني النضير بينكم وبينهم ، وأقسمت على مواساتهم في ثماركم ، و إن شئتم أعطيتها للمهاجرين دونكم، وقطعتهم عنهم ما كنتم تعطوهم من ثماركم، فقالوا: بلنعطيهم دوننا ونمسك ثمارنا.

أما المثال الثاني فنستقيه من عهد الخلافة الراشدة ، ففي عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه طلب المجاهدون منه تقسيم و توزيع الأرض الزراعية المفتوحة عليهم ، فلم يبيث في هذا الأمر الحيوي بنفسه بل آثر الرجوع إلى أصحاب رسول الله صلى الله عليه و سلم ليأخذ مشورتهم وليساعده بالرأي، فلما طلب قوم منه القسمة أجابهم " فكيف بمن يأتي بعد المسلمين فيجدون الأرض بعلاجها قد اقتسمت وورثت عن الآباء وحيزت فما هذا برأي" ، فعارضه كثير من الصحابة و على رأسهم بلال بن رباح ، حتى دعا عمر رضي الله عنه لما أكثروا عليه فقال :اللهم اكفني بلالا و أصحابه، وكان من الصحابة الذين أيدوا عمر في رأيه علي و عثمان وطلحة و معاد و ابن عمر رضي الله عنهم ، و لم يستبد عمر بن الخطاب برأيه و هو الخليفة ، حيث

= فقد تجاوز حدود العبودية ، وجعل نفسه نداً لله ، و خلع ربة الإسلام من عنقه قال تعالى: " أَمْ لَهُمْ شُرَكَاءُ شَرَعُوا لَهُمْ مِنَ الدِّينِ مَا لَمْ يَأْذَنْ بِهِ اللَّهُ" ، وقال أيضا : " قُلْ أَرَأَيْتُمْ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ لَكُمْ مِنْ رِزْقٍ فَجَعَلْتُمْ مِنْهُ حَرَامًا وَحَلَالًا قُلْ إِنَّ اللَّهَ أَذِنَ لَكُمْ أَمْ عَلَى اللَّهِ تَفْتَرُونَ" ، أما المعنى الثاني فينصرف إلى بيان حكم تقتضيه الشريعة القائمة أو الإجتهااد فيما لانص فيه وعلى هذا الأساس ينحصر دور السلطة التشريعية في إستنباط الأحكام التي دلت عليها نصوص سواء كانت ظنية الثبوت ، أم ظنية الدلالة أي الإجتهااد في المسائل التي لم ترد بشأنها نصوص قطعية ،أو التشريع في المسائل التي لم يرد بشأنها نص.

وقد تعددت تسميات الجهة التي تمارس سلطة التشريع في النظام الحكم الإسلامي كأهل الحل و العقد، أهل أو مجلس الشورى ،أهل الشوكة،أهل الإجتهااد ،أهل الرأي و التدبير إلى غير ذلك من التسميات التي لم يرد بشأنها أي نص قطعي الثبوت و الدلالة. راجع مجدي مُجَد قويدر، " دور أهل الحل و العقد في نقض القرارات السياسية" ، رسالة الماجستير، كلية الشريعة و القانون، الجامعة الإسلامية غزة، 2007 ، ص43، و44. وأيضا د مفتاح مُجَد غمق، " السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة - دراسة مقارنة -" ، دار الهدى للطباعة، 2002، ص17،18 ، و د عبد الله بن ابراهيم الطريقي، "أهل الحل و العقد - صفاتهم ووظائفهم- " رابطة العالم الإسلامي، مكة ، 1998، ص21

حاورهم و جادلهم¹ إلا أن نزلوا على رأيه جميعا فقالوا : " الرأي رأيك ، فنعم ما قلت و ما رأيت ، إن لم تشحن الثغور وهذه المدن بالرجال ويجري عليهم ما يتقوون به ، رجع الكفر إلى مدنهم " ، فقال ﷺ : " قد بان لي الأمر " ، وبهذه الكيفية لم يفرض الخراج وهي ضريبة على غلة الأرض إلا بعد موافقة جمع من الصحابة².

وهكذا يتبين لنا من خلال هذه المحطات التاريخية أهمية الوظيفة المالية التي تمارسها بعض الهيئات التمثيلية في الشريعة الإسلامية وبعض الأنظمة السياسية المعاصرة .

أما في الجزائر فقد عرفت فكرة التمثيل الشعبي بإنتخاب المجلس التأسيسي بتاريخ 20 سبتمبر 1962 ، أي غداة الاستقلال الوطني بأشهر قلائل، وقد وجدت هذه المؤسسة نفسها منذ الوهلة الأولى تدافع عن حقها لممارسات الإختصاص المالي، فبمناسبة مناقشة أول قانون للمالية في تاريخ الدولة الجزائرية المستقلة³، أشار النائب بوزيدي في تدخله بأن قانون المالية " هو قانون أساسي و مهم ، وأن التصويت بزيادة الضرائب وكذا التصويت خاصة على استخدام الدخل الوطني هو إحدى الصلاحيات الأساسية المخولة للبرلمان"⁴

¹ - إستند عمر ﷺ لتدعم رأيه على سورة الحشر بدأ بقوله تعالى : " و ما أفاء الله على رسوله منهم فما أوجنتهم عليه من خيل و لا ركاب و لكن الله يسلط رسله على من يشاء و الله على كل شيء قدير " الآية 6 ، فقال : هذه نزلت في شأن بني النضير، ثم تلا قوله تعالى : " ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله ورسوله ولدي القربى و البنائى و المساكين و ابن السبيل كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم " الآية 7 ، فقال: هذه عامة في القرى كلها، ثم قوله تعالى: " للفقراء و المهاجرين الذين أخرجوا من ديارهم و أموالهم يتبعون فضلا من الله ورضونا " الآية 8 ، فأوضح أنه للمهاجرين، ثم قرأ الآية التي بعدها " و الذين تبوءوا الدار و الإيمان من قبلهم يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَ لَا يَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّا أُوتُوا خِصَاصَةً وَ مَنْ يُوَفِّ شُحَّ نَفْسِهِ فَأَلَيْكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ " الآية 9، فقال: وهذه للأنصار ، ثم ختم بالآية : " والَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا اغْفِرْ لَنَا وَلِإِخْوَانِنَا الَّذِينَ سَبَقُونَا بِالْإِيمَانِ " الآية 10 ، فقال : هذه عامة لمن جاء من بعدهم، فاستوعبت الآية الناس ، و قد صار هذا الفيء بين هؤلاء جميعا، فكيف نقسمه هؤلاء وندع من يجيئ بعدهم . راجع خليل مُجَدِّ خليل مصطفى، " سن الضرائب في الشريعة الإسلامية "، رسالة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2000، ص 91، 92 ، و أيضا مُجَدِّ محمود أبو ليل، " السياسة الشرعية في تصرفات الرسول ﷺ المالية و الإقتصادية "، أطروحة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2005، ص 133، 137

² - وقد وفق عمر في رأيه إلى درجة أن بلغت حصيلة الخراج في عهده إلى مائة ألف درهم (مائة مليون درهم) ، وقيل أيضا أنها بلغت مائة وعشرين ألف درهم . راجع د. وليد خالد الشاذلي، " المدخل إلى المالية العامة الإسلامية "، دار النفائس، الطبعة الأولى، الأردن ، 2005، ص 55 ،

³ - صدر أول قانون للمالية في الجزائر في 31 ديسمبر 1962، أنظر إلى الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 13 ديسمبر 1962

⁴ - Mohamed Tahar Bouara, « Les Finances Publiques – L'évolution De La Lois De Finances En Droit Algérien - , Copyright Eurl Pages Bleues Internationales, Algérie, 2007, P94

، غير أن هذه التجربة البرلمانية لم تعرف نوعا من الاستقرار، بسبب موقع المؤسسة التشريعية الهزيل في نظام الحزب الواحد الذي أقره الدستور الجديد الصادر في 10 سبتمبر 1963 ، و نتيجة أيضا لإستئثار رئيس الدولة بالسلطة من خلال استخدامه لأحكام المادة 59 من الدستور المتعلقة بالحالة الإستثنائية التي أعقبها قيام حركة الانقلاب في 19 جوان 1965¹، وهو ما شكل نهاية التجربة البرلمانية الأولى بسبب تجميد نشاط المجلس الوطني² ودخول الجزائر في دوامة المرحلة الإنتقالية إلى غاية صدور دستور 1976 . وقد تأسس خلال هذه المرحلة الإنتقالية على هرم الدولة مجلس الثورة الذي فوض بموجب الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1965 الحكومة مهمة التشريع عن طريق الأوامر و صلاحية التنظيم بواسطة المراسيم. ولم تلبث أن عادة الحياة البرلمانية من جديد بعد صدور الدستور بتاريخ 22 نوفمبر 1976 الذي نص في المادة 126 منه على أن الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وقد انتخب هذا المجلس بتاريخ 25 فيفري 1977 لعهد مدتها خمس (05) سنوات، ووجد بانتظام في سنتي 1982 و 1987 ، غير أن هذه المؤسسة التشريعية لم تكن تملك مقومات الإستقلالية في ظل نظام قائم على أحادية الحزبية وفق المبادئ الإشتراكية ، وأصبح المجلس الشعبي الوطني مجرد جهاز من أجهزة الدولة الإدارية ، رغم صدور قانون المتعلق بقوانين المالية سنة 1984 وقانون المحاسبة ونصوص أخرى التي تدعم نجاعة وفعالية تنفيذ العمليات المالية ورقابتها .

وفي النصف الثاني من الثمانينيات عرفت الجزائر أزمة متعددة الأبعاد بلغت ذروتها بإنفجار عنيف في أكتوبر 1988، دفع النظام السياسي القائم لإعتبرات محلية و دولية بتخليه عن الأحادية وخوض تجربة التعددية من خلال دستور 1989 الذي عزز دور السلطة التشريعية إعتقادا على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وكذا التعددية الحزبية، غير أنه لم يكتب للتجربة البرلمانية خلال هذه المرحلة النجاح بعد إستقالة رئيس الدولة وإعلان مجلس الأعلى للأمن في 14 جانفي 1992 عن توقيف مسار إنتخاب أول برلمان تعددي، و منذ ذلك الوقت دخلت الجزائر مرة أخرى في دوامة المرحلة الإنتقالية إلى غاية صدور دستور

¹ صالح بلحاج ، " المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2010، ص56، 71

² بعد حركة الانقلاب عطل المجلس الوطني ولم يتم إعلان عن حله، ولم يتسرع النظام القائم إتخاذ إجراءات المالية المترتبة عن ذلك ، إذ بقي النواب يتلقون حقوقهم المالية لفترة النيابة ، كما إحتفظ علي منجلي رسميا بلقب نائب رئيس المجلس ، رغم أن السلطة آنذاك قد قبضت ليلة الانقلاب على رئيس المجلس الوطني . صالح بلحاج ، المرجع السابق، ص78. وأيضا عيد عاشوري، ويوسف إبراهيم ، " المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال "، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003، ص16

جديد في 28 نوفمبر 1996 الذي تبني نفس المبادئ المعلن عنها في الدستور السابق كمبدأ الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية، باستثناء نظام الإزدواجية التشريعية، حيث أستحدثت في ظل دستور 1996 غرفة برلمانية جديدة و المتمثلة في مجلس الأمة تقوم إلى جانب المجلس الشعبي الوطني بالوظيفة التشريعية .

ولم يستمر تطبيق دستور 1996، سوى 10 سنوات ، حيث بادرت السلطة التنفيذية بتعديله نتيجة الأحداث و المستجدات التي عرفها العالم العربي ، و التي تجسدت من خلال الثورات العربية أو ما يعرف باسم "الربيع العربي"، حيث شرعت الجزائر منذ سنة 2011، إلى إعداد مشروع تعديل الدستور ، الذي أفرج عنه في 06 مارس 2016، بعد مشاورات مرطونية مع ممثلي المجتمع المدني من أحزاب و منظمات وطنية و نقابات و جمعيات و كذا بعض الشخصيات السياسية و الكفاءات الوطنية.

و قد أدخل الدستور الجديدة عدة تعديلات منها ما يعزز المؤسسة التشريعية، منها : توسيع المبادرة بإقتراح مشاريع القوانين لتشمل أعضاء مجلس الأمة (136 من الدستور)، الإعتراف لأول مرة صراحة بحق المعارضة البرلمانية (المادة 114 من الدستور)، توسيع سلطة الاخطار لـ (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة (الفقرة الثانية من المادة 187 من الدستور)، الحق في تشكيل بعثة استعلام مؤقتة (المادة 134 من الدستور) ، إعتقاد نظام دورة واحدة للبرلمان (المادة 135 من الدستور).

و من خلال هذه النبذة التاريخية عن تطور البرلمان الجزائري ، يحق لنا التساؤل عن دور هذه المؤسسة الدستورية خلال هذه الفترات الزمنية في حماية المال العام خاصة أن الجزائر عرفت في الآونة الأخيرة ، قضايا شائكة كبرى مرتبطة بالفساد المالي مثل قضية سوناطراك¹ و 2، قضية الطريق السيار شرق -غرب، و إعلان الوزير الأول أمام مجلس الأمة و بمناسبة عرض مخطط الوطني للحكومة على مجلس الأمة ، عن تبديد 70 مليار دج خصصت للإستثمار¹... وغيرها من القضايا الأخرى.

و في الحقيقة قبل الاجابة عن هذا التساؤل ، لابد من الاشارة إلى أن هناك عوامل كثيرة يمكنها أن تؤثر على أداء البرلمان في ممارسة اختصاصاته المالية ، لعل أبرزها يتعلق بتوفر المناخ الديمقراطي داخل الدولة و مدى خضوع هذه الأخيرة للقانون، ففي الدول الديمقراطية التي تخضع جميع مؤسساتها للقانون ، تتمتع البرلمانات بسلطة واسعة في المجال المالي ، بحيث يكون مردودها فعالا

¹ - خطاب ألقاه الوزير الأول يوم 28 جوان 2017، بمناسبة عرض مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة .
<https://www.youtube.com/watch?v=ARZoNr4M2rY>، أطلع عليه يوم 4 أكتوبر 2019.

و أداؤها ناجعا في مراقبة ميزانية الدولة ، بينما في الدول التي تخضع لنظام استبدادي لا تتمتع هذه المؤسسات بسلطات واسعة ، على اعتبار أن هذه الاخيرة لا تمثل الارادة الشعبية بل هي مؤسسات شكلية صنعها النظام القائم .

ورغم أهمية هذين العاملين ، إلا أن جزء من دراستنا خصصناه لعامل آخر لا يقل عن أهميتهما ، وهو نظام الميزانية ، على أساس أن توفر المناخ الديمقراطي في الدولة ما ليس العامل الاساسي و الوحيد الذي له انعكاس ايجابي على أداء البرلمان بل أن الانظمة التي تحكم الميزانية لها تأثير كبير على دور السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها المالية ، فبقدر ما تركز أنظمة الميزانية الشفافية و الوضوح و تعتمد على التخطيط و الأهداف و تقوم على قواعد تهدف إلى إرساء نظم مالية تقوم على الحكامة المالية أو الحكم الراشد ، بقدر ما يساهم ذلك في تعزيز سلطة المالية للبرلمان و يضمن فعالية وناجعة الرقابة المالية التي تمارسها المؤسسة التشريعية على العمل الحكومي ، وعلى هذا الاساس أثبتت التجارب الدولية وعن تحسن أداء البرلمانات في الدول الديمقراطية على غرار الولايات المتحدة الامريكية ، بريطانيا ، فرنسا... وغيرها من الدول ، عندما سارعت بمباشرة إصلاحات عميقة على أنظمتها التي تحكم الميزانية.

أما الجزء المتبقي من الدراسة فقد تناولنا فيه أداء البرلمان في ممارسة سلطته المالية ، إذ أن الممارسة العملية عادة ما تكشف عن حقيقة السلطة المالية التي يتمتع بها البرلمان الجزائري، كما تبين عيوب و إيجابيات الرقابة البرلمانية .

و على هذا الأساس، فإن درستنا لموضوع سلطة البرلمان في المجال المالي ، يعتمد على الإجابة عن بعض التساؤلات و الإشكاليات، ولعل أولها يتعلق بالنظام القانوني الذي يحكم قوانين المالية ، و تحديد مدى تأثير هذا الأخير على السلطة المالية للبرلمان الجزائري ، خاصة أنه عمر طويلا في النظام القانوني الجزائري الذي تغير كثيرا نتيجة تطور المجتمع الجزائري ، فما هي مكانة القانون الناظم لميزانية العامة في النظام القانوني الجزائري ، و هل يتماشى و يتكيف مع التطورات الحديثة و المعاصرة التي تعرفها المالية العامة؟، و هل هذا النظام يستجيب للمعايير الدولية؟، و ما هو تقييم بعض الهيئات الدولية المتخصصة له بصفة عامة و لشفافية التسيير المالي في الجزائر بصفة خاصة؟، بالإضافة إلى ذلك و من أجل الاستفادة من التجارب الدولية ، يتعين معرفة ما هو التقدم الحاصل لدى بعض الدول كفرنسا و المغرب في مراجعة

القوانين الناظمة للميزانية، وما أثر ذلك على دور البرلمان في مراقبة تسير المال العام؟ (الباب الأول). أما الإشكاليات الأخرى، فتتعلق بمدى قدرة البرلمان في صناعة قانون المالية و الترخيص به و مراقبة تنفيذه، بحيث يجب معرفة كيف يمارس البرلمان الجزائري سلطته أثناء إعداد و مناقشة و تصويت على قانون المالية، وما هو أداءه خلال ممارسته للرقابة السابقة على قوانين المالية، وهل تمكن الصلاحيات والآليات الرقابية المكرسة في الدستور الحالي للبرلمان من تحقيق أداء رقابي جيد وفعال؟، كما يتعين إدراك ما هو مضمون الرخصة البرلمانية بعد المصادقة على قوانين المالية، و هل تحترم الحكومة الرخصة البرلمانية أم أنها تملك الإمكانيات للتححر منها؟، و ماهو دور البرلمان في متابعة تنفيذ الرخصة المالية، و ماهي عوامل نجاعة الأداء البرلماني في متابعة تنفيذ الميزانية من خلال التجارب بعض الدول؟، و فضلا عن ذلك يجب معرفة مدى قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، و ما هي الوسائل التي تملكها الحكومة للتأثير على البرلمان لممارسته إختصاصه الرقابي على قوانين ضبط الميزانية؟ و هل تؤهل الأدوات الدستورية و القانونية الممنوحة لهذه المؤسسة الدستورية لأداء دورها المنتظر منها في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية بما يحقق رقابة فاعلة وناجعة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة، قياسا إلى ما يمكن أن يعكسه واقع التنفيذ من صعوبات تصطدم بها عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية؟. (الباب الثاني).

و نظرا أن موضوع البحث متشعب ومتعدد الجوانب، فهو قانوني، ومالي، وتقني، وإقتصادي، فقد إتبعنا للإجابة عن مختلف هذه التساؤلات عدة مناهج، بحيث إتبعنا المنهج الوصفي من خلال تحديد مفهوم قانون المالية و بيان أشكاله، و دراسة معنى الرقابة البرلمانية بجميع صورها، و التطرق إلى مشروع عصرنة الميزانية، كما إعتمدت على المنهج التحليلي بغرض دراسة مختلف الجداول و الإحصائيات الواردة في قوانين المالية، و تقارير مجلس المحاسبة و التقارير الصادرة عن بعض الهيئات الدولية، فضلا عن ذلك إستعنت بالدراسة التاريخية لمعرفة تطور المالية العمومية بصفة عامة و الرقابة البرلمانية بصفة خاصة، و دراسة المتغيرات الحاصلة في الأنظمة القانونية التي تنظم القوانين المالية، بالإضافة إلى ذلك إتبعنا المنهج المقارن، من خلال دراسة التجارب بعض الدول كفرنسا و المغرب و بريطانيا من خلال التطرق إلى دور برلمانات هذه الدول في حماية و مراقبة المال العام.

غير أنه واجهتني عدة عقبات خلال مرحلة إنجاز هذا البحث، تتمثل أساسا في صعوبة الحصول على بعض الوثائق الصادرة عن بعض مؤسسات الدولة بسبب عدم نشرها مثل تقارير مجلس المحاسبة ، تقارير اللجان المالية المختصة التابعة للبرلمان، تقارير مشاريع قوانين المالية و قوانين المالية التكميلية ، قوانين ضبط الميزانية الصادرة عن وزارة المالية، أما الصعوبة الثانية التي اعترضتني خلال هذه الدراسة ، تتعلق بنقص المراجع المتخصصة في القانون الجزائري ، و أخيرا فإن قضية تعريب المصطلحات المالية شكلت صعوبة إضافية.

و وفق للاعتبارات المذكورة فيما سبق ، إرتأيت معالجة موضوع سلطة البرلمان في المجال المالي من خلال ثلاثة محاور رئيسية ، بحيث لا بد من دراسة مدى تأثير قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على سلطة المالية للبرلمان، ومعرفة ما إذا كان البرلمان الجزائري يتمتع بسلطة واسعة في وضع وصناعة قانون المالية و منح الإذن للحكومة من أجل تنفيذه، أما المحور الثالث و الأخير ، فيوضح السلطة المالية للبرلمان من خلال ممارسته للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية.

و على ضوء ذلك خصصت المحور الأول في الباب الأول بعنوان " مدى تأثير قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على الصلاحيات المالية للبرلمان"، أما المحور الثاني و الثالث، فقد خصصت لدراستهما، الباب الثاني بعنوان "مدى قدرة البرلمان في ممارسة سلطته على ميزانية الدولة".

**الباب الأول: مدى تأثير النظام
الميزانياتي
على الصلاحيات المالية للبرلمان**

الباب الأول: مدى تأثير النظام الميزانياتي على الصلاحيات المالية للبرلمان

يعتبر قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، ثم جهد البرلمانين الذين طالبوا منذ تأسيس أول هيئة تشريعية منتخبة سنة 1977، بضرورة وضع نظام قانوني يحكم تنظيم الميزانية ، حيث عبرت لجنة التخطيط و المالية في تقريرها حول مشروع المتعلق بقوانين المالية، عن رضاها كون أن هذا المشروع جاء أولاً لسد الفراغ القانوني في مجال المالية العامة ، ولكونه أيضاً جاء تلبية للمطالب الملحة من قبل البرلمانين.

و هكذا اعتبر قانون المالية في تلك الفترة مكسبا كبيرا لتسيير و ادارة المالية العامة في بلادنا ، غير أن هذا القانون عمر طويلا في النظام القانوني الجزائري، ولم تطرأ عليه سوى تغييرات طفيفة ، رغم تغير الظروف القانونية و السياسية و الاقتصادية ، إلى أن تم إلغاؤه بموجب القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، يتعلق بقوانين المالية ، و ذلك بعد محاض عسير، حيث أفرجت الحكومة عن مشروع الإصلاح تحت ضغط بعض نواب البرلمان ، وتقارير المعدة من قبل مجلس المحاسبة ، وكذا التقارير الصادرة عن بعض المنظمات و الهيئات الدولية.

ورغم صدور القانون العضوي الجديد الناظم للمالية العمومية في بلادنا، إلا أنه تضمن بموجب المادة 89 وما بعدها أحكاما انتقالية، بحيث سيشرع في تطبيق أحكام القانون الجديد بصفة تدريجية ابتداء من سنة 2021 ، إلى أن يطبق بصفة نهائية إلى غاية سنة 2026. و على هذا الأساس فإن قانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية لازال و لحد الآن يترتب آثاره على المالية العمومية في الجزائر .

و من المعلوم أن قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، ظهر في ظل دستور سنة 1976 ، الذي تبنى النظام الاشتراكي ، غير أن الجزائر تخلت عن هذا النظام بموجب الدساتير اللاحقة، حيث تبنت نظام يقوم على أساس اقتصاد السوق، التعددية الحزبية، حرية التعبير... الخ. وهو ما يعني تغير الظروف و البيئة التي ظهر فيها هذا النص القانوني ، الأمر الذي جعله يفقد مكانته في النظام القانوني الحالي و يؤثر بشكل سلبي على السلطة المالية للبرلمان (الفصل الاول)، بحيث لم يعد يساير الاتجاهات الحديثة و المعاصرة للمالية العامة (الفصل الثاني)، مما دفع الحكومة بالمبادرة بإصلاح قانون المتعلق بقوانين المالية ، و محاولة تحديثه (الفصل الثالث).

الفصل الأول: القانون الناظم للميزانية لسنة 1984
كأداة لتفويض سلطة البرلمان

لم يعد يحظى قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، بنفس الاهتمام الذي كان يلقاه سابقا من قبل نواب البرلمانين ، و لا حتى من قبل الباحثين و المتخصصين في مجال المالية العمومية، بسبب العيوب الناجمة عن تطبيق هذا النص القانوني ، و التي كان لها تأثير كبير على سلطة و أداء البرلمان في ممارسات إختصاصاته المالية، بحيث فقد قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 مكانته في النظام القانوني الذي كرسه دستور 1996، ثم لاحقا دستور 2016، الامر الذي جعله عرضة لعدة مخالفات و انتهاكات (المبحث الاول)، كما أنه نظام يعتمد على قواعد و مبادئ تقليدية لم تعد صالحة لوحدها في الوقت المعاصر بسبب تغيير الظروف (المبحث الثاني)، و أخيرا أنه يكرس نظاما قانونيا غير مرن ، بحيث لم يستطع التكيف مع الظروف الجديدة و المستجدات ، بسبب تركيز الإصلاحات المالية على المسائل الثانوية و الشكلية ، دون المسائل الجوهرية و الأساسية التي تهدف إلى ترسيخ قواعد الحوكمة أو الحكامة المالية مثل الشفافية ، المساءلة ، النجاعة و الفعالية ... إلخ (المبحث الثالث) .

المبحث الأول : المكانة الهشة للقانون المرجعي المتعلق بقوانين المالية

لسنة 1984 في النظام القانوني الجزائري

يشكل القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، الاطار المرجعي الذي تستند عليه العمليات المالية بالجزائر، بحيث تعتمد السلطة التنفيذية وكذا البرلمان عند وضع و إقرار الميزانية العامة و تنفيذها على القواعد القانون الواردة في هذا النص المرجعي ، غير أنه منذ صدور دستور 1996، و كذا الدستور 2016، فقد هذا النص مكانته القانونية ، بحيث بدى وضعه و مركزه غريبا في النظام القانوني الجزائري.

و لدراسة هذا القسم من البحث، نتناول أولا مدلول هذا النص القانون المرجعي من خلال معرفة ظروف وملازمة وضع هذا القانون، وكذا دراسة طبيعته ومضمونه (المطلب الأول)، ثم نتقل في هذا الحقل من البحث إلى محاولة فهم الأسباب و المبررات القانونية التي أدت إلى تدني مكانة القانون

رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية (المطلب الثاني)، و أخيرا يتعين معرفة آثار تمسك المشرع بالقانون المرجعي وفق شكله المكرس بموجب دستور 1976(المطلب الثالث) .

المطلب الأول : مدلول قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية

شكل صدور قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين حدثا هاما خلال هذه المرحلة التاريخية ، باعتباره أول نص قانوني جزائري شامل ينظم الميزانية الدولة الجزائرية، وتزداد أهمية هذا النص القانوني ، كونه ثمرة جهد كبير لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين طالبوا منذ تنصيب أول هيئة تشريعية سنة 1977 ، بتشريع قانوني يوظف الميزانية العامة للدولة ، ولم يتأتى لهم ذلك إلا بعد نضال طويل تجسد سنة 1984. وللوقوف على مدلول هذا النص التشريعي ، نتعرض أولا إلى التطور التاريخي لهذا القانون (الفرع الأول) ، ثم نتعرف ثانيا على طبيعته و مضمونه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : التطور التاريخي للإطار التشريعي للميزانية العامة

إن تاريخ نظام المالية العمومية في الجزائر يستمد مصدره خاصة من مرحلة الدولة العثمانية و مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال . ونتيجة لتباين الأوضاع السابقة فقد خضع النظام المالي الجزائري لعدة تطورات تركت آثارها على ميزانية العامة للدولة الجزائرية وعلى ضوء ذلك سنتناول في هذا الفرع من الدراسة، تطور الاطار التشريعي للميزانية في مرحلة قبل صدور قانون رقم 84-17، ثم تطوره في مرحلة صدور هذا النص القانوني .

أولا - مرحلة قبل صدور قانون رقم 84-17:

عرفت هذه الحقبة من زمن ثلاثة محطة رئيسة تمثلت في مرحلة ما قبل الاستقلال ، حيث اعتمد النظام المالي في عهد الدولة العثمانية على الشريعة الاسلامية ، ثم خلال الحقبة الاستعمارية خضع نظام الميزانية العامة لعدة نصوص قانونية مختلفة إلى غاية حصول الجزائر على استقلالها ، حيث بدأت الجزائر تتخلى شيئا فشيئا و بصفة تدريجية عن تطبيق القوانين الفرنسية.

و لدراسة تطور نظام القانوني الذي يحكم الميزانية العامة في الجزائر ، نتعرض أولا لمرحلة ما قبل الاستقلال ، ثم نتناول ثانيا مرحلة غداة الاستقلال.

1- مرحلة ما قبل الاستقلال : عرفت الدولة الجزائرية خلال هذه الحقبة من الزمن عدة أنظمة تحكم الميزانية العامة، ففي ظل الحكم العثماني كان النظام المالي السائد في الجزائر يستمد وجوده من أحكام الشريعة الإسلامية، حيث كان يتم تحديد أوجه الانفاق وفق لما يجمع من بيت المال من زكاة و صدقات وهبات ، التي كانت تشكل في مجموعها أهم موارد للخزينة الدولة، أما أوجه الانفاق ، فقد كانت تتحملها الخزينة ، حيث كانت عملية الانفاق تتخذ صورتين ، فبالنسبة للصورة الاولى فهي تتعلق بالنفقات الضرورية للمحافظة على الأمن و سلامة التراب الوطني و بما يضمن الاستقرار الداخلي ، حيث كانت هذا النوع من النفقات ينحصر في مرتبات الجند و الموظفين ، وتلبية متطلبات التجهيز العسكري ، أما النوع الثاني من النفقات فتساهم فيها الخزينة العمومية بصورة غير مباشرة عن طريق صندوق بيت المال أو مؤسسة الأوقاف أو مؤسسة الزكاة .

كما أعتمد في ظل هذا النظام المالي على بعض القواعد المالية المتبعة في النظم الحديثة على غرار مبدأ السنوية، ذلك أن الزكاة كان يتم جمعها سنويا ، كما أن نظام الضرائب تميز بتعدد مصادره و بواقعيته ، حيث كان يأخذ بعين الاعتبار واقع البلاد وطبع ونفسية الاهالي ، حيث كان يراعى عند فرض الضرائب خصوصية كل منطقة و مناخها و تضاريسها ، ومن ناحية أخرى سعت الدولة العثمانية إلى استمات المرابطين و شيوخ القبائل وكسب تأييدهم، من أجل إستخدام نفوذهم الروحي و القبلي في أواسط الشعبية عند تحصيل الإيرادات و الموارد¹.

وقد ظلت الجزائر يحكمها النظام المالي العثماني إلى غاية الاحتلال الفرنسي أين تم إلحاق أموال الخزينة بأموال الدولة الفرنسية، حيث كان المحتل منذ بداية سنة 1830، يلح بقوة على تغيير مؤسسات السلطة العثمانية و استبدالها بالمؤسسات الفرنسية ، فسعى في البداية إلى إعادة هيكلة الميزانية خلال الفترة الممتدة ما بين 1834 إلى 1844، حيث قامت السلطات الاحتلال بوضع ميزانية خاصة لتغطية النفقات العسكرية و النفقات المدنية ، و في سنة 1845 باشر الاحتلال إلى ما يسمى بالاصلاحات، حيث في سنة 1844 قامت لجنة برلمانية خاصة مكلفة بدراسة سجل الاعتمادات الاضافية للجزائر بدمج الميزانيتين في ميزانية واحدة تخضع للبرلمان ، وقد تحقق هذا الامر ابتداء في 1جانفي 1846، حيث تم إلحاق جميع

¹ - د. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة، 2004 ، ص08،09

الإيرادات و النفقات الجزائرية بميزانية الدولة باستثناء التي لها طبيعة محلية و بلدية فإنها تحدد بأمر ملكي ، وبذلك تم الاعلان عن تحول التام في النظام المالي في الجزائر، وذلك بعد صدور الأمر المؤرخ في سنة 1845 الذي نص على إدراج النفقات و الإيرادات في وثيقة واحدة وهي ميزانية بلديات الجزائر و أقاليمها

أما فيما يتعلق بميزانية الجزائر فقد أدرجت في قانون المالية المصوت عليه في كل سنة من قبل المصالح الفرنسية ، غير أن هذه نظام القانوني لهذه الميزانية لم يعرف استقرارا، حيث تعرض إلى تغيرات عديدة خلال الفترة الممتدة بين 1845 إلى غاية 1900 . ففي فترة التي تمتد ما بين 1845 إلى 1860 و التي تسمى بالفترة المركزية (La phase de centralisation)، تم دمج هذه الميزانية في مصالح وزارة الحربية ، ثم أدرجت لاحقا و خلال الفترة الممتدة ما بين 1858 إلى 1860 ضمن مصالح وزارة الجزائر.

أما المرحلة الممتدة ما بين 1860 إلى 1881 و المسماة بفترة الاستقلال الضيق (La Phase Restreinte) أسندت إلى المحافظ العام بمعية المجلس الاعلى الذي يتكون من 22 عضوا (16 موظفا و 06 مستشارين عامين معينين) مهمة تحضير الميزانية العامة للدولة ، لترسل لاحقا إلى وزير الحرب بغرض دمجها مع ميزانيته، غير أنه وفي سنة 1871 و بسبب تعيين حاكم مدني خلفا للحاكم العسكري تم دمج ميزانية الجزائر في ميزانية وزارة الداخلية¹.

وفي المرحلة الثالثة الممتدة ما بين 1881-1900، و المسماة بمرحلة الانضمام أو الارتباط (La Phase des rattachements) ، كانت مصالح الجزائر تابعة مباشرة إلى الوزارة المعنية ، وهكذا ظلت الجزائر في تلك المرحلة تبدو ككيان معنوي يتكون من ثلاثة محافظات فرنسية ولا يتمتع بالشخصية المعنوية ، ولا بالاستقلال المالي ، غير أن هذا الوضع لم يستمر ولم يبقى على حاله ، فبتاريخ 19 ديسمبر 1900 صادق البرلمان الفرنسي على قانون يتم بموجبه إنشاء ميزانية خاصة للجزائر تشمل على جميع الإيرادات التي تحصل في الاقليم الجزائري و على كل النفقات التي يتم صرفها في هذا الإقليم، وقد حافظ قانون 20 سبتمبر 1947 على استقلالية الميزانية العامة ، حيث كانت بنية مشروع الجزائر تنقسم إلى قسمين: قسم خاص بالميزانية العادية الذي يحتوي على مجموعة من النفقات العادية و الدائمة في الجزائر ، و التي يتم

¹ - أ. دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، القبة، الجزائر، 2010، ص30، 31، 32، 33. لعمارة جمال، نفس

تغطيتها بحاصل الضرائب و محاصيل السنوية (رسوم التسجيل، الطابع، الجمارك ، ضرائب مباشرة) ، وتنقسم الميزانية العادية إلى عناوين تتناسب مع المصالح الادارية للمحافظة العامة، كما تنقسم العناوين بدورها إلى أبواب ، حيث يمثل كل باب وحدة الميزانية التي ينبغي أن تكون محل تصويت.

أما القسم الثاني فيمثل الميزانية غير العادية، فتشمل النفقات الاستثنائية وبرامج الأشغال الكبرى

المبرجة لعدة سنوات . أما موارد هذه الميزانية تتكون أساسا من حصيلة القروض و إعانات الميزانية العادية و الميزانية الفرنسية.

وهكذا أضحى تقسيم هذه الميزانية يشبه إلى حد كبير التقسيم المعتمد في فرنسا ، حيث أصبحت تشمل بصفة تدريجية على كل النفقات العامة للجزائر، سواء كانت نفقات التسيير أو نفقات التجهيز ، كما أن الميزانية الجزائرية و على غرار ما يحدث في فرنسا أصبحت مجزأة إلى ميزانية رئيسية ، ميزانية ملحقة و حسابات الخاصة للخزينة .

و طبقا للمرسوم المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 أصبحت الميزانية الرئيسية تعرض في وثيقة واحدة ، أما فيما يتعلق بالميزانيات الملحقة فقد كان عددها ثلاثة (03) وهي الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات التي أنشئت في سنة 1925¹، و الميزانية الملحقة للمطبعة الرسمية التي استحدثت سنة 1946، و أخيرا الميزانية الملحقة للري والتي أنشئت عام 1956 خلفا لميزانية هندسة المياه.

وفي ما يتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة، فقد أنشئ أول حساب سنة 1922، هو صندوق تخصيصات الشركات التعاونية للاستهلاك، أما الحساب الثاني فقد أستحدث سنة 1924 ، وهو حساب تخصيصات القرض الفلاحي و الصناعة التقليدية، ثم تلتها بعد ذلك عدة حسابات كصندوق تخصيصات المساكن رخيصة الثمن سنة 1927، وصندوق تخصيصات الاستعمار سنة 1928، إلى أن بلغ عدد الحسابات الخاصة للخزينة سنة 1937، عشر (10) حسابات .

وفي سنوات 1955 و 1956 عرفت النفقات المدنية للجزائر ارتفاعا محسوسا ، غير أن ذلك لم يحدث تعديلا فوريا على هيكل الميزانية العامة إلا بمناسبة صدور قانون 10 جانفي 1957 الذي أنشأ المنظمة المشتركة للأقاليم الصحراوية (O.C.R.S) L'organisation Commune Des Régions Sahariennes، حيث أصبحت اعتمادات التجهيز للصحراء غير مسجل في الميزانية الاستثنائية للجزائر ، بينما أسندت مهمة

¹ - ولقد حافظت على العمل بالميزانية الملحقة للبريد و المواصلات إلى غاية أواخر عام 2002

تسييرها إلى المنظمة المشتركة للأقاليم الصحراوية (O.C.R.S) ثم لاحقا وبموجب مرسوم المؤرخ في 13 جوان 1957، إلى وزارة الصحراء.

و في سنة 1959 و بموجب قانون رقم 59-785 المؤرخ في 07 جويلية 1959 تم وضع هيكلية جديدة للميزانية و التنصيص على إجراءات مالية جديدة ، حيث أضحى الميزانية العامة لا تحتوي إلا على نفقات المصالح المدنية ، بينما تم استبعاد النفقات المدرجة في ميزانية كتابة الدولة للشؤون الجزائرية ، و كذلك النفقات المسجلة في ميزانية وزارة الصحراء.

و من ناحية أخرى أصبحت ميزانية الجزائر طبقا لهذا القانون تخضع لنفس إجراءات التصويت و الاصدار التي تخضع لها الميزانية الفرنسية¹.

2 - نظام الأوامر المتبع غداة الاستقلال (النظام القانوني المتبع بعد الإستقلال):

اعتمدت الجزائر غداة الاستقلال على القوانين و التشريعات الفرنسية إلا ما كان منها منافيا و متعارضا مع السيادة الوطنية، وذلك بسبب غياب النصوص الجزائرية التي تنظم مؤسسات الدولة².

وهكذا وجدت الجزائر نفسها في البداية مضطرة إلى تطبيق الامر الصادر في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية³ ، على نظام الميزانية ، حيث صدرت أول ميزانية للدولة الجزائرية

¹- أ. دنيدي يحيى ، نفس المرجع، ص 39، 40، 41. لعمارة جمال، نفس المرجع، ص 13، 14، 15

²- اعتمدت الجزائر عند الاستقلال على قوانين الفرنسية وذلك بعد مصادقة المجلس التأسيسي على القانون رقم 62-157 يرخص سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى تاريخ لاحق باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية ، ويتبين من خلال الأعمال التحضيرية للمجلس أن أسباب إتخاذ هذا القرار ، يعود إلى أن "الظروف لا تسمح بعد إعطاء البلد تشريع مطابق لحاجيته وتطلعاته..." . راجع برطال حمز، قانون المالية التكملي في القانون الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة-، 2009، ص 13

³- إن مسألة غياب نص تشريعي منظم للميزانية ، و الحل الذي أورده نص القانوني رقم 62-157 المؤرخة في 31 ديسمبر 1962، كانت محل جدل فقهي، فبينما يرى الأستاذ دنيدي يحيى ، أن الامر الصادر في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية، هو التشريع المطبق على مادة الميزانية في القانون الجزائري، ذهب الأستاذ "بوعارة" إلى أن الصيغة الواردة في القانوني رقم 62-157، لا تعني بالضرورة تطبيق الامر الصادر في 02 جانفي 1959، لأن عبارة "التشريع الساري المفعول"، تحمل ثلاثة معاني مختلفة، حيث يشير المعنى الأول إلى قانون المالية العمومية لمستعمرة الجزائر، بينما يدل المعنى الثاني على قانون المالية العمومية للجمهورية الفرنسية، أما المعنى الثالث و الأخير فيشمل القانون الفرنسي في مجموعته.

المستقلة في ديسمبر 1962¹، اتسمت بالطابع المحافظ على سيادة الدولة و أجهزتها ، و تجسيد لوجودها سواء على الصعيد الاجتماعي أو التنظيمي.

ورغم تعليق أول دستور جزائري الصادر في 10 سبتمبر 1963 بسبب إعلان عن الحالة الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية آنذاك، إلا أن البرلمان ظل يباشر إختصاصاته المالية إلى غاية وقوع المنعرج السياسي لسنة 1965 ، حيث بدأ العمل خلال هذه الفترة بنظام الأوامر في إصدار قوانين المالية، وهكذا صدر الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الذي تضمن و لأول مرة على أحكاما تنظم بصفة مؤقتة ميزانية الدولة ، واستمر العمل بهذه الأحكام إلى غاية سنة 1984. و من بين الأحكام ذات طبيعة التنظيمية مثلا:

- عرض منفصل لميزانية التسيير و ميزانية التجهيز (المادة 03)

- تعريف قانون المالية (المادة 06 مكرر)

- نظام الميزانيات المستقلة

- تعريف الرسوم الشبه الجبائية

- إجراءات فتح حسابات الماصة بالخزينة (المادة 06 مكرر 2)²

ثانيا - نشأة قانون رقم 84-17 المؤرخ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية : تحددت بعض

معالم المالية العامة للدولة الجزائر ، بعد صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم بموجب قانون 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، وقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989³.

¹ - لم تكن ميزانية الأولى لسنة 1963 و التي صدرت بموجب قانون رقم 62-155 المؤرخة في 31 ديسمبر 1962، أول نص ذو طبيعة مالية، ولكن سبقته نصوص أخرى صادرة عن الحكومة المؤقتة كالأمر رقم 62-012 المؤرخة في 27 جويلية 1962 المتضمن الترخيص بإصدار سندات الخزنة، و الأمر رقم 62-032 المؤرخ في أوت 1962 المتضمن تعديل الاعتمادات المفتوحة للمصالح المدنية في الجزائر و المقررة بموجب القانون 61-1380 المتضمن تحديد الاعتمادات المفتوحة للمصالح المدنية في الجزائر للسنة 1961.

M.T.Bouara, thèse précitée, p30

² - أ. دنيدي يحي ، نفس المرجع، ص 43

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984، ص 1040 . قانون رقم 88-05 المؤرخ في 22 جمادى الأول 1408 الموافق ل 12 يناير 1988، يعدل و يتمم قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984، ص 54. قانون رقم 89-24 المؤرخ في 08 جمادى الثاني 1410 الموافق ل 31 ديسمبر 1989، يعدل و يتمم قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 03 يناير 1990، ص 02

غير أنه بسبب عدم التنصيص على هذا القانون المرجعي في دستور 1976 ، دفع بعض المتخصصين في مجال القانون إلى التساؤل عن سبب صدور هذا نص القانوني ، هل يعد امتدادا للإصلاحات التي كرسها دستور 1976 أم أنه مجرد قانون جاء نتيجة إلحاح النواب ؟.

يرى الأستاذ دنيديني يحي أن نشأة القانون رقم 84-17 المؤرخ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، لم تكن عشوائية، بل كانت تعبيرا لملائمة أوضاع سياسية و اقتصادية، و التي تجسدت من خلال انعقاد المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1980 ، بهدف إدخال إصلاحات على الاقتصاد الوطني ، ويذهب الأستاذ دنيديني إلى القول بأن الإصلاح الاقتصادي الشامل هو الذي سيرغم عناصر المالية العامة: ميزانية ، ضرائب، خزينة ، محاسبة عمومية و المراقبة على تبنى قواعد قانونية صارمة و مطابقة لعقائد الميثاق الوطني المؤرخ في 27 جوان 1976، والمبادئ الواردة في دستوري 22 نوفمبر 1976¹ .

وعلى هذا الأساس فإن التشريع المالي الجديد ما هو إلا نتاج لواقع سياسي و اقتصادي

، وكذلك خاصة لمنطق فرضه تطبيق دستور 1976.

غير أن الأستاذ بوعارة لا يؤيد هذا الرأي ، إذ يرى بأنه لا يوجد لأي دليل يثبت هذا الطرح ، إذ أن بعض عناصر المالية لم تخضع لهذا المنطق، كالمحاسبة العامة التي ظهرت بمقتضى قانون سنة 1990 ، و الضرائب . إلخ ، كما أن قانون رقم 84-17 يبدو من الناحية الفنية قد تأثر بالتشريع الفرنسي لاسيما الأمر 02 جانفي 1959 ، المختلف عقائديا عن الميثاق الوطني، وذهب إلى النفس هذا الاتجاه الأستاذ يلس شاوش ، إذ يرى أن المشرع الجزائري تأثر عند وضعه لهذا القانون بالأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959. ومن ناحية أخرى أن مسألة اعتبار أن قانون رقم 84-17 ما هو إلا تطبيق للدستور 22 نوفمبر 1976، تبدو غير منطقية، على أساس أن الدستور 1976، لم يتعرض للقانون المنظم لقوانين المالية، بخلاف الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958، الذي نص في المادة 34 منه على القانون المتعلق بقوانين المالية .

وعليه يذهب الأستاذ بوعارة إلى أن صدور قانون رقم 84-17 جاء تحت تأثير السلطة التشريعية ، و يبدو ذلك جليا من خلال ما تضمنه مشروع هذا القانون الذي وضعته مصالح وزارة المالية من فقرات تبين دور المجلس الشعبي الوطني، حيث جاء فيه " إن مشروع هذا القانون المتعلق بقوانين المالية و الذي صادق عليه مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 04 ديسمبر 1983، يحدد الاطار التشريعي لإعداد ، و عرض

- أ. دنيديني يحي ، نفس المرجع، ص 44، 45. برطال حمزة، نفس المرجع، ص 65، 64.

، و محتوى، والتصويت، و قواعد قوانين المالية و يتم مجموع الأحكام القانونية التي كانت موجودة، و التي تسمح بعقلنة و ضمان تسيير الحسن للمالية العامة، كما أنها تعبر عن تطلعات المجلس الشعبي الوطني التي أبدتها بمناسبة دراسة قوانين المالية¹، كما يظهر من خلال الأعمال التحضيرية، أن تقرير حول مشروع قانون المتعلق بقوانين المالية الذي أعدته لجنة التخطيط و المالية، أشار بطريقة واضحة عن أسباب التي كانت مصدرا للاطار القانوني للمالية العمومية في الجزائر، حيث جاء فيه، أن تسجيل مشروع قانون المتعلق بقوانين المالية في جدول أعمال هذه الدورة، هي مبادرة يجب الإشادة بها، لأنها أتت لتسد الفراغ القانوني في مجال حساس جدا للمالية العامة، كما أنها جاءت لتلبي طلبات المعبر عنها من قبل مجلسنا²

الفرع الثاني: طبيعة ومضمون قانون المتعلق بقوانين المالية:

يعتبر قانون القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الاطار المرجعي الذي تستند عليه العمليات المالية بالجزائر حاليا، حيث ظهر هذا النص التشريعي بعد فراغ كبير عرفته الجزائر منذ الاستقلال، فلم يكن الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، قانونا مرجعيا، لأنه كان يتضمن أحكام جزئية وقليلة تنظم قوانين المالية، على خلاف القانون رقم 17-84 الذي تضمن على أحكام تنظم الميزانية العامة.

ومن ناحية أخرى فإن عدم التنصيص على قانون مرجعي ينظم قوانين المالية بموجب دستور 1976

، ترك عدة تساؤلات على المختصين في مجال القانون حول طبيعة هذا النص التشريعي.

و على ضوء ذلك سنتطرق أولا إلى الطبيعة القانونية لقانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية

1984 المتعلق بقوانين المالية، ثم نحاول أن نتعرف ثانيا على مضمون و محتوى هذا النص التشريعي.

¹ « le présent projet de loi relatif aux lois de finances adopté en conseil des ministres dans sa réunion- du 4 décembre 1983, fixe le cadre législatif d'élaboration, de présentation, du contenu, de l'adoption et des règlements des lois de finances et vient compléter l'ensemble des dispositions juridiques déjà mises en place pour permettre de rationaliser et d'assurer une saine gestion des finances publiques. Il donne également suite au vœu exprimé par l'A.P.N. à l'occasion de l'examen des dernières lois de finances» M.T.Bouara, op-cit, p320.

² « l'inscription à l'ordre du jour de la présente session du projet de loi relatif aux lois de finances dans constitue une initiative qu'il convient de souligner à la fois parce qu'elle comble un vide juridique à une demande publiques et qu'elle satisfait le domaine particulièrement sensible des finances exprimée par notre Assemblée». Idem, p321

أولا - التكييف القانوني لقانون المتعلق بقوانين المالية : إن عدم تحديد طبيعة القانون رقم 84-17 المؤرخ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، في ظل دستور 1976، ثم لاحقا في ظل دستور 1989 بسبب عدم تعرض هذه النصوص إلى هذا الصنف من القوانين، و اكتفائهما بتحديد إختصاصات السلطة التشريعية في مجال سن قوانين المالية¹، جعل العديد من الباحثين في مجال القانون يتساءلون عن طبيعة و المركز القانوني لهذا النص التشريعي في النظام القانوني الجزائري .

¹ - فيما يتعلق باختصاصات المالية للمجلس الشعبي الوطني ، بموجب دستور 1976، فقد نصت المادة 149 على أن " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية، على الأقل، للمبالغ المقترح تغييره". كما أن المادة 151 منه : " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خوفها له الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون :

1. الحقوق و الواجبات الأساسية للأفراد، و بخاصة نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني.
2. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و قانون الأسرة، و بخاصة الزواج و الطلاق و البنوة و الأهلية و الموارث.
3. ظروف الاستقرار المتعلقة بالأفراد. 4. التشريع الأساسي الخاص بالجنسية. 5. القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
6. القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي. 7. القواعد العامة للقانون الجزائي و الإجراءات الجزائية و بخاصة تحديد الجنايات و الجنح ، و العقوبات المناسبة لها، و العفو الشامل، و تسليم المجرمين. 8. القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية و طرق التنفيذ. 9. النظام العام للالتزامات المدنية و التجارية.
10. القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات. 11. التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد. 12. المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية.
13. تحديد سياسة التربية، و سياسة الشباب. 14. الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية. 15. إقرار المخطط الوطني. 16. التصويت على ميزانية الدولة.

17. إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق بجميع أنواعها و تحديد وعائها و نسبها. 18. القواعد العامة للنظام الجمركي.
19. القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك و القرض و التأمين. 20. القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، و السكان، و قانون العمل و الضمان الاجتماعي. 21. القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين و أولى الحق من ذويهم. 22. الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي، و البيئة، و نوعية الحياة، و حماية الحيوانات و النباتات. 23. حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه. 24. النظام العام للغابات. 25. النظام العام للمياه. 26. إنشاء أو سمة الدولة و نياشينها و وضع ألقابها الشرفية. "

أما فيما يتعلق بدستور الصادر في 23 فبراير سنة 1989، فقد تضمن على ذات الأحكام تقريبا في المواد 114 و 115، حيث نصت المادة 114 على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" ، أما المادة 115، فقد نصت : يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خوفها إياه الدستور. ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي.

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لا سيما نظام الحريات العمومية ، و حماية الحريات الفردية ، و واجبات المواطنين ،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية ، وحق الأسرة ، لا سيما الزواج ، و الطلاق ، و البنوة ، و الأهلية ، و التزكات ، 3- شروط استقرار الأشخاص ، 4- التشريع الأساسي المتعلقة بالجنسية ، 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب ، 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي ، و إنشاء الهيئات القضائية ، 7- القواعد العامة للقانون الجزائي ، و الإجراءات الجزائية ، لا سيما تحديد الجنايات و الجنح ، و العقوبات المختلفة المطابقة لها ، و العفو الشامل ، و تسليم المجرمين . 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية و طرق التنفيذ ، 9- نظام الالتزامات المدنية و التجارية ، 10- نظام الانتخابات ، 11- التقسيم الإقليمي للبلاد ، 12- المصادقة على المخطط الوطني ، 13- التصويت على ميزانية الدولة ، =

فبالرجوع إلى نص المادة 151 من دستور 76 نجد أنها لم تدرج قانون المتعلق بقوانين المالية ضمن المجالات المحددة على سبيل الحصر و التي يختص بها المجلس الشعبي الوطني في إطار مهامه التشريعية، الأمر الذي قد يؤول أن هذا النوع من النصوص يندرج ضمن المجال التنظيمي الذي يختص به رئيس الجمهورية على أساس أن المادتين 152 و البند 11 من المادة 111 من الدستور لسنة 1976¹، حيث تتيح هاتان المادتان لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص التنظيمي في المجالات التي لا يعود الاختصاص فيها للمجلس الشعبي الوطني.

غير أن هذا الطرح وإن كان يبدو منطقيا إلى حد ما، إلا أنه يظهر أنه مخالف للواقع العملي الذي فرضته إرادة البرلمان و سعي نواب المجلس الشعبي الوطني إلى وضع نص قانوني ينظم ميزانية الدولة ، ففي البداية نجح النواب في تثبيت حكم قانوني ضمن أحكام قانون المالية لسنة 1983، يرسخ هذا المسعى، بحيث نصت المادة 17 منه على أنه "يتم النص على عمليات الحسابات الخاصة للخزينة أو الترخيص بها و تنفيذها حسب نفس الشروط التي تتم بها عمليات الميزانية مع مراعاة القواعد الخاصة المشار إليها في المواد من 18 إلى 23 وذلك إلى غاية أن يتم إصدار نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية"، و يترتب عن عبارة "... إلى غاية أن يتم إصدار نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية"² نتيجتين هامتين:

و تتمثل النتيجة الأولى في محاولة إدراج موضوع نص تشريعي منظم لقوانين المالية ضمن مجال القانون الذي حددته المادة 151 من دستور 1976، وتشكل هذه النتيجة ممارسة تشريعية غير دستورية ، لأنها توسع مجال القانون المحدد سلفا من قبل الدستور، و تقلص في مقابل ذلك مجال السلطة التنظيمية المستقلة التي تعود صلاحيتها لرئيس الجمهورية. وهذا يعني أن المادة 17 من قانون المالية جاءت مخالفة لأحكام دستور 1976.

=14- إحداه الضرائب و الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة ، وتحديد أساسها ونسبها ، 15- النظام الجمركي ، 16- نظام البنوك والقروض والتأمينات ، 17- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ، 18- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية ، والسكان ، 19- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي ، 20- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة ، 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية ، 22- حماية التراث الثقافي والتاريخي ، والمحافظات عليه ، 23- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية ، 24- النظام العام للمياه ، 25- النظام العام للمناجم والمحروقات ، 26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها الشرفية"

¹ - نص المادة 152 من الدستور لسنة 1976 " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل، ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي". أما البند 11 من المادة 111 من الدستور لسنة 1976 " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية: 1- 11- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.....".

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، قانون رقم 8-14-2 المؤرخ في 14 ربيع الأول 1403 الموافق ل 30 ديسمبر 1982، يتضمن قانون المالية لسنة 1983 ، ، الجريدة الرسمية ، العدد 57، المؤرخة في 30 ديسمبر 1982، ص 3661

و من ناحية أخرى يثير هذا النص القانوني مسألة هامة وفي غاية التعقيد ، إذ كيف نفسر أنه في ظل نظام رئاسي يهدف قانون ما، يندرج في إطار المبادرة من رئيس الجمهورية ، أن يقلص من السلطة التنظيمية المستقلة لهذا الأخير، وفي المقابل ذلك يوسع من إختصاص و سلطة المجلس الشعبي الوطني؟. لاشك أن هذا الحدث لن يتحقق إلا في ظل وجود توافق سياسي بين المؤسسة التشريعية و الهيئة التنفيذية حول مسألة تأطير قانون المالية السنوي.

أما النتيجة الثانية تبدو من خلال الحكم الوارد في المادة 24 من قانون المالية لسنة 1983¹، الذي ألغى أحكام المواد 6 مكرر 5 و6 مكرر 6 و7 مكرر 7 و7 مكرر 3 و7 مكرر 4 و8 مكرر 8 من الأمر 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 و المتضمن قانون المالية لسنة 1966، حيث يعكس هذا إلغاء لبعض الأحكام التنظيمية للميزانية و الوردة في قانون المالية لسنة 1966، مدى رغبة البرلمان في وضع نص قانوني خاص لاحق ينظم الميزانية ، خاصة أن المادة 6 مكرر 6 تضمنت عبارة " ... وذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم القوانين المالية ..."² ، مما يظهر رغبة المشرع الجزائري في وضع إطار قانوني مستقل ينظم أحكام الميزانية العامة ، حتى لو تم ذلك بواسطة ممارسة تشريعية غير دستورية.

وما يؤيد هذا الرأي هو تصريح الذي أدلى به رئيس المجلس الشعبي الوطني السيد رابح بطاط بعد الانتهاء من المناقشة و التصويت على مشروع قانون 07 جويلية 1984 ، حيث وجه له سؤال يتعلق بطبيعة القانونية لهذا النص، فأجاب بأن هذا النص بمثابة "قانون إطار"³ أي قانون التنظيمي الذي يتضمن على القواعد و الأحكام التي تضبط شكل و محتوى قوانين المالية، و من ثم لا يمكن أن يكون هذا النص

¹ - قانون المالية لسنة 1983، الجريدة الرسمية، العدد 57، المؤرخة في 30 ديسمبر 1982، ص 3666

² - نصت المادة 6 مكرر 6 قانون المالية لسنة 1966 "إن عمليات الحسابات الخصوصية للخزينة يجرى تقريرها والإذن بها و تنفيذها ضمن نفس الكيفيات المطبقة على عمليات الميزانية العامة وذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم القوانين المالية شريطة التقيد بالقواعد الخصوصية المنصوص عليها في المواد 7 إلى 8 مكرر، الواردة فيما بعد". الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، من الأمر 65-320 المؤرخ، المؤرخ في 07 رمضان 1375 الموافق ل 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لسنة 1966 ، ، الجريدة الرسمية، العدد 107، المؤرخة في 31 ديسمبر 1965، ص 3666.

³ - *« je me dois d'abord de souligner que l'assemblée possède dans ce domaine u ne experience enrichissante puisque c'est cette année la huitième loi de finances que l'assemblée vote. lors du début de cette session nous avons voté une loi cadre qui détermine les modalités de préparation de la loi de finances et qui consiste en la mise en œuvre d'un cadre juridique régissant ce domaine.*

cette loi de finance veille scrupulement dans ses dispositions à maintenir le rythme de développement. avec le plan annuel nous avons un outil approprié pour la concrétisation des objectifs assignés ».

التشريعي سوى قانونا عاديا .

ثانيا-محتوى قانون 07جويلية1984 : يعد قانون المتعلق بقوانين المالية بمثابة النص الذي يحدد إطار و محتوى قوانين المالية الجزائرية، حيث ينقسم القانون 84-17، إلى سبعة (07) أبواب تهدف كلها إلى تنظيم الميزانية العامة للدولة شكلا و مضمونا.

وهكذا تضمن الباب الأول أحكاما عامة تتعلق بتحديد معنى القوانين المالية و بيان صورها و أنواعها، أما الباب الثاني فتناول الأحكام التي تحدد القواعد العامة التي تحكم الميزانية ومحتوها، (الفصل الأول) ، كما تعرض هذا الباب لمختلف موارد الميزانية العامة (الفصل الثاني)، ولأنواع النفقات العمومية (الفصل الثالث)، بينما بين الباب الثالث المعنون الميزانيات الأخرى، القواعد المطبقة على مختلف العمليات المالية و المحاسبية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، و الميزانية الملحقه . و تناول الباب الرابع عمليات الخزينة، حيث حدد على سبيل الحصر الحسابات الخاصة بالخزينة (الفصل الأول)، ثم بين العمليات المتعلقة بخزينة الدولة (الفصل الثاني)، أما الباب الخامس تناول عملية تحضير قوانين المالية و التصويت عليها و تنفيذها(المواد من 67 إلى 75) ، وفي الباب السادس تعرض المشرع الجزائري للقواعد المنظمة لقانون ضبط الميزانية (المواد من 76 إلى 78)، أما في الباب السابع و الأخير تضمن على أحكام مختلفة، حيث أكد على مبدأ الدستوري " لا ضريبة إلا بمقتضى قانون"، و بين العقوبات المقررة في حالة مخالفة هذا المبدأ من قبل المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات و الهيئات العمومية، كما تضمن هذا الباب على حكم انتقالي يستثنى من خلاله تطبيق أحكام قانون 84-17، على قانون المالية لسنة 1985.

وعليه يمكن القول أن قوانين المالية أصبحت في جميع أطوارها تخضع لأحكام قانون 84-17 شكلا ومضمونا، إلا أنه مع مرور الزمن لم يعد هذا النص المرجعي يتلاءم مع التطورات و المتغيرات ، مما ترتب عنه مشاكل جمة كان لها الأثر الكبير على تسيير المالي في الجزائر بصفة عامة ،وعلى ميزانية الدولة بصفة خاصة .

المطلب الثاني: مبررات تفهقر مكانة قانون 84-17 في النظام القانوني الجديد

المكرس بموجب دستوري 1996 و 2016 :

ظهر قانون 84-17 في ظل ظروف و أوضاع سياسية و اقتصادية و قانونية مرحلية ، تجسدت في تبني الجزائر النظام الاشتراكي الذي يعتمد على تنظيم الموجه للاقتصاد الوطني، غير أن الجزائر منذ تبني

دستور 1989، تخلت عن النظام الاقتصادي الموجه وانتهجت نظام اقتصاد السوق ، الذي يتطلب نظاما مغايرا لتسيير الأموال العمومية، الأمر الذي كان يفترض أن يدفع ذلك إلى إصلاح الإطار المنظم للمالية العامة.

و فضلا عن ذلك أدخلت المراجعة الدستورية في 28 نوفمبر 1996 تغييرا هاما على النظام القانوني الجزائري، أدت إلى تكريس وضعية غريبة لقانون 84-17 لا يجسد عليها داخل النظام القانوني الجزائري.

ومما زاد الأمر تعقيدا أن دستور 2016 أبقى الوضع على ما كان عليه سابقا ، ومن تم بقية وضعية قانون 84-17 تراوح مكانها، حيث فقد هذا الأخير مكانته و قيمته القانونية ضمن المنظومة القانونية. و أضحى بذلك قانون رقم 84-17 غريبا عن النظام القانوني الجزائري، بحيث أصبح لا يتلاءم مع مقتضيات كل من دستور 1996، وكذا دستور 2016، بسبب أولا تكريس القوانين العضوية كصنف قانوني جديد منظم للقوانين المالية(الفرع الأول)، و نتيجة إحتفاظ قانون 84-17 بشكله المكرس منذ 1984(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس القوانين العضوية كصنف قانوني جديد منظم للقوانين المالية:

أضحت القوانين العضوية كصنف جديد داخل تركيبة المنظومة القانونية الجزائرية بموجب دستور 1996، حيث نصت المادة 123 منه على أنه "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور،

يشترع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية ، وعمالها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

و على هذا الأساس يكون المؤسس الدستوري قد أدرج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات

القوانين العضوية ، كما أكد في المادة 141 من الدستور الصادر في 06 مارس 2016 ، على ذات الحكم

الواردة في الفقرة الأولى من المادة 123 السالفة الذكر.¹

و الغني عن البيان أن القوانين العضوية نظرا لمكانتها و قيمتها فهي تختلف شكلا و مضمونا عن القوانين العادية .

فمن الناحية الشكلية تخضع القوانين العضوية لقواعد إجرائية صارمة ، حيث يشترط للتصويت على هذا الصنف من القوانين موافقة الأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة ، وذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 141 من دستور 2016 التي نصت على أنه "(...) تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره." بينما تخضع القوانين العادية لقواعد إجرائية غير معقدة ، حيث يشترط للتصويت عليها الأغلبية البسيطة ، و ذلك استنادا على المادة 138 من دستور 2016 التي نصت على أنه "(...) و في كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية."

و لم يكنفي المؤسس الدستوري على هذا الشرط بل أوجب إحالة القوانين العضوية بصفة إلزامية و قبل دخولها حيز التنفيذ على رقابة المجلس الدستوري ، بينما تخضع جوازا القوانين العادية للرقابة السابقة أما م نفس الهيئة .

أما من الناحية الموضوعية، فالقوانين العضوية تتناول مجالات ذات أهمية بالغة ، حيث يتضح من خلال استقراء الأحكام الدستورية أن مجالات القوانين العضوية تتعلق بالتنظيم السلطات العمومية في الدولة كتنظيم مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما

¹ - لم يختلف دستور الصادر في 06 مارس 2016 عن الدستور 1996، حيث أدرج قانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجال القوانين العضوية ، حيث نصت المادة 141 على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

-تنظيم السلطات العمومية، وعملها

-نظام الانتخابات،

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

-القانون المتعلق بالإعلام،

-القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

-القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

غير أنه أدخلت على إجراءات المتعلقة بالتصويت على القوانين العضوية تعديلات طفيفة ، فبينما تستوجب المادة 141 من دستور 2016، من أن تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة ، نصت المادة 123 من دستور 1996 على أن "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة."

وبين الحكومة، التنظيم القضائي ، نظام الانتخابات، الأحزاب السياسية الإعلام ، تنظيم حالة الطوارئ و الحصار ،تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع، تشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله وصلاحيته...الخ.

و من ناحية أخرى تعرف القوانين العضوية- على حد تعبير جوليان لا فارير (Julien La Ferrière) - بأنها ذلك الصنف من القوانين الذي "يتمم ويكمل الدستور وذلك بتنظيم بعض المؤسسات التي حدد الدستور إطارها العام ، غير أن هذا الصنف من القوانين لا يُعد جزءاً منه و لا يشترك معه في طبيعته " ، ومن تم تبدو أحكامه ذات وجهتين :فهي دستورية من حيث الموضوع، و تشريعية من حيث الشكل ، وذهب إلى نفس هذا التعريف عبد الخالق برمضان، حيث يرى بأنها امتداد ضروري للدستور، لأنها تتضمن أحكاماً تفصيلية للقواعد و المبادئ العامة الواردة في الدستور¹ ، و هكذا نجد مثلاً بعض القوانين العضوية التي تتضمن سير عمل بعض المؤسسات الدستورية ، بينما يحدد البعض منها طرق و إجراءات لنوع من العمليات و الحالات و الأوضاع التي نص عليها الدستور، على غرار الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية، الإجراءات المرتبطة بحالة الحصار أو حالة الطوارئ...الخ².

و لا تقصر درجة أهمية القوانين العضوية على هذا المنطق، بل أن النظرة المتأملة في آراء و قرارات المجلس الدستوري تبرز لنا المكانة العليا التي يحظى بها هذا الصنف من القوانين ، حيث إرتأى المجلس الدستوري بموجب رأيه المؤرخ في 13ماي 2000، أنه "اعتباراً أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة

¹ - Abdel Khaleq Berramdane, La Lois Organique Et L'équilibre Constitutionnel, , Revue Droit Publique, N°3, 1993, P720et 728à730

² - سالم مجّد، ميكانزم إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة على دستورية القوانين"، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2004، ص107، 108.

التي يخضع لها القانون العضوي"¹.

وعليه فإن إخضاع القوانين العضوية لإجراءات مختلفة عن تلك الاجراءات المطبقة على القوانين العادية يجعلها في مكانة عليا داخل تركيبة النظام القانوني الداخلي، و من تم لا يمكن أن تخضع أحكام القوانين العادية لنفس الاجراءات المصادقة التي تخضع إليها القوانين العضوية. وننتهي من هذه الفقرة من البحث إلى أنه لم يعد للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أية مكانة داخل النظام القانوني الجزائري الحالي، لأن وجوده يُعد خرقا فادحا للدستور، حتى وإن عمر وضعه اللادستوري طويلا أي ما يزيد عن 20 سنة ومنذ صدور دستور 1996، فإن إلغاءه و وضع نص جديد يتكيف مع الأحكام الدستورية الجديدة ، أصبح أمر محتوم، وعلى هذا الأساس أقدمت الحكومة الجزائرية على إلغائه في سنة 2018.

الفرع الثاني: إحتفاظ قانون 84-17 بشكله المكرس منذ 1984:

يعتبر قانون 07 جويلية 1984، مجرد تشريع عادي، غير أن بقاءه على هذه صفة، و عدم إرتقاءه إلى درجة قانون عضوي، شكل معضلة دستورية خاصة بعد صدور كل من دستور سنة 1996، ودستور 2016، فلم يعد هذا النص القانوني يتكيف مع الأحكام الدستورية الجديدة، حيث لم تدرج المادة 140 من دستور 2016 (المادة 122 من دستور 1996)، القانون المتعلقة بقوانين المالية ضمن مجالات التشريع العادي، بينما إقتضت 141 من دستور (المادة 122 من دستور 1996) من أن تكون مجالات القوانين المتعلقة بالقوانين المالية من الناحية الشكلية ضمن مجالات القوانين العضوية. وعلى هذا الأساس لم يعد قانون المتعلق بقوانين المالية يتلاءم مع الوضع الجديد بسبب عدم إقدام السلطات المعنية بتعديله.

المطلب الثالث: آثار إحتفاظ قانون المتعلق بقوانين المالية

بشكله الصادر في ظل دستور 1976:

إن بقاء قانون 07 جويلية 1984 بشكله المكرس منذ 1984، ضمن المنظومة القانونية الجديدة، أفرز آثارا سلبية إنعكست بشكل ملحوظ على الإطار القانوني المنظم للمالية العمومية في الجزائر ، بحيث أدت إلى تدني من قيمة و مكانة قانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية في النظام

¹ - رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1421 الموافق 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور.

القانوني الجزائري (الفرع الأول) ، كما أن هذه الوضعية جعلته يبدو كنص قانوني مخالف للدستور (الفرع الثاني)، وأخيرا إن بقاءه داخل النظام القانوني جعله عرضة لعدة خروقات (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تدني القيمة القانونية لقانون المرجعي و عدم إرتقائه إلى صنف القوانين العضوية:

إن إحتفاظ القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية بطابع التشريع العادي ، جعله يتمتع بنفس القوة و القيمة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية، وعلى هذا الأساس لم يعد هذا القانون يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى. فارتقائه إلى درجة قوانين العضوية كان هو المخرج الوحيد الذي يمكنه من احتلال مكانة متميزة و سامية ضمن المنظومة القانونية ، وذلك من خلال تكريس علاقة تدرجية بينه وبين القوانين العادية التي تكون من بينها القوانين المالية السنوية، غير أن بقاء القانون المتعلق بقوانين المالية على الشكل الذي ظهر به سنة 1984، أفقده لالمحالة قيمته ومكانته في النظام القانوني الجزائري ، لأن المنطق والقانون يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (قوانين المالية والقوانين المرجعية)، ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صادرا عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات مع وجوب تقيد أحدهما بالآخر، فالقانون 84-17 له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية وبالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى ، بل جعلته هذه الوضعية عرضة لمخالفته و اعتداء عليه.

و يتبين من خلال استقراء النصوص المتعلقة بقوانين المالية السنوية أو التكميلية عن وجود حالات خرق القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، إما بإلغاء حكم معين ، أو إضافة حكم جديد ، أو مخالفة حكم من أحكام هذا النص القانوني.

بالنسبة لحالة الإلغاء، تضمنت بعض القوانين المالية على أحكام تلغي أحكام واردة في القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، فعلى سبيل المثال عدلت المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ، المادة 48 من القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، بقولها " تعدل المادة 48 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 قانون المتعلق بقوانين المالية، وتتم كما يأتي :... لا تحتوي على الأصناف الآتية:

(6) يمكن أن تفتح حسابات المساهمة و السندات بواسطة تعليمات من الوزير المكلف بالمالية

وتبين بدقة كيفيات فتح هذا الحسابات و سيرها عن طريق التنظيم".

كما نصت المادة 67 من قانون المالية 2016، على أنه "تم أحكام المادة 22 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 قانون المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم ، و تحرر. كما يأتي:

المادة 22: يمكن إلغاء أي اعتماد.....(بدون تغيير حتى) ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم.

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

يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا، كل نهاية سنة مالية، حول عملية التسوية إلى لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني".¹

الفرع الثاني: عدم دستورية قانون 07 جويلية 1984

أضحى قانون المتعلق بقوانين المالية في وضعية غريبة عن النظام القانوني الجزائري خاصة بعد صدور دستور 1996، الذي أدرج في مادته 123 القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجال القوانين العضوية ، وهو ما يجعل بقاء قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في النظام القانوني الجزائري يفقده أساسه الدستوري .

و تجدر الإشارة إلى أن الدستور 1996، كان قد تضمن على حكم إنتقالي وارد في الفقرة الثانية من المادة 180 التي تنص على أنه " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور :

- يستمرّ سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعاد أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور (...)" .

ورغم تجاوز الدولة الجزائرية المرحلة الانتقالية و تنصيب جميع المؤسسات الدستورية للدولة ، و ظهور دستور جديد في سنة 2016 الذي كرس نفس الحكم الوارد في المادة 123 السالف الذكر²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية ،العدد 72، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015، ص 25

² - لم يختلف دستور الصادر في 06 مارس 2016 عن الدستور 1996، حيث أدرج قانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجال القوانين العضوية ، حيث نصت المادة 141 على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، و عملها
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

، إلا أن النظام المالي في بلادنا ظل ولفترة طويلة تتجاوز العشرين سنة يخضع لنفس الأحكام، مما أفقده قيمته و أساسه الدستوري.

الفرع الثالث: خرق القانون المرجعي ومسألة إتساع ظاهرة إدراج الأحكام الدخيلة في الميزانية

حددت المادة 67 من قانون 84-17، مجالات القوانين المالية ،حيث إقتضت من أن يتضمن قانون المالية على جزأين متباينين، بحيث يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية، أما القسم الثاني فيقترح من خلاله المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة على الميزانية العامة للدولة و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية، والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال، والترخيصان الإجمالي للإيرادات والنفقات وبعدد كل ميزانية ملحقة والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة قانون المالية ،كما يشمل الجزء الثاني أيضا على الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على محتويات التي ينص عليها هذا القانون ، غير أن الاطلاع على محتوى قوانين المالية السنوية يبين أن مجال هذه القوانين لم يعد له حدودا بسبب احتوائها على أحكام قانونية جديدة ، أو على تعديل نصوص قانونية قائمة تتناول مجالات لا علاقة لها بقانون المالية، ويطلق على ظاهرة التعدي على مجالات القوانين الأخرى في الفقه الفرنسي باسم " les cavaliers budgétaires " ، وتعكس هذه الظاهرة حالة انحراف في الميزانية من خلال محتواها الذي يتضمن على مجالات لا تندرج ضمن إختصاصها.

و إذا كانت ظاهرة الأحكام الدخيلة على قوانين المالية " les cavaliers budgétaires " تبدو مقيدة في النظام الدستوري الفرنسي، بسبب الدور الذي يلعبه مجلس الدستوري في مجال مراقبة دستورية قوانين المالية، فإن الأمر يختلف في الجزائر ،بسبب عدم إحالة القوانين المالية من قبل الجهات المختصة على المجلس الدستوري منذ تأسيسه، و من تم عدم خضوعها لرقابة هذه المؤسسة الدستورية ولو مرة واحدة ، الأمر الذي أدى إلى تضمن هذه نصوص على أحكام أجنبية عن المجال المالي، مثل احتواء المادة 38 من قانون المالية لسنة 1991 على قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والذي يحتوي على 408

مادة¹، وكذا احتواء هذا القانون على قانون الرسم على القيمة المضافة في المادة 65 والذي احتوى على 175 مادة، وتضمن قانون المالية لسنة 2002 بقانون الإجراءات الجبائية في المادة 40 منه، وتضمن قانون المالية لسنة 1995 في المادة 113 على رد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أمت سنة 1994 إلى ملاكها الأصليين الخواص، ونصت المادة 66 من قانون المالية لسنة 1999 على إنشاء هيئة لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى المجلس الوطني للجباية. كما عدل قانون المالية لسنة 1991 في مادته 122 المادة 103 من القانون المتعلق بالتأمينات وعدّل قانون المالية التكميلي لسنة 1992 ثلاث تشريعات فالمادة 73 منه عدلت مادتين من قانون المحاسبة العمومية أما المادة 74 فعدّلت القانون المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992 بينما تمّت المادة 76 منه القانون المتضمن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني التجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية، وألغت المادة 40 من قانون المالية لسنة 2001 القانون المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية.

أما بخصوص تعديل وإلغاء نصوص قانونية لا علاقة لها بالمالية العمومية، فهي عديدة، نجد من ضمنها قانون المالية لسنة 1988 في المادة 165 عدل بعض أحكام المادة 517 من القانون التجاري تتعلق بالشيك، وعدّلت المادة 155 من قانون المالية لسنة 1996 الأمر المتضمن شروط ممارسة مهنة المستشار الجبائي، كما ألغت المواد من 81 إلى 87 من قانون المالية لسنة 2015، المواد 35، 39، 39 مكرر، 40 مكرر، 40 مكرر، 65 مكرر، 66 مكرر، 40 مكرر، من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، المعدل و المتمم، وألغت المادتان 89، 90 من ذات القانون، أحكام الواردة في المادتان 87 و 87 مكرر من قانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل المعدل و المتمم، في حين ألغت المواد 107 و 108 من قانون المالية لسنة 2017، المواد 597، و 597 مكرر، و 597 مكرر 1، و 597 مكرر 2 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

و هكذا انعكست العلاقة السلمية على حد تعبير الاستاذ يلس شاوش، بينه وبين قوانين المالية السنوية ففي الوقت الذي كان يفترض من أن تشكل قواعده و أحكامه مرجعها القانوني و إطارها العام

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-36 المؤرخ في 14 جمادى الثاني 1411 الموافق لـ 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 57، المؤرخة في 31 ديسمبر 1990

، أوضحت هذه الأخيرة تحدد مضمونه و تتحكم في محتواه¹.

وعليه ننتهي إلى أن احتفاظ قانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية ، بشكله المكرس في ظل دستور 1976، قد أفقده مكانته كقانون مرجعي، إلى درجة أن القوانين المالية أصبحت تتحكم في محتواه و مضمونه، بل وتخالفه أحيانا ، و من تم يجب أن يخضع هذا النص القانوني لعملية إصلاح عميق بما يتماشى و مقتضيات الدستور الحالي ، حتى يكتسب هذا القانون قيمته القانونية الحقيقية في النظام القانوني الجزائري مما يجعله في منأى عن أية خروقات من النصوص القانونية الأدنى .

المبحث الثاني: إعتقاد القانون المرجعي لسنة 1984 على معايير تقليدية تحكم الميزانية العامة

لا يشكل الجانب الشكلي لقانون 84-17 الموضوع الوحيد للانتقادات من قبل الباحثين و الدارسين في مجال العلوم القانونية، لكونه أصبح يتعارض مع أحكام الدستور ، و لكن الإنتقادات طالت أيضا الجانب الموضوعي لهذا النص التشريعي ، بحيث يعتمد هذا الأخير على معايير كلاسيكية ، عفى عنها الزمن ، ولم تعد تساير الاتجاهات العالمية التي تركز الحكامة المالية ، فهو من جهة يتبنى نوع من الميزانية التقليدية يطلق عليها إسم "ميزانية البنود" التي تحلت عنها معظم الدول (المطلب الأول)، كما أنه يعتمد على قواعد و مبادئ تقليدية التي تحكم الميزانية العامة (المطلب الثاني)، و بالتالي لم يعد النظام القانوني الذي يحكم الميزانية يواكب التطورات العالمية ، لأنه لا يتبنى القواعد الحديثة التي من شأنها أن تظفي الشفافية على تسيير المال العام ، كما أنه يستبعد الأشكال الأخرى من الميزانيات الحديثة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تبني ميزانية البنود أو الميزانية التقليدية في التشريع الجزائري

إعتمدت الجزائر منذ الاستقلال على نوع واحد من الميزانية العامة ، المعروف باسم " الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود " ، ليس فقط بسبب أنها كانت من المورثات عن الاستعمار الفرنسي ، ولكن بالنظر أيضا إلى قدمها و انتشارها الواسع بين الدول، و أيضا بسبب بسطتها وسهولتها بالمقارنة مع الصور الأخرى للميزانية ، حيث ينسجم هذا النوع من الميزانية ، مع الامكانيات التي كانت متاحة

¹- د. بلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على صلاحية البرلمان، مجلة مجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد

في الجزائر خلال مرحلة الثمانينات، بحيث لم تكن الادارة الجزائرية (وزارة المالية)، تمتلك الوسائل المادية و البشرية الكفيلة باستخدام صور أخرى من الميزانية على غرار ميزانية الأداء و البرامج، ميزانية التخطيط و البرمجة، ميزانية الأساس الصفري أو الميزانية الصفرية. وعلى هذا الأساس تبنى المشرع الجزائري هذا النوع من الميزانية، في قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، و القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم. و للوقوف بصفة دقيقة على معنى هذا النوع من الميزانية، ندرس أولاً مفهوم الميزانية العامة ضمن إطارها العام سواء من الناحية القانونية أو الفنية (الفرع الأول)، ثم نحاول أن نتطرق ثانياً لمدلول ميزانية البنود من خلال التعرض لمعناها و خصائصها و عيوبها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعنى العام للميزانية العامة وقانون المالية

أضحت الميزانية العامة تكتسي أهمية بالغة في عالمنا المعاصر، فمن الناحية السياسية تبدو الميزانية كأداة لتنفيذ السياسات العامة و التوجهات الكبرى للدولة، أما من الناحية الاقتصادية، أصبحت ميزانية الأداة الرئيسية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق النمو، و زيادة الدخل القومي، أما على الصعيد الاجتماعي، تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، من خلال تقديم خدمات للمواطن و تلبية الحاجات العامة، في مجال الصحة و التعليم و قطاع الخدمات.... إلخ، كما تعتبر الميزانية وسيلة لمحاربة ظاهرة البطالة و الفقر و الأمية وغيرها من المشاكل الاجتماعية. و نظراً لأهميتها، فقد أخضعها المشرع الجزائري لنظام قانوني، بهدف تنظيم مالية الدولة.

و في الأصل ينصرف مفهوم الميزانية العامة إلى مفهوم المحاسبي، أي إلى تلك الوثيقة المحاسبية التي تتضمن على تقدير للإيرادات و النفقات بالنسبة للسنة المالية المقبلة، غير أن المفهوم الميزانية أخذ بعداً آخر وتغير في الوقت المعاصر، بحيث طغت عليه الصبغة القانونية، فأصبح مرادفاً لمعنى قانون المالية، رغم الفارق الجوهرى بينهما، لأن المفهوم التقليدي يحصر معنى الميزانية على الجانب المحاسبي، و من تم لا يرتب التزاماً على الأخذ بمحتواها، بينما عندما تكتسي الميزانية الطابع القانوني يصبح إلتزاماً بمحتواها واجباً، و عدم تنفيذه يكيف على أساس خطأ جسيماً، و قد يفضي إلى المسؤولية السياسية للحكومة فإذا كانت الميزانية تبدو كوثيقة محاسبية و مالية تعبر عن فكرة التوقع و الاعتماد للنفقات العامة و الإيرادات العامة لفترة مقبلة، و التي تترجم في صورة أرقام عن مختلف أوجه أنشطة الدولة، على غرار النشاط الإداري

، أو النشاط الاقتصادي أو النشاط الاجتماعي... إلخ ، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري بموجب المادة 03 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم، بقولها " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها " ، إلا أنها لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا إعتمدها و أقرتها السلطة التشريعية بموجب قانون المالية. فلقد حدد المشرع الجزائري العلاقة بين الميزانية العامة و القانون المالية ، من خلال العبارة الواردة في المادة 06 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم " تتشكل الميزانية العامة للدولة من ... المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا الأحكام التشريعية... " ، و على هذا الأساس تظهر الميزانية - على حد تعبير الأستاذ عبد الحميد قاس - " كمحتوى للقانون المالية بينما يبدو هذا الأخير كحاوي لها"¹ ، لأن الميزانية التي يجب وضعها في وثيقة واحدة طبقا لمبدأ الوحدة لا يمكن اعتمادها أو تنفيذها إلا عن طريق قانون المالية، فالسلطة التشريعية هي التي ترخص و تجيز تنفيذها عن طريق قانون المالية، كما نصت عليها المادة 140 من دستور 2016 ، بقولها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية: 1-...-11- التصويت على ميزانية الدولة..." و من هنا يبدو قانون المالية هو الوجه القانوني للميزانية العامة.

و فضلا عن ذلك فإن عبارة "قانون المالية" هي أوسع مدلولاً من عبارة "الميزانية" ، بحيث يشمل قانون المالية من جهة على تقديرات للنفقات و الإيرادات العامة بالنسبة للسنة المالية المقبلة (الميزانية العامة) ، و من جهة أخرى يتضمن على مختلف الأحكام القانونية المتعلقة بالإيرادات و النفقات العامة للدولة ، وطرق تنفيذها، و الرقابة عليها.

و على ضوء ذلك سنتناول في هذا الفرع من هذه الدراسة إلى أولاً تحديد مفهوم الذي أعطاه المشرع الجزائري لقانون المالية ثم نتطرق ثانياً لمضمون الميزانية.

أولاً - قانون المالية وفق التشريع الجزائري : إن "مصطلح قانون المالية" عرفته الجزائر لأول مرة خلال حقبة الاحتلال الفرنسي ، و ذلك بعد صدور كل من دستور 04 أكتوبر 1958² ، وكذا الأمر

¹ - نبيل أمالو، خصوصيات قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر- يوسف بن خدة- كلية الحقوق، 2007، ص47

² - نصت المادة 34 من دستور الفرنسي على " ...تحدد القوانين المالية موارد الدولة و أعباءها ضمن الشروط ، و وفق التحفظات التي يقرها القانون العضوي... "

"...Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique..."

رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959، المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الذي نص على هذا المصطلح الجديد في المادة 01 منه بقولها " تحدد القوانين المالية، طبيعة، ومبالغ وتخصيصات موارد الدولة و أعباءها، بناء على التوازن الاقتصادي و المالي الذي تحدده"¹. كما أستخدم نفس المصطلح في القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية، و المعدل للأمر رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959، حيث نصت المادة 01 منه على أنه "مع مراعاة الشروط و التحفظات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، تحدد القوانين المالية، لسنة مالية معينة، طبيعة، ومبالغ وتخصيصات موارد الدولة و أعباءها، و ما ينتج عن ذلك من توازن في الموازنة، بالإضافة إلى التوازن المالي. تأخذ هذه القوانين بعين الاعتبار التوازن الإقتصادي المحدد، وكذا الأهداف و النتائج التي حددتها البرامج"².

ولقد صاغ المشرع الجزائري بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والمعدل والمتمم، نفس المصطلح و حدد مفهومه، بحيث عرفه المشرع الجزائري إستنادا إلى المادة الأولى من ذات القانون، بأنه ذلك القانون الذي يحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، و السنوية، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها.

كما حددت المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مفهوم قانون المالية، حينما اعتبرته بأنه ذلك النص التشريعي الذي يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسير المرافق العمومية، والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات بالرأسمال. و على هذا الأساس، فإن قانون المالية هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم التوقعات والتقديرات التي تُحدد خلال سنة مدنية مجمل إيرادات وأعباء الدولة، و من تم فهو يتميز بأنه قانون " يتوقع أو يتنبأ " و " يرخص "، ومعنى هذا القانون المالية يظهر بمظهرين، فهو من الناحية التقنية يقدر الموارد والأعباء، كما يبدو من الناحية القانونية يرخص الجباية والإنفاق.

¹ - Article 01 del' Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que " Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent "

² - Article 01 de la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances prévoit que "Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent"

و على ضوء ذلك يكون المشرع الجزائري قد ضبط تعريف القوانين المالية من خلال معيارين قانونيين التاليين: المعيار المادي و المعيار العضوي الشكلي.

أ- المعيار الشكلي العضوي: تعتبر القوانين المالية نصوصا تشريعية يصوت عليها البرلمان في إطار اختصاصاته الممنوح له دستوريا، فهي تحدد نوع ومبلغ موارد وتكاليف الدولة و تخصيصاتها ، وتقسم هذه القوانين كغيرها من النصوص القانونية الأخرى ، إلى عدة مواد ، غير أنها تنفرد بخاصية تميزها عن غيرها من القوانين، تتمثل في تضمينها لجدول و أرقاما عديدة¹، كما أنها تعتبر رخصة و إجازة صادر عن البرلمان.

ب- المعيار المادي: يرتكز هذا المعيار على فحوى و مضمون قوانين المالية ، المحصور فقط على مواضيع المالية و لا يسمح القانون بإدراج مجالات غريبة عن المالية العامة . و من تم فإنه يمنع الممارسة المعروفة باسم "إنحراف عن الميزانية " أو "الأحكام الدخيلة على الميزانية" (Les Cavalier Budétaire) ، التي يدرج بمقتضاها أحكاما لا علاقة لها بموضوع المالية العامة على غرار الأحكام المتعلقة بالقانون المدني أو قانون الأسرة أو قانون العقوبات أو قانون العمل...إلخ.

و تفضل الحكومات عادة هذه الممارسات المخالفة للقانون لأنها تشكل طريقة سهلة و مستترة وسريعة لتمرير النصوص التشريعية التي لا علاقة لها بالمجال المالي، وذلك بدل أن تلجأ إلى طريقة تعديلها ، حيث تتطلب هذه الطريقة وقت طويلا لعرضها و مناقشتها ، و التصويت عليها أمام البرلمان .

و للوقوف على معنى قانون المالية، نحدد أولا مميزاته و خصائصه، ثم نتعرض ثانيا لأصنافه و أنواعه.

1- خصائص قانون المالية: يختلف قانون المالية عن غيره من القوانين الأخرى، لأنه لا يتضمن على عقوبات أو جزاءات مترتبة عن مخالفته، وإنما يحتوي على إجراءات تنظيمية موضوعة من طرف الدولة ، تحدد طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصاتها، كما أنه من ناحية أخرى يتميز بعدة مميزات و خصائص أخرى، نبرزها كالآتي:

أ- قانون المالية وثيقة سياسية: لا يعتبر قانون المالية عمل تشريعي فحسب، بل هو ترجمة رقمية و قانونية للسياسات العامة و التوجهات الكبرى التي تضعها السلطة التنفيذية ، فهو إذا بمثابة مشروع وبرنامج عملي معبر عنه بالأرقام، وقد بين المشرع الجزائري على هذه الخاصية في المادة الأولى من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، بقوله "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة

¹ - أ.دنديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، القبة ، الجزائر، 2010، ص59، 58.

في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات , و السنوية , طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها. " ، كما يعتبر في نفس الوقت وسيلة للتغطية المالية و الأداة لتنفيذ خطط و برامج و السياسات الحكومة، لأنه يتضمن على تخصيصات و موارد مالية لتجسيد برامج الحكومة. ومن ناحية أخرى ، تبدو الأهمية السياسية لقانون المالية في كونه يعبر عن رخصة أو إذن الذي تحصل عليه السلطة التنفيذية من البرلمان بهدف تنفيذ سياستها و برامجها، فبدون موافقة البرلمان لا يمكن للحكومة تنفيذ السياسات العامة و التوجهات الكبرى التي وضعتها.

ب- قانون المالية وثيقة سنوية: توضع قوانين المالية لسنة واحدة، و التي تبتدئ من أول يناير إلى آخر يوم من شهر ديسمبر، وقد كرس المشرع الجزائري هذه الخاصية في المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حيث اقتضت بأن "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية...". غير أن مبدأ السنوية أصبح محل نقاش و جدال فقهي، لأن النظم المالية المعاصرة لم تعد تعتمد على مبدأ السنوية بصفة مطلقة ، ولكن أصبحت أيضا تركز على الميزانيات متعددة السنوات . وتماشيا مع التطورات الحاصلة في مجال المالية العامة، نص المشرع الجزائري على إطار للميزانية متعددة السنوات بموجب المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، و التي جاء فيها "يتم تأطير الميزانية على المدى المتوسط كل سنة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية.يحدد، للسنة القادمة و السنتين التاليتين ، تقديرات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة و كذا مديونية الدولة، إن اقتضى الأمر...". و قد وضعت لأول مرة في الجزائر ميزانية متعددة السنوات بموجب قانون المالية لسنة 2017، حيث تم إدراج التأطير الاقتصادي الكلي و المالي ضمن منظور ثلاثي السنوات 2017-2018-2019.

غير أن إتباع نهج الميزانية متعددة السنوات لا يعني إطلاقا التخلي على خاصية السنوية ، فالميزانيات العامة التي تتجاوز السنة إنما يتم وضعها على سبيل الاسترشاد ، بينما الميزانية السنوية هي التي يعمل بها ، و يشرع في تنفيذها على مدار السنة .

ج - قانون المالية وثيقة مالية و محاسبية: يعد قانون المالية وثيقة مالية بدرجة الأولى ،لأنه يتضمن على أرقام تقديرية لموارد و نفقات الدولة للسنة المالية، كما أنه من ناحية أخرى يبين حجم الموارد المتوقع تحصيلها خلال السنة المقبلة، وكذا حجم النفقات المزمع صرفها .أما الجانب المحاسبي لقانون المالية ، فيظهر من خلال حسابات الدولة و مختلف الوثائق المحاسبية للنشاط المالي للدولة التي يشملها .

2- أنواع وصور قانون المالية: بالرجوع إلى المادة الثانية من قانون 17/84 ، فإنه قانون المالية يتخذ

ثلاثة أصناف وهي :

- قانون المالية للسنة
- قوانين المالية التكميلية و المعدلة.
- قانون ضبط الميزانية.

ويهدف المشرع الجزائري من إقرار هذه الفئات الثلاث لقانون المالية ، هو تمكين السلطة التنفيذية من تنفيذ سياساتها العامة عن طريق قانون المالية السنوي الذي يعتبر الأداة التي تمكن الحكومة من تنفيذ برامجها وخططها التنموية، أما فيما يتعلق بقوانين المالية التكميلية و المعدلة فهو الوسيلة التي تساعد الحكومة على استدراك أخطائها التقديرية أو تعديل تقديراتها في حالة ما إذا ظهرت مستجدات و متغيرات جديدة من الصعب تقديرها.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإن قانون المالية الأولي وكذا قوانين المالية التكميلية و المعدلة ، هو يشكل فرصة لممارسة الرقابة السابقة على مالية الدولة ، كما يعتبر بمثابة الأداة لممارسة سلطة المالية من خلال الترخيص بتنفيذه لصالح السلطة التنفيذية، و في المقابل ذلك يعد قانون ضبط الميزانية فرصة لممارسة الرقابة اللاحقة و معرفة مدى احترام الرخصة البرلمانية.

وعلى ضوء ذلك ندرس أولا قوانين المالية السنوي، ثم نتعرض ثانيا للقوانين المالية التكميلية و المعدلة ، و نتعرف ثالثا و أخيرا على قانون ضبط الميزانية.

أ- قانون المالية لسنة : عرف المشرع الجزائري قانون المالية السنوي في المادة الثالثة من قانون

17/84 بقولها "يقر ويرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال ."

ويطلق بعض المؤلفين على هذا الصنف من القوانين المالية عدة تسميات، منها قانون المالية الابتدائي ، قانون المالية الأولي، قانون الربط، ويرجع السبب في ذلك إلى كونه أول قانون مالية يوضع في بداية السنة ، كما أنه عادة تستعمل هذه التسميات لإجراء مقارنة مع الفئات الأخرى من قانون المالية.

ويكسب قانون المالية السنوي كل صفات القانون المالي، لأنه يجسد عند بداية السنة ، كما أنه يتميز بكونه عمل توقعي محض لأن معظم الأحكام التي تدرج فيه هي مجرد توقعات و تخمينات

، فضلا عن ذلك يكتسي قانون المالية الأولي أهمية سياسة، لأنه تقاس من خلاله فعالية عمل السلطة التنفيذية ، فهو وثيقة تشريعية التي تعتمد عليها السلطة التشريعية من أجل مراقبة أداء الحكومي أثناء تنفيذ هذا النص التشريعي.

ب- قوانين المالية التكميلية أو المعدلة: تشكل القوانين المالية السنوية القاعدة الأصلية ، إذ يتحتم على السلطة التنفيذية أن تحضرها سنويا ، وأن تودعها لدى السلطة التشريعية للتصويت عليه قبل بداية السنة ، بينما تعد قوانين المالية التكميلية أو المعدلة هي الاستثناء ، و المغزى من وجودها هو إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية من أن تجعل قانون المالي قادرا على مواكبة المتغيرات و المستجدات التي قد تطرأ من حين لآخر.

و معنى هذا أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقدم على تعديل قانون المالية الذي يعبر عن الرخصة البرلمانية، بل يجب أن تمضي في تنفيذه قدوما، غير أن المشرع أتاح لها إمكانية تعديله ،لأن الاعتماد على التنبؤ أو التوقع خلال إعداد قانون المالية السنوي قد ينتج عنه سوء التقدير ،كالمبالغة في تقدير حجم الإيرادات أو تقدير النفقات بأقل من قيمتها الفعلية، و هو ما يستدعي إجراء تعديلات ، كما قد تظهر أحدث و أوضاع غير متوقعة تفرض تعديل قانون المالية الأولي.

ولقد نص المشرع الجزائري في المادة الرابعة من قانون 17/84 على أن " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ، دون سواها ، اتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

والملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال هذا النص القانوني ، وكذا نص المادة الثانية من قانون 17/84 استعمل صيغة الجمع، مصطلح " قوانين التكميلية و المعدلة" ، للدلالة على إمكانية تعددها خلال السنة الواحدة، وهذا بخلاف الأصناف الأخرى من قانون المالية أي قانون المالية السنوي أو قانون ضبط الميزانية، التي لا يمكن أن تعدد، بل تصدر مرة واحد في السنة ، ولذلك صاغها المشرع بصيغة المفرد¹.

و من ناحية أخرى فإن قراءة الحرفية للمادتين الثانية و الرابعة ، تدل على وجود صنفين من القوانين

¹ - الملاحظ هو عدم تضمن النصوص القانونية الناظمة للقوانين في العديد من الدول كفرنسا و المغرب و تونس، على عدد القوانين التكميلية، ولهذا فهي قد تصل إلى أربعة مرات في السنة كما هو الشأن في فرنسا أو مرة و حدة إلى اثنين في المغرب، بينما يصدر قانون مالية تكميلي مرة واحدة في السنة بالنسبة للجزائر. راجع زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2011، ص21، 22.

"القوانين المالية التكميلية" باعتبارها تتمم قانون المالية الأولي ، و "القوانين المالية المعدلة" التي تهدف إلى تعديل أحكام قانون المالية الابتدائي.

و على خلاف ذلك كرس المشرع الفرنسي صنفا واحدا من القوانين المالية التكميلية و المعدلة ، أطلق عليها إسم القوانين المالية التصحيحية (Les Lois De Finances Réctificatives) و المعروفة باللغة بالفرنسية بإسم **"COLLECTIFS BUDGÉTAIRES"**¹، حيث تنص المادة 35 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بأنه "مع مراعاة الإستثناءات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، تكون القوانين المالية التصحيحية وحدها و دون سواها قادرة خلال السنة ، تعديل أحكام قانون المالية للسنة الجارية... إلخ"².

و يفسر هذا التضارب في المصطلحات على مستوى القانون الجزائري إلى الممارسات التشريعية السابقة ، حيث لم يعرف هذا الصنف من قانون المالية ، استقرارا من الناحية الشكلية، خاصة في السنوات من 1962 إلى 1984 ، وهكذا صدر و لأول مرة في الجزائر قانون المالية التعديلي ، وهو قانون 63-110، المتضمن تعديل قانون المالية لسنة 1962³، كما صدر في سنة 1965، أول قانون المالية التكميلي رقم 65-93، المؤرخ في 08 أبريل 1965⁴، و بعد هذه المرحلة لم تصدر القوانين التكميلية أو المعدلة إلى غاية سنة 1980 ، غير أن نزعة إستعمال مصطلح " تعدل " أو مصطلح " تكمل " ، ظلت قائمة

¹ - إن الإفراط في استعمال قوانين المالية التصحيحية (Les Lois De Finances Rectificatives) من قبل السلطة التنفيذية في فرنسا، دفع الفقه الفرنسي إلى إطلاق عليها تسمية "المدونة الكبيرة (COLLECTIFS BUDGÉTAIRES)" ، فعلى سبيل المثال صدرت في سنة 2012، ثلاثة قوانين المالية التصحيحية، وفي سنة 2014، أربع قوانين المالية التصحيحية. أنظر إلى موقع المديرية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية الفرنسية:

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lois-finances/essentiel/s-informer/lois-finances-rectificatives-collectifs-budgetaires>

² - L'article 35 de la loi organique de 2001, prévoit que " Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances."

³ - رخص قانون المالية رقم 62-155، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 ، الإعتمادات فقط للفصل الأول من سنة 1963، و لم يخصص الإعتمادات لمدة سنة كاملة، و هذا مخالف لمبدأ السنوية، حيث نصت المادة الأولى منه على أن " يفتح للفصل الأول للسنة 1963، بعنوان ميزانية الجزائر، إعتمادات تبلغ: 702.064.000 فرنك جديد...". مما إستلزم صدور قانون مالية تعديلي ، حيث تضمن قانون رقم 63-110 ، المعدل للقانون رقم 62-155 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، في مادته الأولى: " قانون المالية لسنة 1963 ، يكمل ويعدل طبقا للمواد التالية...". راجع برطال حمز، نفس المرجع، ص42. الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 29 أبريل 1963، العدد23، ص 345

⁴ - صدر أول قانون المالية التكميلي رقم 65-93، المؤرخ في 08 أبريل 1965، نتيجة لعدم تضمن قانون رقم 64-361، المؤرخ في 31 ديسمبر 1964، يتعلق بقانون المالية لسنة 1965، ترخيص لأعباء الدولة، بينما نص فقط على الأحكام الجبائية ، مما تطلب إتمامه بقانون المالية التكميلي. راجع برطال حمز، نفس المرجع، ص 44، وأيضا الجريدة الرسمية، المؤرخة في 01 جانفي 1965، العدد01، ص من 02 إلى11. الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 14 أبريل 1965، العدد32، ص 370 من إلى 390

، وانتقلت إلى متن الأوامر المتضمنة القوانين المالية الأولية في تلك الفترة. وشهدت سنة 1980، عودت القوانين المالية التكميلية ، حيث صدر قانون رقم 80-06 المؤرخ في 19 جويلية 1980 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1980¹، الذي تضمن على ثلاثة (03) مواد ، وفي سنة 1981، صدر قانون رقم 81-05 المؤرخ في 06 جوان 1981 يتضمن تعديل بعض أحكام قانون رقم 80-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980²، وفي سنة 1982، صدر الأمر رقم 82-01 المؤرخ في 06 مارس 1982 ، يتضمن أحكاما تكميلية للقانون رقم 81-13 مؤرخ في 27 ديسمبر 1981 المتضمن قانون المالية لسنة 3³ 1982 ، كما صدر في سنة 1983، قانون رقم 83-10 المؤرخ في 25 جوان 1983، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1983⁴، ومنذ هذه الفترة بدأ المشرع الجزائري يعتمد على هذا الصنف من القوانين وبصفة متكررة إلى غاية يومنا هذا.

غير أن المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 ، قد تخلى عن هذا التصنيف ، حيث أدرج القوانين من القوانين المالية التكميلية أو المعدلة ضمن تسمية واحدة و هي القوانين المالية التصحيحية ، حيث نصت المادة 04 منه على أنه "يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية للسنة،

2- قوانين المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن تسوية الميزانية. "

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي الجديد سيدخل حيز التنفيذ تدريجيا ابتداء من سنة 2021.

ج- قانون ضبط الميزانية: قانون ضبط الميزانية يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، حيث يتم بموجبه المصادقة على العمليات النظامية المخصصة لتنفيذ الميزانية، وضبط المبلغ النهائي لنفقات وإيرادات الدولة في نهاية كل سنة مالية، وتحديد أرصدة كل من الميزانية العامة وخزينة الدولة (فائض أو عجز الذي تحقق) ، كما يسمح هذا النص القانوني بإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا و ما كان متوقعا⁵.

وفضلا عن ذلك يعتبر أداة لرقابة على تنفيذ الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية، و مجلس

¹ - أنظر إلى الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 22 جويلية 1980 ، العدد 30، ص 1116

² - أنظر إلى الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 09 جوان 1981 ، العدد 23، ص من 760 إلى 763

³ - الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 09 مارس 1982 ، العدد 10، ص من 510 إلى 513

⁴ - الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 28 جوان 1983 ، العدد 27، ص من 1746 إلى 1749

⁵ - http://www.ccomptes.org.dz/ar/glossaire_ar.html

الحاسبة¹، كما يعد الأداة الأساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية.

ونظرا لأهميته فقد أُلزم دستور 2016، الحكومة بضرورة تقديمه في نهاية كل سنة مالية، حيث نصت المادة 179 منه، على أن "تقدم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكلّ سنة مالية. تُختتم السنة المالية فيما يخصّ البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمّن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كلّ غرفة من البرلمان".

ثانيا- مفهوم الميزانية العامة: إن كلمة الميزانية (BUDGET) أستعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن السابع عشر، وتعني الحقيقية الجلدية التي كان وزير الخزانة العامة يحملها معه عند حضوره لمجلس العموم البريطاني، و كانت هذه الحقيقية تحتوي على بيانات و اقتراحات الوزير، لمجمل الإيرادات و النفقات العامة للدولة، و ذهب كثير من الكتاب الفرنسيين إلى أن لفظ الميزانية مشتق من كلمة فرنسية "Bougette"، و التي تعني الكيس الصغير من الجلد (Petit Sac En Cuir)، غير أن مصطلح الميزانية استعمل لأول مرة و بصفة رسمية في فرنسا منذ سنة 1806، بعد تأثر بالفقه البريطاني، حيث ترجمت عدة مراجع و كتب المتعلقة بالمالية العامة²، ثم تطور هذا الاستخدام تدريجيا إلى أن أصبح بمفهوم الحديث يدل على تلك الوثيقة التقديرية للنفقات و الإيرادات و المتعلقة بالسنة المقبلة.

و لدراسة الميزانية العامة نحاول أولا أن نعرفها و نبين خصائصها، ثم نتطرق ثانيا إلى أهمية و طبيعة الميزانية.

1- التعريف الفقهي و القانوني للميزانية العامة: أوضحت الميزانية العامة ضرورة من ضروريات علمنا

المعاصر، فبدونها لا تستطيع أية دولة مهما كان نظامها السياسي أن تسيّر أجهزتها ومرافقها، و لا تقدر أية حكومة أن تنفيذ سياساتها، ولا أن تعمل على توفير و تلبية حاجيات مواطنيها، إلا أنه لحد الآن لم يوجد لها تعريفا جميعا و موحدا، حيث تعددت التعريفات بشأنها، فقد جاء تعريفها في العديد

¹ - تطبيقا لأحكام المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010.

المتعلق بمجلس المحاسبة، "يتم استشارة مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيديّة السنوية لقانون ضبط الميزانية. تقوم الحكومة بإرسال التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة بعنوان السنة المعنية إلى الهيئة التشريعية مع مشروع القانون الخاص بها".

وعلى هذا الأساس فإن مشروع قانون ضبط الميزانية يعد بمثابة وثيقة محاسبية يتم إرسالها سنويا إلى الجهاز التشريعي (المجلس الشعبي الوطني) لأجل

إجراء رقبته على تنفيذ قانون المالية للسنة (ن-3) قبل الشروع في المناقشات والتصويت على الاعتمادات والأهداف المقترحة للسنة (ن).

² - وليد خالد الشايجي، "المدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس، الطبعة الأولى، الأردن، 2005، ص32. و أيضا راجع

Joël Mekhantar, « Finances Publique de L'Etat _LA LOLF Et Le Nouveau DROIT Budgétaire de la France », HACHETTE SUPERIEUR, 2009, p 344, p12.

من التشريعات و القوانين و الكتابات بعبارات مختلفة ، ولعل يرجع السبب في ذلك إلى المرونة التي تتمتع بها مفهوم الميزانية ، الذي يتغير حسب دور الدولة و توجهاتها ، كما أن تعدد التعريفات ما هو إلا نتيجة إرتباطها بمجالات عديدة كالحاسبة ، الاقتصاد، القانون...إلخ.

وللوقوف على مختلف التعاريف للميزانية العامة نتناول أولا التعريفات الفقهية، ثم ندرس التعريفات التشريعية و القانونية، ثم نتناول ثالثا الميزانية العامة و بعض المفاهيم المشتركة.

أ- التعريف الفهمي للميزانية العامة : لقي موضوع الميزانية العامة إهتماما كبيرا من قبل

الفقهاء و الباحثين في مجال العلوم الإنسانية ، غير أنهم اختلفوا في تعريفها، مما أدى إلى تنوع و تعدد التعريفات بشأنها ، ويرجع الإختلاف إلى تعدد التخصصات في مجال العلوم الإنسانية التي تناولت موضوع الميزانية على غرار العلوم القانونية و الاقتصادية و المالية...إلخ.

ومن بين التعاريف التي يمكن أن نسوقها على سبيل المثال، نذكر ما يلي¹ :

- الميزانية العامة هي تقدير مفصل ، و معتمد ، للنفقات الدولة و إيراداتها لمدة مقبلة من الزمن.
- هي أداة تستخدمها الحكومات لإقتطاع جزء من الثروة الوطنية و إعادة توزيعها بهدف تحقيق سياستها الاقتصادية و الاجتماعية .
- التعريف الذي قدمه الفقيه موريس دوفارجي (Maurice Duverger) بأنها " توقع و إجازة لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مقبلة "
- نظام موحد يمثل برنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ، و يعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية و الاقتصادية.
- هي تنظيم مالي يقابل بين النفقات العامة و الإيرادات العامة، ويحدد العلاقات بينهما ويوجههما لتحقيق السياسة المالية، بمعنى آخر هي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام.
- ميزانية الدولة هي الغلاف مالي المخصص لمالية الدولة و هي بذلك تحمل حسابات للنفقات العامة والإيرادات العامة ، أي تسجل مختلف الضرائب و رخص الإنفاق الخاصة بالدولة ، وهي

¹ - أ بلس شاوش البشير، المالية العامة- المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص28.

مُجد شاکر عصفور ، مفس المرجع ، ص3 ، 4. مفتاح فاطمة ، نفس المرجع، ص18، 19

بيان يرخص ويناقش مسبقا و يطرح في قانون المالية ، كما تعتبر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية.

و نعتقد أن التعريف الأقرب إلى الصواب هو الذي يأخذ بعين الاعتبار العناصر المكونة للميزانية ، ونعني هنا الجانب القانوني و المحاسبي و المالي ، كما يجب أن يرعى من خلال التعريف دور الدولة الحديث و تدخلها في جميع الأنشطة الإدارية ، والإقتصادية ، و الاجتماعية... إلخ.

ولهذا نقترح التعريف الذي قدمه الباحث الفرنسي دلباز لويس " (Louis) Delbez " بقوله بأنه " وثيقة محاسبية و قانونية و مالية تعبر عن فكرة التوقع و الاعتماد للنفقات العامة و الإيرادات العامة لفترة مقبلة ، و التي تترجم في صورة أرقام عن النشاط الإداري و الاقتصادي والاجتماعي للدولة".¹

ب- التعريف القانوني للميزانية العامة: لم تفلح التشريعات و النصوص القانونية هي الأخرى من إيجاد تعريف موحد للميزانية العامة، فقد تعددت التعريفات الميزانية العامة باختلاف التشريعات الحكومية للدول ، و نذكر منها :

-**التعريف حسب القانون الفرنسي:** عرف المرسوم رقم 56-601، المحدد لطرق تقديم الميزانية الدولة المؤرخ في 19 جوان 1956، الميزانية العامة، بأنها " الصيغة التشريعية التي بموجبها تقرر و ترخص الأعباء و الموارد الدولة ، و يوقفها البرلمان عن طريق القوانين المالية التي تترجم الأهداف الاقتصادية و المالية للحكومة"² ، غير أن هذا المفهوم تغير بموجب الأمر رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، حيث أستبدل مصطلح "الميزانية العامة" (le budget d'état) بمصطلح " القانون المالية السنوي" (la loi de finance de l'année) ، إذ جاء في المادة الأولى " تحدد قوانين المالية طبيعة ، المبالغ و التخصيصات الموارد و الأعباء الدولة بالنظر إلى التوازن الاقتصادي و المالي

¹ - محمد عبد المومن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة الماجستير. معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999، ص21

² Article 1 de décret-loi n°56-601 du 19 juin 1956 portant mode de présentation du budget de l'Etat de préparation et de vote des lois budgétaires, prévoit que, "Le budget de l'état prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'état. Il arrête par le parlement dans les lois de finances qui traduits les objectifs économiques et financiers du gouvernement"

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65352259/f11.image>

لدراسة النص القانوني بكامله إطلع على الموقع:

اللذين نصت عليهما¹.

أما القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001، المتعلق بقوانين المالية فيعرف الميزانية بأنه " ... تحدد قوانين المالية للسنة معينة طبيعة و مبلغ و تخصيصات موارد و أعباء لدولة، بالإضافة إلى التوازن الميزانية و المالي الذي ينتج عنها. و تأخذ هذه القوانين بعين الاعتبار التوازن الاقتصادي الذي نصت عليه، وكذا الأهداف و النتائج البرامج التي حددتها²."

- التعريف حسب القانون الأمريكي: بأنه صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ومواردها، بموجب القوانين المعمول بها عند عرضها واقتراحات الجباية المعروضة فيها.

- التعريف حسب القانون الروسي: " الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدول و استخدام الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية"

- التعريف حسب القانون البلجيكي: " بيان للإيرادات و النفقات العامة خلال الدورة المالية"³.

وفيما يتعلق بتعريف الميزانية في التشريعات بعض الدول العربية، نذكر على سبيل المثال تعريف القانون التونسي، حيث اقتضى الفصل الأول من القانون العضوي رقم 2004-42 المؤرخ في 13 ماي 2004، المعدل و المتمم للقانون العضوي للميزانية رقم 67-53 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967، بأن "ينص قانون المالية بالنسبة لكل سنة على جملة تكاليف الدولة و مواردها و يأذن بها و ذلك في نطاق أهداف مخططات التنمية و حسب التوازن الاقتصادي والمالي الذي يضبطه الميزان الاقتصادي"، كما عرف القانون المغربي الميزانية

¹ - Article 1 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois finances prévoit que " *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.* "

لدراسة النص القانوني بكامله إطلع على الموقع:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000339591>

² - Article 1 la lois organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que

"Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent..."

³ - محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية - الواقع و آفاق -، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، 2000، ص13. وأيضاً

حسين عبد الكريم السلوم. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد و التنفيذ و الرقابة - دراسة ميدانية للموازنة العراقية-، مجلة الإدارة و الاقتصاد، العدد 64، 2007، ص 95

العامّة بموجب المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، بقوله "يحدد قانون المالية ، بالنسبة لكل سنة مالية ، طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها. وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون".¹

أما عن تعريف الميزانية العامة في التشريع المالي الجزائري ، فقد نصت المادة 06 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، على أنه " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها". كما عرفت المادة 03 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالحاسبة العمومية المعدل و المتمم، بقولها " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها "

و عليه نصل من خلال هذين التعريفين إلى أن مفهوم الميزانية وفق التشريع الجزائري بأنها " تلك الوثيقة التشريعية التي يتم بموجبها سنويا تقدير و ترخيص مجمل الإيرادات و النفقات العامة للدولة".²

ج- الميزانية و المفاهيم المشابهة لها: يرتبط مصطلح الميزانية مع مفاهيم تبدو قريبة منه بل أحيانا

تستعمل كمرادفة له، و من أمثلة هذه المصطلحات الموازنة العامة، الحساب الختامي و قانون المالية. و إذا كنا تعرضنا سابقا إلى العلاقة بين القانون المالية و الميزانية العامة، فإن دراستنا وستقتصر على المصطلحات الأخرى، و التي هي:

- موازنة عامة أم ميزانية عامة: يستخدم اصطلاح الميزانية العامة، و الموازنة العامة بشكل مترادف و يؤيدان نفس المعنى و نفس المدلول في بعض المؤلفات و كتب المالية العامة، ونجد مصطلح الموازنة العامة متداول كثيرا في المشرق العربي، و عادة ما تطلق المؤسسات الرسمية في هذه البلدان على هذه النصوص بالمصطلح الموازنة العامة.

¹ - للإطلاع على هذه النصوص الناظمة للميزانية العامة في كل من المغرب و تونس ، أنظر إلى : موقع الأمانة العامة للحكومة المغربية:

<http://www.sgg.gov.ma/arabe/CodesTextesLois/loiorganiquerelativeleidefinances.aspx>

و كذلك موقع وزارة المالية التونسية:

http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=442&lang=ar-AA

² - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع ، ص 29.

و يحاول بعض الكتاب خاصة في المشرق العربي التمييز بين كلمة الموازنة و الميزانية فهم يربطون مفهوم الموازنة بالدولة ، ومن تم فإن كلمة الموازنة العامة عندهم يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية ، و التي تعني تلك الوثيقة التي يتم بمقتضاها تقدير نفقات و إيرادات الدولة لسنة مالية قادمة، بينما يرتبط اصطلاح الميزانية في رأيهم بالشركات و المؤسسات التابعة للقطاع الخاص، وهذا يعني أن اصطلاح الميزانية العامة يقابله اصطلاح (BALANCE SHEET) باللغة الإنجليزية ، و على هذا الأساس عرفوا الميزانية العامة ، بأنها عبارة عن كشف بالمركز المالي للشركة في لحظة زمنية معينة ، و تشمل على موجودات و مطلوبات الشركة في تاريخ معين .

كما يستند أنصار هذا الاتجاه إلى أصل اللغوي للمصطلحين، فهم يرون أن أصل الكلمة من وزن ، فنقول وزن بين شيئين أي ساوى و عادل بينهما، و توازن الشيطان أي تساوى في الوزن ، و على هذا الأساس يتماشى هذا المفهوم مع المعنى الكلاسيكي للموازنة الدولة و الذي كان يركز على أن تكون نفقات الدولة متساوية مع الإيرادات وذلك حسب مبدأ توازن الموازنة العامة¹.

غير أن هذا الرأي هو قابل للنقاش حتى و إن كان مصطلح الميزانية يبدو من الناحية اللغوية ظهر حديثا بالمقارنة مع مصطلح الموازنة، إلا أن الاستناد على مبدأ توازن الميزانية من طرف أنصار هذا الرأي ، يبدو غير صحيحا لأنه لا يتماشى مع مفهوم الحديث للميزانية العامة ، و الذي أخذ بنظرية العجز المنظم ، أما من الناحية اللغوية فيبدو المصطلحين كلاهما مشتقان من نفس المصدر و هو "وزن"، غير أن مصطلح الميزانية ، أقرب إلى كلمة الميزان ، وهذا يدل على أن الميزانية أداة لقياس التوازن بين النفقات و الإيرادات، مما يعني هي الكلمة أدق من " مصطلح الموازنة" ، و فضلا عن ذلك فإن أصل كلمة الميزانية (BUDGET) التي أستعملت لأول في بريطانيا و التي هي مشتق من كلمة فرنسية "bougette" ، فهي تعني الحقيبة الجلدية التي كان وزير الخزانة العامة يحملها معه عند حضوره لمجلس العموم البريطاني ، و من تم لا علاقة لها بمفهوم توازن بين النفقات و الإيرادات ، كما يزعم أنصار المصطلح " الموازنة" ، و أخيرا فإن مؤلفات و كتب الواردة في المشرق العربي تستخدم كلا المصطلحين.

¹ - محمد شاكر عصفور، نفس المرجع، ص 7، 8

و عليه نعتقد أنه يمكن استخدام كلا المصطلحين للدلالة على تلك الوثيقة التي يتم بموجبها سنويا تقدير و ترخيص مجمل الإيرادات و النفقات العامة للدولة، غير أننا نفضل إستخدام مصطلح الميزانية على أساس أنه أدق من مصطلح الموازنة.

- الميزانية العامة و الحساب الختامي: يقصد بالحساب الختامي للدولة تلك الوثيقة التي يثبت من خلالها عند نهاية السنة المالية، النفقات الفعلية و الإيرادات الحقيقية. و على هذا الأساس يبين الحساب الختامي النفقات التي تم صرفها و الإيرادات التي تم تحصيلها عند نهاية السنة ، بينما يدل معنى الميزانية العامة إلى تلك الوثيقة التشريعية التي يتم بمقتضاها تقدير و الترخيص نفقات و إيرادات الدولة لسنة مالية المقبلة.

وعليه يتشابه الحساب الختامي مع الميزانية العامة في كثير من النقاط إلا أنه يختلف معه في بعض حالات معينة منها ما يتعلق بطبيعة الأرقام الواردة ، حيث تكون الأرقام في الميزانية العامة ذات طبيعة تقديرية ، بينما تكون أرقاما فعلية وحقيقية في الحساب الختامي، كما أن مفهوم الميزانية العامة وفقا للمعيار الشكلي ، يكتسي الطابع القانوني ، بينما مفهوم الحساب الختامي له طابع محاسبي .

2- طبيعة الميزانية العامة و خصائصها: تتميز الميزانية العامة بطبيعة خاصة جعلتها تختلف عن باقي الوثائق المالية الأخرى، و يرجع السبب في ذلك إلى علاقتها بمجالات متعددة ، فهي مرتبطة بالسياسية لكونها تعبر عن برنامج و خطة سياسية وضعتها الحكومة ، كما لها علاقة بالقانون لكون البرلمان يصوت عليها، وهي أيضا ذات صلة بالمالية لكونها وثيقة مالية تتضمن على أرقام و مبالغ و تخصيصات موارد و أعباء لدولة، وفضلا عن ذلك في هي مرتبطة بمجالات أخرى سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية... إلخ.

إن هذا الارتباط المتنوع في مجالات الناجم عن الدور الجديد و المعاصر للدولة ، و تطور المالية العامة حديثا ، هو الذي أكسب الميزانية العامة طبيعة خاصة وخصائص متميزة. فماهي طبيعة الميزانية العامة و ماهية سماتها وخصائصها؟.

للإجابة عن هذا التساؤل نتعرف أولا على طبيعة الميزانية ، ثم نحدد ثانيا أهم خصائصها.

أ- طبيعة الميزانية العامة: إن تدخل الإدارة و العمل التشريعي في جميع مراحل تكوين و تنفيذ الميزانية العامة ، أدى إلى تعدد صفتها، و على هذا أساس كان تحديد طبيعتها موضوع جدل فقهي ، حيث ثار بشأن طبيعتها تساؤل ، هل هي عمل تشريعي ام عمل إداري . من خلال هذا الطرح ظهرت ثلاث آراء فقهية، وهي:

-الرأي الأول: الميزانية لها طبيعة قانونية أي أنها عمل تشريعي، فهي من ناحية الشكل تبدو كباقي القوانين ،حيث تمر بجميع المراحل و الأطوار التي يمر بها القانون . و من ثم فإن وضع الميزانية العامة يندرج ضمن صميم إختصاصات السلطة التشريعية و ذلك طبقا لأحكام الدستور، ووفقا للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، وعلى هذا الأساس فإن الميزانية العامة هي من الناحية الشكلية عمل تشريعي لأن البرلمان هو الذي يصوت عليها و يرخص بمقتضاها للحكومة تنفيذها.

-الرأي الثاني: الميزانية هي عمل إداري : لأن السلطة التنفيذية على غرار ما يحدث في معظم الدول هي التي تباشر العمل الإداري بوسطة الموظفين الإداريين لتحضيرها ثم عرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها، و أخيرا تقوم بتنفيذها بواسطة أعمال إدارية.

وهكذا فالعمل الإداري الذي تقوم به السلطة التنفيذية يتدخل في جميع أطوار الميزانية ، مما يضفي الطابع الإداري عليها، كما أن الميزانية هي مجرد تخمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية، إذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة، وفضلا عن ذلك فإن موافقة البرلمان ما هي إلا عمل بسيط يهدف من خلاله منح الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله.

- الرأي الثالث: الذي يتزعمه الفقيه دوجي (Duguit) الذس يرى بأن الميزانية العامة عمل مختلط (قانوني وإداري)، لأن العملية المرتبطة بالميزانية العامة معقدة و مركبة تنطوي على العمل التشريعي و الإداري معا.¹

ب- خصائص الميزانية العامة: تتميز الميزانية العامة بجملة من الخصائص و هي:

¹ - مُجد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء، نفس المرجع، ص 88.

-**الصفة التشريعية** : تتضمن الميزانية العامة على وثائق تتضمن بيانات و أرقام و جداول ملحقة بالقانون المالية السنوي، و تعتبر هذه الوثائق جزءا لا يتجزأ من هذا النص التشريعي، و من تم تشكل هذه العناصر كوحدة تتجسد في وثيقة واحدة ذات طبيعة تشريعية تقوم الحكومة بإعدادها و عرضها على الهيئة التشريعية ، ليتم لاحقا التصديق عليها و إصدارها في الجريدة الرسمية.

و على هذا الأساس تكسي الميزانية العامة الصبغة القانونية ، فلا يجوز مراجعتها أو تعديلها إلا باتباع نفس الإجراءات التي وضعت بها ، كما قد يترتب عن مخالفتها مسؤولية سياسية للحكومة ، أو مسؤولية إدارية و مالية و جزائية لأعوان الدولة.

-**الصفة التقديرية للميزانية**: تعد الحكومة الميزانية العامة للسنة المالية المقبلة، و على هذا الأساس تتضمن هذه الوثيقة على بيانات احتمالية و أرقام تقديرية و لا تحتوي على معلومات يقينية، ولهذا يصعب أحيانا تنفيذ جميع بنودها ، بسبب المتغيرات و المستجدات الغير متوقعة التي قد تطرأ عند تنفيذ الميزانية العامة.

-**الطابع الترخيصي للميزانية العامة**: لا يجوز للحكومة تنفيذ الميزانية العامة إلا بعد حصولها على موافقة البرلمان ، الذي يمنح لها الإذن بالقيام بعملية الإنفاق و تحصيل الموارد، من خلال التصويت على مشروع الميزانية العامة .

و تجدر الإشارة إلى أن ترخيص بالنفقات يختلف عن الترخيص الموارد، فبينما يكون الترخيص في الحالة الأولى اختياريا، حيث يجوز للحكومة استخدام أم عدم استخدام الاعتمادات المخصصة لعملية الإنفاق، لأن المبلغ المقيد في الميزانية يعتبر الحد الأقصى الذي لا يجوز تجاوزه، يكون الترخيص في الحالة الثانية إجباريا ، حيث يمكن للإدارة أن تتعدى فقط المبلغ المرخص الذي يشكل الحد الأدنى فقط للتحصيل¹.

¹ - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع ، ص 29، 30

الفرع الثاني: مدلول الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود: تعد ميزانية البنود أقدم صور ميزانية

الدولة، و أكثرها إنتشارا على الرغم من الانتقادات الموجهة إليها، فهي النموذج الأول للميزانية العامة ، ويطلق عليها عدة مسميات منها : ميزانية الوسائل¹، ميزانية الرقابة²، ميزانية الجزئية ، الميزانية المتدرجة ، الموازنة المتزايدة جزئيا³.

ولدراسة هذا النوع من الميزانية نتطرق أولا إلى تعريفها ، ثم نحدد ثانيا خصائصها ومميزاتها ، و أخيرا نتطرق لعيوبها.

أولا- تعريف الميزانية التقليدية : يمكن تعريف ميزانية البنود ، بأنها تلك الميزانية التي يهتم

من خلالها بينودها و ما يرصد فيها من اعتمادات المالية . و على هذا الأساس فإن ميزانية البنود أو الميزانية التقليدية تقوم على الاعتراف المالية عن طريق الاهتمام بصرف النفقات و مراقبة بنود الإنفاق بندا ببند ، و التأكد من عدم تجاوز سقف الاعتمادات المرصودة و أن إجراءات الإنفاق تمت وفق القوانين و اللوائح المعمول بها⁴.

ثانيا- :خصائص و مميزات الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود: تتميز ميزانية البنود عن غيرها

من الأشكال الأخرى من ميزانية العامة، ببعض الخصائص نذكرها على النحو التالي:

- سهولة استخدامها لبساطة تقسيماتها ولوجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع البيانات
- سلسلة وعدم صعوبة عملية إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية، حيث أن عملية تقدير تتم حسب الطرق التقليدية التي تأخذ بعين الحسبان النفقات و الإيرادات السنة المالية السابقة وإضافة لها نسبة مئوية معينة ، دون أن يتم الاعتماد على دراسات تحليلية و لا تقديم بدائل و لا تقدير العوائد التي ستتحقق من عملية الانفاق.

¹ - سميت بميزانية الوسائل لأنها تهتم بصرف الإعتمادات المخصصة ، و مشروعية النفقة دون أن تهتم بالأهداف و الغايات.

² - يطلق على ميزانية البنود، ميزانية الرقابة على أساس أن هذا النوع من الموازنة يتم تبويب الإيرادات و النفقات بشكل يمكن معه تحديد مسؤولية المسيرين في حالة الانحراف أو التقصير أو الإهمال. راجع السيد حامد قبال ، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 2000، ص20.

³ - تسمى الميزانية التقليدية بالميزانية الجزئية، أو الميزانية المتدرجة، أو الموازنة المتزايدة جزئيا، و ذلك لأن نفقاتها تزيد باستمرار، سنة بعد أخرى ، وتزيد عادة بنسبة مئوية صغير، حيث تقدر سنويا بـ 5% أو 10%. مُجد شاعر عصفور ، نفس المرجع، ص207

⁴ - السيد حامد قبال ، نفس المرجع، ص20.

- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف الأموال العامة، لأن تبويب النفقات و الإيرادات في الميزانية التقليدية يساعد على تطبيق الرقابة المالية و يمكن من محاسبة المسؤولين عن مدى التزامهم بنود الميزانية.
- إعتدالميزانية التقليدية على القواعد الذهبية التي تساهم في تنظيمها ، على غرار مبدأ السنوية ، و مبدأ الوحدة... إلخ¹
- سهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنة السابقة، وذلك بسبب وجود أبواب و بنود ثابتة و محددة في وثيقة الميزانية، فيمكن مثلا إجراء مقارنة بين رواتب الموظفين لوزارة معينة خلال سنتين الماضيتين.

ثالثا- عيوب الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود: رغم تميز ميزانية البنود بعدة إيجابيات

إلا أنه ترتب عنها من الناحية العملية صعوبات جمّة، الأمر الذي جعلها محل انتقاد كبير ، بل وتم الاستغناء عنها من طرف العديد من الدول على غرار فرنسا و بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية و المغرب و تونس و غيرها من الدول.

و يمكن حصر أهم الانتقادات الموجهة إلى ميزانية البنود في ما يلي:

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات ، لأنه من خلال ميزانية البنود ، يتم التركيز على مقدار الزيادة أو النقصان في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون الاهتمام بالنتائج و الأهداف المتوقعة من عملية الانفاق، ومن تم تكون الأهداف من عملية الإنفاق مبهمه و غامضة و لا تتم وفق أسس موضوعية ، مما لا يتماشى مع متطلبات الحكامة المالية و ترشيد الانفاق العام.
- عدم ارتباطها بشكل دائم بالتخطيط التنموي للدولة، لأن الاعتمادات التي تدرج ضمن فصول وبنود الميزانية التقليدية تكون غالبا مرتبطة بمدة زمنية قصيرة لا تتعدى السنة طبقا لمبدأ السنوية، و على هذا الأساس فإنها تتنافى مع متطلبات التخطيط الذي يعتمد على وضع برامج و مشروعات متعددة السنوات.
- عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية، لأنه لا توجد وسائل و مؤشرات حديثة للمتابعة و التي تمكن من معرفة ما تم تنفيذه من برامج و مشاريع ، وتحدد نسبة الإنجاز، و وتبين ما إذا كانت الأهداف المرجوة من خلال تنفيذ هذه البرامج و المشاريع قد تحققت أم لا.

¹ - محمد شاكركر عصفور ، نفس المرجع، ص209 و210 و211.

- قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبند محددة، ويجب تطبيقها بصفة صارمة ، أما إمكانية النقل أو تحويل الاعتمادات فهي ليست سهلة، و تحتاج إلى موافقة عدة جهات و مؤسسات عليا¹.

وعليه نخلص إلى أن ميزانية البنود تعاني من أوجه قصور متعددة تجعلها لا تتلاءم مع متطلبات العصر الحديث و القائمة على ترشيد الانفاق العام و الحكامة المالية، و لهذا فإن الجزائر على غرار العديد من الدول، قد وضعت الترتيبات القانونية التي تمكنها من التخلي عنها بصفة نهائية ، وذلك من خلال مشروع قانوني جديد يتعلق بالقانون العضوي المتعلق بقوانين، الذي صادقة عليه مجلس الوزراء بتاريخ المؤرخ في 14 مارس 2018، حيث جاء في بيان اجتماع مجلس الوزراء ، أن الهدف من المشروع القانوني الجديد هو تكييف التشريع الساري في هذا المجال مع الدستور الذي نص على سن قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، كما يهدف إلى عصنة القاعدة القانونية لميزانية الدولة و تعزيز العلاقة بين الحكومة و البرلمان فيما يخص هذا الملف. فضلا عن ذلك يتضمن مشروع القانون العضوي الجديد ، تحديد إطار للميزانية على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينه سنويا بغية استشراف أفضل لتسيير ميزانية الدولة و يتضمن النص تحديد مختلف الدوائر الوزارية لاحتياجاتها من القروض على أساس برامج وهو ما يسمح بتقدير أفضل للإنجازات و الأداءات المحققة، على أن يدخل تطبيق الكامل للنص الجديد ابتداء من 2022 بالنسبة لقانون المالية 2023².

المطلب الثاني: إعتمااد المشرع على المبادئ الكلاسيكية التي تحكم الميزانية العامة

تقوم الميزانية العامة للدولة على مبادئ ثابتة ، عرفت باسم "القواعد الذهبية" ، ولقد كان

الهدف الأساسي من إقرارها هو جعل من الترخيص البرلماني حقيقة يعبر عنه في وثيقة الميزانية المبنية

¹ - السيد حامد قبّال ، نفس المرجع، ص61, 62. مُجّد شاكر عصفور ، نفس المرجع، ص211, 212, 213. مفتاح فاطمة ، نفس المرجع، ص32, 33. حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي - دراسة حالة الجزائر (2000-2014-)، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016، ص70

² - أنظر إلى بيان اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ المؤرخ في 14 مارس 2018 على موقع رئاسة الجمهورية:

على أسس سليمة¹، كما أن الغرض من اعتماد هذه المبادئ هو من جهة منع التجاوزات التي كانت تمارس من قبل الحكام في ظل أوضاع ساد فيها الاستبداد و الفساد ، ومن جهة أخرى تعزيز الرقابة من خلال إرساء قواعد متينة وسليمة على الميزانية العامة².

غير أن تطور المالية العامة في العصر الحديث ، كان نتيجة التغيير الذي لحق وظائف الدولة بسبب اتساع نشاطها و مجالات تدخلها ، وقد أدى إلى إعادة النظر في هذه المبادئ ، حيث أدخلت عليها عدة استثناءات بشكل يصعب العمل بها كقواعد مطلقة في جميع الأحوال، كما ظهرت قواعد أخرى جديدة .

ولقد بدأ الشروع في تطبيق قواعد الميزانية بصفة فعلية لأول مرة في فرنسا بموجب مرسوم المؤرخ في 31 ماي 1862، إذ جاءت هذه القواعد كمبادئ ومقومات قانونية للمالية العمومية، ثم تبنى لاحقا المشرع الفرنسي هذه المبادئ بموجب الأمر 02 جانفي 1959، و بعد ذلك بمقتضى القانون العضوي 01 أوت 2001³.

أما في الجزائر ، فقد تبنى المشرع الجزائري هذه المبادئ في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ، و القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث تتعلق هذه المبادئ إما بشكل الميزانية العامة و مدتها على غرار مبدأ الوحدة ، و مبدأ السنوية ، (الفرع الأول) و إما تتعلق بموضوع الميزانية العامة مثل مبدأ عدم تخصص الإيرادات و مبدأ التوازن (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: المبادئ المتعلقة بشكل الميزانية و مدتها

تخضع عملية إعداد الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية الذي تعده الحكومة لقواعد تحكم شكل و مدة الميزانية ، و ذلك طبقا لقانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية. و مبادئ الميزانية المتعلقة بالشكل و المدة هي عبارة عن قواعد تقنية تهدف إلى إعطاء صورة واضحة للميزانية وتعزيز الرقابة على المال العام، و ضمان التسيير الحسن للأموال العمومية و ذلك ابتداء من مرحلة تحضير الميزانية ، ثم التصويت عليها ، و انتهاء بتنفيذها. و تشمل هذه القواعد في:

¹ - أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص63

² - زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 60

³ - أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس ، الجزائر، 2010، ص61

- مبدأ وحدة الميزانية
- مبدأ شمول الميزانية
- مبدأ سنوية الميزانية

أولاً - مبدأ وحدة الميزانية (Le principe de l'unité) :

يتماشى مبدأ وحدة الميزانية العامة مع الفلسفة الليبرالية التي في ظلها كانت الدولة لا تتكفل إلا بالنفقات ذات الطابع الإداري، غير أنه بسبب تطور المالية العمومية، نتيجة تعدد وظائف الدولة ، أضحى هذا المبدأ مثل كل المبادئ الأساسية للميزانية ، يعاني من بعض الصعوبات.

أما في الجزائر ، فقد واجه تطبيق مبدأ وحدة الميزانية بعض المشاكل بسبب اتباع الدولة النهج الاشتراكي الذي فرض تدخلها في مجالات مختلفة ، وظل هذا الوضع قائما حتى في ظل المرحلة الانتقالية إلى اقتصاد السوق ، التي تمر بها الجزائر حاليا، والذي تحاول الدولة في ظل هذا التحول ، التخلي عن بعض مهامها ووظائفها¹.

و لدراسة مبدأ وحدة الميزانية، نتناول أولا مفهومه ومضمونه ، ثم ندرس ثانيا الاستثناءات الواردة عليه.

1- مضمون مبدأ الوحدة : يقتضي مبدأ وحدة الميزانية حسب مفهومه التقليدي، إدراج جميع نفقات وموارد الدولة وإبرازها في وثيقة واحدة دون تشتتها، و هذا يعني أن تكون للدولة وثيقة واحدة تتضمن على ميزانية واحدة تحتوي على كافة نفقاتها وإيراداتها على اختلاف قطاعاتها.

وعرف مبدأ الوحدة انتشارا واسعا لدى العديد من الدول ، ماعدا بعض منها على غرار بريطانيا التي يصادق برلمانها على نصين قانونيين منفصلين، حيث يتضمن النص القانوني الأول على النفقات و يطلق عليه قانون النفقات (Appropriation Act) و باللغة الفرنسية (Lois De Dépenses) ،بينما يشمل النص الثاني على موارد الدولة، و يسمى بقانون الإيرادات (Finance Act (Lois Des Recettes).

أما في الجزائر ، فقد تبنى المشرع الجزائري مبدأ الوحدة بموجب المادة الثالثة من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية " يقرر و يرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة

1 - د. لعامرة جمال، نفس المرجع، ص97

لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ، كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيز العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

ويحقق هذا المبدأ إمكانية التعرف على جميع إيرادات و نفقات الدولة بصورة كاملة، مما يسهل على مستخدمي الميزانية وخاصة السلطة التشريعية ، تحليلها ودراستها والتعرف على العلاقات المتداخلة بين عناصرها المختلفة ، و من ناحية أخرى يمكن هذا المبدأ من إعطاء صورة حقيقية عن الوضعية المالية ، فمادامت الإيرادات و النفقات مدرجة في وثيقة واحدة يسهل قياس حجمها ومركزها واستخلاص الملاحظات ذات الصلة بمالية الدولة . أما في الحالة العكسية أي في حالة عدم تطبيق¹ مبدأ الوحدة ، فإنه يصعب معرفة عدد الوثائق التي توزع عليها العمليات المالية ، و ربما يتيه كل من يتفحص هذه الوثائق وراء الأرقام و الأوراق المتعددة.

2- الإستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة: تضمن القانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية

1984 ، المتعلق بقوانين المالية، و كذا القانون الفرنسي (القانون العضوي لسنة 2001) الاستثناءات عن مبدأ وحدة الميزانية ، وهي: الميزانية الملحققة، الحسابات الخاصة للخزينة

1- الميزانية الملحققة (Le Budget Annexes): ورد تعريف الميزانية الملحققة في المادة 44

من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، " يجوز أن تكون موضوع ميزانيات الملحققة، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية الاعتبارية، و التي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج أشياء بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن"

و على هذا الأساس، يشترط في الميزانية الملحققة ما يلي:

- أن يكون موضوع الميزانية الملحققة ، العمليات ذات الطابع التجاري و الصناعي أي أن يكون النشاط الذي تمارسه المؤسسات و الهيئات العمومية، التي تتبنى هذا النوع من الميزانيات، بمقابل الذي يمكنها من تغطية نفقاتها بواسطة موارد خاصة.
- أن تتعلق الميزانية الملحققة بالمؤسسات العمومية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

¹ - أ. ديدني يحي، نفس المرجع، ص64. زيوش رحمة، نفس المرجع، ص62

أما فيما يتعلق بالإجراءات القانونية التي تحكم الميزانية الملحققة، فإنه طبقا للمادة 44 السالفة الذكر، يقرر إنشاء أو إلغاء هذا النوع من الميزانية بموجب قوانين المالية، كما أن نفقاتها تخضع لنفس القواعد التي تحكم الميزانية العامة للدولة (الفقرة 04 من المادة 45 من ذات القانون).

و فضلا عن ذلك يجب أن تقيد الميزانية الملحققة في قانون المالية إلى جانب الميزانية العامة للدولة، وبذلك تخضع لمناقشات و مصادقة البرلمان، كما يغطي عجزها من ميزانية العامة للدولة، أما فائضها فيحول إلى نفس الميزانية¹.

و الجدير بالذكر إن الميزانية الملحققة الوحيدة التي كانت موجودة إلى غاية 2003، هي ميزانية البريد و المواصلات ، حيث ألغيت بموجب المادة 58 من قانون المالية لسنة 2004².

2- الحسابات الخاصة للـخزينة (Les comptes Spéciaux Du Trésor): تكتسي الحسابات

الخاصة للـخزينة في المالية العامة مفهوما مبهما وغامضا ، أما على مستوى القانون فقد اكتفى هذا الأخير ، بتصنيفها و تحديد طبيعتها، في حين تعد هذه الحسابات ،على مستوى الفقهي، و على حد قول الأستاذ كوفي (Kouevi.A) "مجالا مجهولا"³.

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع، ص 106. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص 65
² - و فضلا عن ميزانية البريد و المواصلات، عرف النظام المالي الجزائري ميزانيات ملحققتين أخريين وهما :

- الميزانية الملحققة للمطبعة الرسمية ، التي ظهرت للمرة الثانية ضمن قانون المالية لسنة 1964، ثم لم يتم التصييص عليها لاحقا في القوانين المالية، غير أنه بصدور المرسوم الرئاسي رقم 03-189 المؤرخ في 28 أبريل 2003 ، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمطبعة الرسمية، أصبحت هذه المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و بالإستقلال المالي ، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي السالف الذكر على أنه " المطبعة الرسمية ، مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي . وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة ، كما تعد تاجرة في علاقتها مع الغير".

- الميزانية الملحققة للري التي كان يسيرها وزير الفلاحة ، غير أنه تم إلغاؤها بموجب المادة 09 من قانون المالية لسنة 1981 ، و أسندت مهامها لوزارة الري ، أما فيما يتعلق بموردها فقد تم تحويلها في ميزانية الدولة و هي تقيد ضمن العائدات المختلفة للميزانية.
- الميزانية الملحققة للمياه الصناعية و الصالحة للشرب ، فقد كانت تسيير من قبل وزير البريد و المواصلات بموجب المادة 10 من قانون المالية لسنة 1972، و حولت فيما بعد كافة حقوقها و التزاماتها إلى الشركة الوطنية لتوزيع المياه الصالحة للشرب (المعرفة سابقا باسم سوناد SONADE). د. لعمارة جمال، نفس المرجع ، ص 100. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم 03-189 المؤرخ في 28 أبريل 2003، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمطبعة الرسمية ، الجريدة الرسمية 30، المؤرخة في 30 أبريل 2003، ص 3
³ - أمزال فاتح، نفس المرجع ، ص 03

و ترجع أصل هذه الحسابات إلى فكرة أساسية هي خروج بعض المبالغ المالية من الخزينة العامة لا تعد إنفاقا عاما بالمعنى الحقيقي (كالسلفيات التي تقدمها الدولة للبلديات و المؤسسات) و دخول بعض المبالغ إلى الخزينة لا تعتبر إيرادا بالمعنى الصحيح (الكفالات و الضمانات التي يدفعها بعض الموظفين للدولة كالحاسب العام مثلا)¹.

وتشير الدراسة المقارنة في مجال القانون ، أن نظام الحسابات الخاصة للخزينة تطور في فرنسا على مرحلتين، بالنسبة للمرحلة الأولى هي الفترة ما قبل 1948 ، حيث كانت هذه الحسابات تعد خارج الميزانية (Hors Budget) ، أما المرحلة الثانية فتبتدأ منذ سنة 1948، حيث اضطر وزير المالية الفرنسي روبرت شومان (Robert. Schumann) 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 و الذي تمت صياغته في قانون رقم 48-24²، ويرتكز هذا النظام على نقطتين أساسيتين هما :

- إدراج جميع العمليات المرتبطة بهذه الحسابات ضمن العمليات المالية
- تصنيف حسابات الخاصة للخزينة إلى (08) ثمانية أصناف .

وتجدر الإشارة إلى أن عدد هذه الحسابات إنخفض إلى 06 أصناف في فرنسا بموجب الإصلاحات المالية لسنة 1956 و صدور الأمر المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 يناير 1959³. وقد انتقل هذا النظام إلى الجزائر باعتباره نظاما مورثا عن الاستعمار، غير أن تطبيقه أخذ منحى متميزا و 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 المالية⁴ . وبذلك يكون

¹ - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع، ص107

² - و الجدير بالذكر أنه وصل عدد الحسابات في فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية إلى 400 حساب مما استدعى الأمر إلى إجراء اصلاحات ، بحيث تم في سنة 1949 لوحتها إلغاء 300 حساب خاص للخزينة .راجع أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع، ص108

³ - أمزال فاتح، " حسابات التخصيص الخاص في نظام الميزاني الجزائري " ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة-، 2009، ص03

⁴ - نصت المادة السابعة مكرر 04 من الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 على أن "يقرر القفل النهائي لجميع الحسابات الخصوصية للخزينة المفتوحة في كتابات الخزينة في 31 ديسمبر 1966.

تنقل أرصدة هذه الحسابات الواردة في هذا التاريخ إلى حساب النتائج وذلك في حساب خصوصي مرتبط بها ويرخص بفتحه في قانون مالية

لعام 1967". الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية ، المؤرخة

في 31 ديسمبر 1965، العدد 108، ص1023، 1024

المشرع قد أبدى رغبته في اخضاع هذه الحسابات لمراقبة السلطة التشريعية¹ ، حيث شرعت الحكومة بقفل جميع الحسابات المفتوحة قبل تاريخ 31 ديسمبر 1966 وتسوية أرصدها في حساب خاص للخزينة ، يتم الترخيص بفتحه بموجب قانون المالية الجديد لسنة 1967.

وبصدور قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية تم تثبيت نظام لحسابات خاصة 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 بموجب قانون المالية.

ومن الناحية أخرى وضعت هذه النصوص قيودا على عملية تمويل هذه الحسابات، بحيث نصت على أن تمويلها يتم عن طريق الاعتمادات الحصرية باستثناء الحسابات التجارية التي يمكن أن يجدد ملكشوفها 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 فتح هذه الحسابات تشمل الميادين عديدة، وقد حدد الأستاذ يلس شاوش مجالات حسابات التخصيص الخاص لوحدها بـ (07) مجالات أو ميادين وهي² : الميدان الإقتصادي، المجال الفلاحي، المجال الاجتماعي ، المجال العمراني و البيئي، المجال السكني و العقاري، المجال الإعلامي و الثقافي، و المجال الصحي و العلاجي³. وطبقا للمادة 48 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، تتكون حسابات الخاصة للخزينة من خمس (05) حسابات التالية :

¹- و تجدر الاشارة إلى أنه بعد الحركة الانقلابية في 19 جوان 1965 ، أحدثت قطيعة مع النظام القديم ، بحيث ألغيت معظم المؤسسات الدستورية السابقة و على رأسها المجلس الوطني و أسندت للحكومة بموجب الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1965 جميع الصلاحيات التشريعية ، حيث نصت المادة السادسة على أن " التدابير التي تتخذها الحكومة يتم اصدارها ، في شكل أوامر أو مراسيم" .راجع صالح بلحاج ، نفس المرجع، ص78 و79

²- أ. يلس شاوش البشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة : حسابات التخصيص الخاص، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص110

³ - زيادة إلى هذه المجالات يمكن أن نستشف من خلال دراسة قوانين المالية مجالات أخرى مثل المجال العلمي (حساب رقم 082-302 "صندوق الوطني للبحث العلمي و التطوير التكنولوجي" ، المجال الرياضي (حساب رقم 135-302 " صندوق الدعم العمومي للأندية المحترفة لكرة القدام الذي أنشئ منذ سنة 2010)، و مجال التكوين المهني....إلخ

-الحسابات التجارية (Les comptes de commerce):يحدد تسيير النفقات التجارية

بموجب المادة 54 من قانون المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم، 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.

وقد بلغ رصيد هذه الحسابات سنة 2013 إلى 5.862 مليار دج أي بزيادة قدرها 9.90% و 12,32% مقارنة مع سنة 2012 (5,3334 مليار دج) وسنة 2011 (4.749 مليار دج)¹.

وتشمل الحسابات التجارية على الحساب رقم 301-005 " حضائر عتاد مديريات الأشغال العمومية "، الحساب رقم 302-006 " حضائر عتاد مديريات الري"، الحساب رقم 301-011 " حق الشفعة في شراء الأملاك العقارية و المحلات التجارية من قبل الدولة"²

- حسابات التخصيص الخاص (CAS) Comptes d'affectation spéciale : تعرض

حسابات التخصيص الخاص طبقا للمادتين 56 و 57 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، المعدل و المتمم، 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 إيرادات و نفقات وكذا برامج عمل و جهاز و متابعة و تقييم معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين.

وتشمل ميزانية الدولة على 71 حسابا من حسابات التخصيص الخاص ، و التي من بينها ، حساب رقم 302-096 " صندوق الاستعجالات و نشاطات العلاجات الطبية"، حساب رقم 302-135 " صندوق الدعم العمومي للأندية المحترفة لكرة القدم"، حساب رقم 302-123 " صندوق الوطني للتراث

¹ - التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2013، ص 79
² - التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2016، ص 148 و 149

الثقافي"، حساب رقم 302-081 " الصندوق الوطني لتهيئة الاقليم"، حساب رقم 302-058 " حساب الخاص الخاص بتسيير التكوين بالخارج".... إلخ¹.

والملاحظ أن عملية تمويل هذا النوع من حسابات الخزينة من ميزانية الدولة ، هي في تراجع مستمر كما يبدو من خلال جدول أدناه.

الجدول رقم 1، يبين التمويل الممنوح للحسابات التخصيص الخاص من تخصيصات الميزانية

من سنة 2013 إلى 2016²

الوحدة: مليار دج

السنوات	موارد 2013	البنية %	موارد 2014	البنية %	موارد 2015	البنية %	موارد 2016	البنية %
حسابات التخصيص الخاص الممولة من اعتمادات ميزانية التسيير للدولة	204,403	3,82	268,744	5,03	219,384	5,64	55,146	2,18
حسابات التخصيص الخاص الممولة من اعتمادات ميزانية التجهيز	710,249	13,27	608,227	11,38	339,224	8,73	390,438	15,44
المجموع الفرعي (1)	914,652	17,08	876,971	16,41	558,608	14,37	445,584	17,62
صندوق ضبط الإيرادات (2)	2062,231	38,52	1810,625	33,87	552,192	14,21	98,550	3,90
المجموع الفرعي (1+2=3)	2976,883	55,61	2687,596	50,28	1110,800	28,58	544,134	21,51
حسابات التخصيص الخاص "برامج" الممولة من اعتمادات التجهيز (4)	1906,042	35,60	2366,339	44,27	2253,265	57,97	1677,135	66,31
المجموع (4+3=5)	4882,925	91,21	5053,935	94,55	3364,065	86,54	2221,269	87,82
تمويل من موارد خاصة بحسابات التخصيص الخاص (6)	470,582	8,79	291,598	5,45	523,088	13,46	307,988	12,18
المجموع العام (5+6)	5353,507	100	5345,533	100	3887,153	100	2529,257	100

المصدر: الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة

- حسابات التسيقات (Comptes d'avances) : تبين حسابات عمليات منح أو تسديد التسيقات التي يرخص للخزينة منحها في حدود الإعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، وذلك طبقاً لأحكام المادة 58 من القانون المتعلق بقوانين المالية العدل، و المتمم، وقد سجلت هذه التسيقات رصيذاً مديناً غير مسدد خلال سنة 2013 يقدر بـ 5.755 مليار دج مقابل 10.845 مليار دج سنة 2012 و 79.728 مليار دج سنة 2011.

¹ - التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2013، ص 84 و 85

² - التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2016، ص 150

و تشمل حسابات التسبيقات على حساب رقم 006-303 السطر 001 " التسبيقات لفائدة المستشفيات"، حساب رقم 503-303 السطر 000 " تسبيقات دون فوائد لصالح أطراف مختلفة"¹.

- **حسابات القروض (Comptes de prêts)** : تعرض حسابات القروض الممنوحة من قبل الدولة كما نصت عليه المادة 59 من القانون المتعلق بقوانين المالية المعدل، و المتمم، في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، إما في إطار عمليات جديدة و إما في إطار تدعيم التسبيقات، و قد بلغت عدد هذه الحسابات سنة 2013 ، ثلاثة وعشرون (23) حسابا أظهرت رصيда دائنا قدره 1.115.666 مليار دج، مقابل 979.947 مليار دج في سنة 2012

ومن بين حسابات القروض، حساب رقم 004/007-304 " قروض للصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط"، حساب رقم 404-304 "قروض للمؤسسات الاقتصادية"، حساب رقم 408-304 "إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية المسيرة ذاتيا"².

- **حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية** : تقيد في هذه الحسابات جميع العمليات المنبثقة عن الإتفاقيات 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"³

- **حسابات المساهمة**: تم إنشاء حسابات المساهمة بمناسبة عملية تطهير المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي و التجاري، بحيث لم يرد ذكرها في قانون المتعلق بقوانين المالية ، وإنما تم إقرارها بموجب المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 18-93 المؤرخ في 29 ماي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994⁴.

¹ - نفس المرجع المذكور آنفا، ص 86 و 87

² - نفس المرجع المذكور آنفا، ص 87 و 88

³ - لعامة جمال، علاقة الحسابات الخاصة للخبزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، العدد 04، 2005، ص 105

⁴ - نصت المادة 133 "تعديل المادة 48 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 و المتعلق بقوانين المالية و تتم كما يأتي:

" المادة 48: لا تحتوي إلا على الأصناف الآتية:

6) يمكن أن تفتح حسابات المساهمة و السندات بواسطة تعليمة من الوزير المكلف بالمالية و تبين بدقة كيفية فتح الحسابات و سيرها عن طريق التنظيم". قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 ديسمبر 1993 ، العدد 88، ص 47

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 و المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي و التجاري ، و كذا المكشوف البنكي المسجل من قبل هذه الهيئات و المتكفل به من قبل الخزينة.

وتشمل حسابات المساهمة على الحسابات التالية:

- حساب 306-008 " سندات المساهمة في حساب جاري صادرة عن البنوك و الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط لصالح الخزينة مقابل التزامات صادرة لصالحها و إعادة رسميتها"
- حساب رقم 326-002 " سندات تساهمية لاستلامها وتصدرها الشركات و المؤسسات العمومية في اطار تصفيتها المالية"
- حساب رقم 326-003 " التزامات لاستلامها وتصدرها الشركات و المؤسسات العمومية في اطار تصفيتها المالية"
- حساب رقم 326-004 " التزامات لاستلامها وتصدرها الشركات و المؤسسات العمومية مقابل تسبيقات ممنوحة من قبل الخزينة لتمويل البرنامج الجاري إلى غاية 1988/12/31"¹.

ثانيا - مبدأ الشمولية (Le principe d'universalité budgétaire)

يقتضي هذا المبدأ أن تكون الميزانية العامة للدولة شاملة لجميع النفقات والإيرادات، بحيث تظهر الإيرادات إجماليا بدون خصم أي نوع من النفقات المتعلقة بجبايتها. ويتم صرف النفقات في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية فقط، وهو ما يعرف بقاعدة: عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص النفقات.

كما يستلزم هذا المبدأ إظهار جميع عناصر الإيرادات و كافة النفقات مهما كان حجمها ، في وثيقة واحدة، ودون إجراء مقاصة بينهما ، و لقد بدأ العمل هذا المبدأ في فرنسا منذ عام 1817 ، و تم تقريره سنة 1862، بعد صدور القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية.

¹ - تقرير عرض لمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2010 ، الصادر عن الحكومة الجزائرية ، ص89. تقرير عرض لمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2012 ، الصادر عن الحكومة الجزائرية ، ص94 و95

1- **مضمون مبدأ الشمولية:** يمكن تحليل مضمون مبدأ الشمولية من جانبين هما: من الجانب التقني و من الجانب السياسي.

أ- **من الجانب التقني (Sur un plan technique):** يعتمد قيد العمليات المالية في الميزانية العامة للدولة طبقاً لمبدأ الشمولية على إتباع القواعد أو الطرق الأساسية التالية: قاعدة طريقة صافي الميزانية ، قاعدة طريقة الناتج الخام، و قاعدة عدم التخصيص في الموارد.

- **طريقة صافي الميزانية أو الناتج الصافي:** ومؤدى هذه الطريقة ، أن يتحقق تقيد الإيرادات و النفقات في ميزانية الدولة صافياً أي بعد إجراء عملية المقاصة (La Compensation) من خلال خصم من الإيرادات ما يصرف من النفقات ، فمثلاً فيما يتعلق بالضريبة التي تعتبر مورداً هاماً للدولة ، حيث يقيد حاصلها ضمن موارد الميزانية ، غير أن جبايتها تتطلب صرف بعض النفقات المتمثلة أساساً في مرتبات الموظفين، و المصاريف الناتجة عن النزعات القضائية و النفقات الناجمة عن جميع الوسائل المادية التي تتطلبها مختلف العمليات المرتبطة بالضريبة، بدء من تحديد القاعدة الخاضعة للضريبة ، و التصفية ، و التحصيل، و الرقابة.

ويتضح من خلال جدول أدناه¹ تكاليف تسيير الضرائب التي عرفتها الميزانية الدولة الجزائرية خلال الفترة الممتدة ما بين 2013 و 2015.

جدول رقم 2 المبين لتكلفة تسيير الضريبة من طرف الإدارة الضريبية للفترة

المتدة من 2013 إلى 2015

الوحدة : دينار جزائري

السنوات	نفقات التسيير	التحصيلات	عدد مستخدمى المصالح	التكلفة (%)	التكلفة السنوية لأعوان (دج)
2013	27 434 182 027,90	1 169 653 315 395,36	22 891	2,35	1 198 470,23
2014	28 346 043 605,71	1 264 648 258 754,98	27 090	2,24	1 046 365,58
2015	30 511 196 609,61	1 450 720 148 015,83	23 995	2,1	1 271 564,77

المصدر: مجلس المحاسبة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع التمهيدي لقانون نسوية الميزانية لسنة 2015، ص 31

وتطبيقا لهذا المثال ، فإنه إذا كان حاصل الضرائب لميزانية الدولة الجزائرية قد بلغ سنة 2015 ، 1.450.720.148.015,83 دج، و أن تكلفة تسيير الضريبة(نفقات الضرائب) قد قدرت بـ 30.511.196.609,61 دج ، فإن الناتج الصافي من الإيرادات الضريبية الذي يدون في الميزانية بعد إجراء عملية التقاص هو مبلغ 1.420.208.951.406,22 دج¹.

- طريقة الحاصل الخام (La méthode du produit brut) : تتماشى هذه الطريق و مفهوم الحقيقي لمبدأ الشمولية ، الذي يعني أن تكون الميزانية العامة للدولة شاملة لجميع النفقات والإيرادات النفقات، ومن ثم فإن ذلك يقتضي أن تدرج جميع النفقات والإيرادات بمجموعها في الميزانية ، و بمنتوجها الخام دون إجراء المقاصة بينهما ، بحيث تنظم الميزانية في جدولين ، حيث تقيد في جدول الإيرادات جميع الأموال المتحصل عليها من قبل الدولة مهما كان مصدرها و نوعها، أما جل الأموال التي تصرف من خزينة الدولة فيتم تقيدها في جدول النفقات ، ويشترط في هذه العملية عدم إجراء أي تقاص بين الإيرادات و النفقات².

وقد حدد المشرع الفرنسي هذه الطريقة صراحة في المادة 18 من الأمر السابق المؤرخ في 2 يناير 1959، و المادة 06 من القانون العضوي لسنة 2001³.

و لقاعدة الحاصل الخام مزايا عديدة، تتمثل أساسا في كونها تشكل عاملا أساسيا في تعزيز السلطة المالية للبرلمان ، لأن تطبيقها يتطلب، إدراج جميع الإيرادات و النفقات في الميزانية العامة للدولة دون إجراء المقاصة التي يترتب عنها إخفاء العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات أو بالنفقات، و من ثم فإن هذه القاعدة تساهم في إضفاء الشفافية على الميزانية العامة للدولة ، وهو ما يمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابة دقيقة و شاملة على مالية الدولة ، كما أن تطبيقها من ناحية أخرى يجسد المعنى الحقيقي للترخيص البرلماني، لأنها تمكن البرلمان من المحافظة على حقه في الترخيص أو الإذن بجميع الإيرادات و النفقات، بحيث لا يمكن أن يحصل أي مبلغ مالي و لا ينفق إلا بترخص منه.

¹ - المرجع المذكور سابقا، ص31

² - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 76, 77

³ - L'Article 6 de la loi organique 2001, prévoit que, "Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses."

ورغم هذه المزايا المتعددة لقاعدة الحاصل الخام، إلا أنه في بعض الحالات يتم الاستغناء عن تطبيقها ، بحيث لا تخضع الميزانيات الملحقة و حسابات الخاصة للخزينة لهذه القاعدة، حيث لا يظهر منهما في الميزانية العامة للدولة سوى الاعتمادات المرصودة لتغطية عجزها أو المورد الصافي¹ بعد إجراء عملية المقاصة.

-قاعدة عدم التخصيص في الموارد أو شيوع الميزانية (La Règle De La Non-Affectation Des Recettes)

(Recettes) : تتركز هذه القاعدة، على توضيح طريقة توزيع الإيرادات العامة للدولة، على النفقات ، فهي لا تسمح بتخصيص إيراد معين لنفقة معينة ، و إنما تتطلب تجميع الإيرادات العامة، ثم توزيعها على جميع أوجه الإنفاق حسب الأولويات الإنفاق السائدة في الدولة ، والتي تتناسب مع الظروف و الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية في البلاد.

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذه القاعدة بموجب المادة الثامنة من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، التي جاء فيها " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، و تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بدون تمييز".

ولهذه القاعدة مبررات نذكر منها:

- تذبذب الموارد المخصصة لتغطية نفقة معينة، بين الزيادة و النقصان، ففي حالة الزيادة فإن تخصيص الإيرادات يشجع الإدارة المعنية على الإسراف في الإنفاق ، مما يحرم مختلف الإدارات الأخرى من الحصول على موارد إضافية.

- إن تخصيص الإيرادات يقيد عمل السلطة التشريعية في ممارسة حقها لإعادة توزيع مداخيل الدولة ، مادامت كل هيئة عامة ستحافظ على الموارد المخصصة لها .

ونظرا لهذه الاعتبارات إكتسى مبدأ الشمولية معناه الحقيقي ، لكنه في المقابل ذلك قد يعتري تطبيقه بعض العيوب، لا سيما منها ما يتعلق بعدم قدرة الهيئات العامة و المصالح التابعة للدولة من الاستفادة من عائداتها² ، فإذا قامت مثلا مصلحة إدارية ببيع بعض المعدات القديمة بهدف اقتناء معدات جديدة، فإنها لا بد من أن تستعين بمصالح أملاك الدولة ، التي تشرف على عملية البيع بالمزاد

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 77

² - مُجد شاكور عصفور ، المرجع السابق، ص 68 . أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 77 و 78

العلني، غير أن هذه الأخيرة ستصب جزء من مداخيل الناتجة عن بيع المنتج في ميزانية الدولة ، و من تم تحرم هذه المصلحة الإدارية من الاستفادة من مواردها بكاملها.

ب - من الجانب السياسي (Sur un plan politique): يحقق تطبيق قاعدة الشمول أو العمومية أهداف ذات طابع سياسي ، لكونها تعبر عن رغبة المشرع في تعزيز سلطة البرلمان من خلال: ◀ إعطاء صورة واضحة ودقيقة لأرقام و مبالغ النفقات العامة للدولة، حيث أن قاعدة الحاصل الخام (La règle du produit brut) تتيح للبرلمانيين الحصول على معلومات شاملة و متعددة عند مناقشة و التصويت على الميزانية ، و على هذا الأساس يكون البرلمان ملماً وعلى دراية بكل تفاصيل مبالغ النفقات العامة، و من تم تتجسد السلطة المالية للبرلمان.

◀ تقديم معلومات يقينية و صحيحة لأرقام و مبالغ النفقات، لأنه إذا كان تطبيق تخصيص الإيرادات لتغطية نفقات معينة ممكناً ، فإن تنفيذ النفقة يرتبط بمدى تحقيق و تحصيل الموارد، الأمر الذي يجعل من تنفيذ الميزانية مبني على فرضيات، و ليس على معلومات يقينية و أكيدة.

2- استثناءات قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

أخضع المشرع الجزائري قاعدة عدم تخصيص الإيرادات لبعض الاستثناءات ، منها ما يتعلق بالموارد الغير الجبائية، أما البعض الآخر فيشمل موارد الرسوم الجبائية و غير الجبائية .

أ- تخصيص موارد غير الجبائية : بالإضافة إلى الميزانيات الملحقة التي تحصل على تخصيصات مباشرة من الخزينة العمومية، و الحسابات الخاصة للخزينة التي تستفيد في غالب الاحيان من مساهمات الميزانية العامة للدولة ، فإنه طبقا المادة الثامنة من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، يمكن أن تخصص موارد الهبات و الوصايا و المساهمات المالية ، و استعادة الاعتمادات، لتغطية نفقات معينة.

- الوصايا و الوصايا و المساهمات المالية: تندرج هذه التصرفات القانونية ضمن المساهمات المالية الصادرة عن الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص، بهدف تمويل نفقة عامة ذات النفع العام ، وقد يشترط المساهم أو الوهاب أو الموصي أن يصرف مبلغ الهبة أو الوصية أو المساهمة في مجال معين، فعندئذ تكون الدولة ملزمة باحترام رغبته وذلك طبقا لأحكام المادة التاسعة (09) من قانون

07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، التي نصت على أنه " تسيير بإجراء الأموال المخصصة للمساهمات ، المبالغ المدفوعة للميزانية العامة من طرف الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية قصد الإسهام في إنجاز نفقات ذات المنفعة العامة تحت مراقبة الدولة. و يجب أن يكون استعمال الأموال مطابقا لهذه المساهمة...¹ .

-**استعادة الاعتمادات:** يمثل إجراء استعادة الاعتمادات استثناء قانوني لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات، فطبقا للمادة 10 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، يمكن أن تكون محل استعادة للاعتمادات ، حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم ، لفائدة ميزانية التسيير للدائرة الوزارية المعنية ، في حدود نقس المبلغ، الإيرادات الصادرة عن²:

* عملية استرداد المبالغ المدفوعة بغير حق للخرينة ؛

* التنازل عن الأملاك و الخدمات المحققة طبقا للتشريع المعمول به³.

ب - تخصيص موارد الرسوم الجبائية و غير الجبائية: خصص المشرع الجزائري بعض موارد الرسوم الجبائية و غير الجبائية لتغطية بعض النفقات العامة ، مخالفا بذلك قاعدة شيوع الميزانية، وتتمثل هذه الرسوم ، في الرسوم شبه الجبائية، الرسوم البيئية، الرسم على السكن، الرسم التعويضي.

-**الرسوم شبه الجبائية (les taxes parafiscales) :** عرفت المادة 15 من قانون 07 جويلية 1984

المتعلق بقوانين المالية، الرسوم شبه الجبائية ، بأنها " ... كل الحقوق و الرسوم و الأتاوي الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية و المحصلة لفائدة شخص اعتباري غير الدولة و الولايات و البلديات. و يمكن تأسيس أي رسم شبه جبائي و تحصيله إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية".

وترتب هذه الرسوم ضمن جدول خاص ملحق بقانون المالية من خلال الصنفين التاليين: الضمان الاجتماعي، المساعدات و التضامن جهة ، و الهيئات الأخرى من جهة أخرى.

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص78

² - لعمارة جمال، نفس المرجع(منهجية الميزانية العامة للدولة الجزائرية)، ص126. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص69

³ - نصت المادة 10 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، على أنه " يمكن أن تكون إيرادات الصادرة عن: - عملية إسترداد

المبالغ المدفوعة بغير حق للخرينة ، - التنازل عن الأملاك و الخدمات المحققة طبقا للتشريع المعمول به ، محل استعادة للإعتمادات ، حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم ، لفائدة ميزانية التسيير للدائرة الوزارية المعنية ، في حدود نقس المبلغ".

بالنسبة للإشتراكات الاجتماعية ، فإن المرسوم التشريعي المؤرخ في 26ماي1994، المعدل لنسبة الاشتراك الإجمالي (صاحب العمل و العامل) لتمويل الضمان الاجتماعي بـ34% من أجر منصب العامل ، ولهذا وزع المرسوم التنفيذي الصادر في 22جوان1999 هذه النسب على النحو التالي:

- 25% من الأجر المدفوع للعامل يتحملها صاحب العمل؛

- 09% من نفس الأجر يتحملها العامل؛

- 0,5% يتكفل بها صندوق الخدمات الاجتماعية.

وتستخدم هذه الحصص لتمويل النفقات لتغطية المخاطر الاجتماعية التي يتعرض لها العامل (العطل المرضية، تكاليف العلاج) أو البطالة ، كما تستعمل لتمويل صندوق التقاعد ، حيث يستفيد المتقاعدين من المعاش .

أما بالنسبة للرسوم شبه الجبائية المقبوضة لفائدة بعض المرافق العمومية، فإن قانون المالية يرخص لبعض المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية على غرار الديوان الوطني للرصد الجوي، المركز الوطني للسجل التجاري ، الغرفة الوطنية التجارية... إلخ، تحصيل رسوم شبه جبائية مقابل الخدمات التي تؤديها¹.

-**الرسوم البيئية (les taxes écologique) :** تتشكل هذه الجباية من عدة رسوم ، أطلق

عليها المنشور الوزاري لسنة 2002، تسمية الرسوم البيئية، حيث شرعت الدولة في وضعها تدريجيا ابتداء من سنة 1992 ، بهدف تمويل عمليات الوقاية من مخاطر التلوث البيئي و معالجته، وتمثل هذه الرسوم في الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة، الرسم على الوقود، الرسم التكميلي على التلوث الجوي، الرسم التكميلي على المياه الملوثة، الرسم التحفيزي لتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة، الرسم على الزيوت و الشحوم ، الرسم على الأكياس البلاستيكية².

-**الرسم على السكن:** أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 70من قانون المالية لسنة 1997، معدلة بالمواد

44 و ما يليها من قانون المالية لسنة 2003، حيث يطبق هذا الرسم السنوي على المحالات ذات الإستعمال السكني بمبلغ 300دج أو المهني بمبلغ 1.200دج، و يوجه مورد هذه الرسوم لتغطية النفقات

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص79، 80

² - المرجع المذكور آنفا، ص 83، 84، 85

الضرورة لإعادة الإعتبار وتحديد الأجزاء المشتركة للحظيرة العقارية للولاية، وكذا ترميم وصيانة تجهيزات المصالح المتعلقة باستغلال البناية¹.

-**الرسم التعويضي (La Taxe Compensatoire)** : يطبق هذا الرسم الذي أنشئ بموجب الفقرة الخامسة من المادة 71 من الأمر الصادر في 06 مارس 1982، و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1982، على بعض المنتوجات التي لا تعد ضرورة بالنسبة للمستهلك، و تخصص حصيلة هذا الرسم لتعويض أو تدعيم أسعار بعض المنتوجات الواسعة الإستهلاك، غير أنه ألغي هذا الرسم في سنة 1994 ، و أستبدل برسم الخصوصي الإضافي ، ثم بموجب المادة 24 من قانون المالية لسنة 2001 حل محله رسم آخر مؤقت هو الحق الإضافي المؤقت عند الاستيراد².

ثالثا- السنوية كمبدأ محدد لمدة الميزانية (Le principe de l'annualité) : يعتبر مبدأ السنوية من أقدم مبادئ الميزانية ، فقد عرفته بريطانيا خاصة بعد صدور دستور الحقوق (bill of rights) لسنة 1688 ، الذي نص صراحة على عدم مشروعية أي تحصيل مالي دون موافقة البرلمان ، حيث على ضوء هذه الموافقة أو الإجازة التشريعية، يتم تحديد مقدار الجباية المالية ومواعيدها.

أما في فرنسا فترجع جذور مبدأ السنوية إلى إعلان حقوق الانسان و المواطن لسنة 1789 ، حيث تضمنت المادة 14 منه على حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب ، و أن يوافق عليها بملء حرته و يراقب تطبيقها ، غير أنه تم تنصيب صراحة على مبدأ السنوية و لأول مرة بموجب دستور 1791، ثم بعد ذلك تضمنتها نصوص عديدة لاحقة، منها قانون المؤرخ في 26 ماي 1817، والأمر الصادر في 2يناير 1959 ، و المرسوم الصادر في 31ماي 1962، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، و أخيرا القانون العضوي لسنة 2001، المتعلق بقوانين المالية³.

أما في الجزائر، فقد تبنت مبدأ السنوية في العديد من النصوص كالقانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 86

² - المرجع المذكور آنفا، ص 87

³ - د. إبراهيم محمد محمود، فلسفة مبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الكويت، العدد الثاني، جوان 2008،

ص 22 و 23. زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 76 و 77

المالية ، المرسوم التنفيذي 91-331 المتعلق بمسك المحاسبة من طرف الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، المرسوم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة القبلية بها و المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993، المتضمن آجال دفع النفقات وتحصيل سندات الإيرادات.

غير أن تطور دور الدولة أدى إلى استحالة تطبيق مبدأ السنوية على إطلاقه و وفق تصوره الكلاسيكي ، بحيث أصبحت تعتريه بعض الاستثناءات.

و لتقديم دراسة وافية لمبدأ السنوية ، نتعرض أولا إلى مضمونه، ثم نتناول ثانيا إلى الآثار المترتبة عن تطبيق مبدأ السنوية، و ثالثا وأخيرا نناقش مسألة الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية .

1-مضمون المبدأ : يقتضي مبدأ السنوية أن يتم تقدير الإيرادات و النفقات لمدة زمنية محددة بسنة واحدة أي مدة اثني عشر شهرا (12)، و هو ما يفترض من أن تكون موافقة السلطة التشريعية على الميزانية لا تتجاوز المدة المذكورة.

ولقد تضمن قانون 07 جويلية 1984¹ المتعلق بقوانين المالية ، على أحكام تركز مبدأ السنوية ، لاسيما في المواد 2، 3، 6 منه ، حيث تنص المادة 2 على أنه " يكتسي طابع قانون المالية: 1- قانون المالية للسنة ، 2- قانون المالية التكميلي، 3- قانون ضبط الميزانية."، أما المادة 3 من ذات القانون، فتتضمن على أنه "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجموع موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ مخطط الإنمائي السنوي." وتضيف المادة 6 من نفس القانون، على أنه "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيم المعمول بها".

ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

- أن يكون الترخيص للحكومة من أجل القيام بعملية تحصيل الموارد و صرف النفقات ، لا يتجاوز صلاحيته مدة سنة واحدة؛
- أن يتم تجديد الإذن التشريعي للحكومة كل سنة، و بغير ذلك لا يمكن تحصيل أي إيراد أو صرف أية نفقة؛

1 -أ. دنيدي يحي ، مرجع سابق ، ص 72.

- إن السنة التي تبدأ بالإذن الصريح من البرلمان هي السنة المالية التي يتعين في نهايتها تجديد الإذن للحكومة، فعملية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات يجب أن تتوقف في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتجدد الترخيص؛

- بإستثناء ميزانية التجهيز، يجب إلغاء الاعتمادات التي لم تستهلك¹.

ويستند مبدأ السنوية إلى مبررات سياسية وأخرى مالية، فبالنسبة للمبررات السياسية ، فتمثل في أن مبدأ السنوية يعتبر عاملا أساسيا لضمان دوام و استمرار رقابة البرلمان على أعمال الحكومة التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع لهذه المؤسسة الدستورية بهدف الحصول على إذنها في كل سنة، ومن الناحية أخرى فإن تكرس هذا المبدأ يعزز سلطة البرلمان من خلال المناقشة السنوية لميزانية الدولة ، الأمر الذي يمكنه من أن يقف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية، و أن يمارس رقابته على المال العام .

أما فيما يتعلق بالمبررات المالية، فتكمن في أن مدة سنة ، تعتبر حدا زمنيا طبيعيا الذي تمارس من خلاله أغلب الأنشطة الاقتصادية ، حيث تتحقق الدورة الكاملة للفصول الأربعة، فلو أعدت الميزانية لفترة أقل من سنة، فإن ذلك قد يترتب عنه اختلال في موارد الدولة و نفقاتها، و إهمال الطابع الموسمي لبعض الإيرادات و النفقات العامة ، مما قد يؤدي إلى إعداد ميزانيات جديدة لا تعكس الوضع الاقتصادي الحقيقي. و من ناحية أخرى إذا تم الاعتماد على فترة تتجاوز السنة ، فإن ذلك قد ينجر عنه صعوبة في تقدير النفقات و الإيرادات العامة، و عدم دقتها بسبب تغير وتقلب الظروف و الأوضاع الاقتصادية و المالية و الاجتماعية في الدولة ، وعلى هذا الأساس كلما كانت المدة الزمنية قصيرة للميزانية، كلما كانت عملية التنبؤ أو التقدير للإيرادات و النفقات العامة أقرب إلى الواقع و أكثر دقة².

ويشير مبدأ السنوية مسألتين أساسيتين، الأولى تتعلق بكيفية تحديد بداية السنة، أما المسألة الثانية فتترتب بتاريخ ختام الميزانية السنوية.

¹ - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 138، 139

² زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 78 و 79 . محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة،

الجزائر، 2010، ص 324، 325

أ- بداية السنة المالية: تتطابق السنة المالية في معظم الدول مع السنة المدنية ، أي أنها تبدأ في شهر يناير و تنتهي في 31 ديسمبر، غير أن هناك بعض البلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة ، ففي بريطانيا و استراليا و السويد و الكويت، تبدأ الدورة السنوية في أول أبريل و تنتهي في 31 مارس ، أما في الولايات المتحدة الأمريكية و السنيغال تبدأ في أول جويلية و تنتهي في 30 جوان.

أما في الجزائر ، فقد نص المشرع في المادة 03 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم، بقولها " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها " ، كما أن المادة الثالثة من قانون 17/84 نصت على أنه "يقر ويرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال. "

وعليه فإن السنة المالية في الجزائر، تبدأ في أول شهر يناير و تنتهي في 31 ديسمبر، وعندئذ يمكن للحكومة أن تقوم بصرف النفقات العامة، و تحصيل الإيرادات خلال هذه الفترة الزمنية.

ب- ختام السنة المالية: إن عملية قيد الحساب الختامي في نهاية السنة، قد تطرح بعض الإشكاليات بسبب إنتهاء السنة المالية دون تحصيل بعض الإيرادات العامة أو صرف جميع النفقات العامة ، فهل ينتهي العمل بالميزانية و تقفل بصورة نهائية في آخر يوم من السنة المالية؟. أم يمدد مفعولها ويتأخر ختامها إلى أن يتم تحصيل الديون التي تنشأ للدولة و أن تصرف جميع الإعتمادات المالية المتضمنة في الميزانية؟، بتعبير آخر هل تقيد هذه العمليات المالية في حساب ميزانيتها الأصلية؟، أم تسجل في حساب ميزانية السنة الجارية ؟.

تختلف الطرق المتبعة لحل هذه الإشكالية بإختلاف التشريعات المالية للدول، بحيث يتبع في إغلاق السنة المالية طريقتين : طريقة حساب التسيير و طريقة حساب التسيير التسوية.

- طريقة حساب التسيير (Le système de la gestion) ، يطلق على هذا الأسلوب عدة تسميات مثل طريقة حساب القطع، طريقة حساب الخزينة ، الأساس النقدي. و تقتضي هذه الطريقة

من أن تقيد في حساب جميع الإيرادات المحصلة فعلاً و جميع النفقات التي تم صرفها فعلاً بين اليوم الأول و اليوم الأخير من السنة المالية التي نشأ التزام الدولة بالإففاق أو حقها في التحصيل¹.

و من مزايا هذا الأسلوب أنه آلي و بسيط التطبيق ، و يضمن سرعة استخراج النتائج ، مع عدم الحاجة إلى إجراء التسوية، كما أنه لا يتطلب كفاءة محاسبية كبيرة من القائمين²، و لكن يعاب على هذه الطريقة افتقارها للدقة في النتائج المستخرجة ، بحيث لا تمكن من إظهار المركز المالي و الحقيقي للدولة ، كما أنها قد تدفع الإدارات الحكومية عند اقتراب انتهاء السنة المالية و بسبب خشيتها من تقليص اعتمادات المخصصة لميزانيتها المتعلقة بالسنة المالية المقبلة إلى التبذير و الإسراف من خلال الإسراع في إنفاق الاعتمادات المخصصة دون أن تستدعي الحاجة إلى ذلك.

-طريقة حساب التسوية(Le système de l'exercice): وتسمى أيضا بطريقة حساب الدورة

أو حساب الإتمام أو أساس الإستحقاق. و تقتضي هذه الطريقة أن يعد الحساب الختامي استنادا إلى المبالغ أو الاعتمادات المالية التي التزمت الحكومة بإنفاقها أو تلك التي نشأ حقها في تحصيلها بغض النظر عما إذا كانت عملية التحصيل قد تحققت فعلاً أم لا ، أو عملية الإففاق قد تجسدت فعلاً خلال السنة المالية .

ومعنى ذلك أن هذه الطريقة تعتمد على ربط النفقات و الإيرادات بالسنة المالية التي نشأ فيها إلتزام الدولة بصرف النفقات أو حقها في تحصيل موارد الدولة، بحيث يتم إدراج كل النفقات و جميع الإيرادات في الحساب الختامي للسنة المالية التي نشأ فيها إلتزام الدولة بالإففاق أو حقها في التحصيل وبذلك يشمل هذا الأسلوب كل عمليات النفقات و الإيرادات الملتزم و المرخصة بها خلال السنة المالية ، سواء كانت المنجزة أم لا أثناء و بعد نهاية السنة³.

ويؤدي تطبق هذه الطريقة إلى وجود فترة إضافية تضاف إلى السنة المالية ، بغرض تسوية كل الإلتزامات و الحقوق التي نشأت خلال السنة المالية، و يطلق على هذه الفترة الإضافية بمدة التسوية. ومن مميزات هذا الأسلوب أنه يساعد على معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة ، كما يقرب بين تقديرات الميزانية و نتائجها، كما تدفع مختلف الإدارات العمومية إلى عدم التبذير في الإففاق ، إلا أنه

1 - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 139

2 - د. إبراهيم محمد محمود، نفس المرجع، ص 28، 29

3 - زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 78. لعمارة جمال، نفس المرجع(منهجية الميزانية العامة للدولة الجزائرية)، ص 86، 87

يعاب على هذه الطريقة أنها تترك حسابات السنوات المالية دون إقفال لمدة طويلة بعد إنتهائها ، مما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة ، كما يترتب عن ذلك صعوبة إجراء دراسة مقارنة التي تبين نتائج السنوات المالية ، وذلك بسبب تداخل أنشطة السنوات المالية المختلفة ، وتحميل السنة المالية الجارية أعباء تمت في سنوات السابقة ، أو إضافة إيرادات تتعلق بسنة مالية معينة إلى سنة مالية التي تمت خلالها عملية التحصيل.

2-الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية

لم يعد مبدأ السنوية في العصر الحديث يطبق على إطلاقه بسبب عوامل كثيرة ، منها إتساع نشاط الدولة ووظائفها لتشمل مجالات عديدة ، بحيث أصبحت تتولى مشاريع استثمارية ضخمة تتعارض مدة إنجازها التي تستغرق سنوات متعددة مع مبدأ السنوية، كما أن إحترام مبدأ السنوية مرهون بإستقرار الأوضاع الاقتصادية و السياسية ، فإذا ما طفت مستجدات و أوضاع غير متوقعة أو يصعب تقديرها ، فإن ذلك يؤدي ذلك إلى عدم احترام هذا المبدأ.

و من ناحية أخرى فإن تطور المالية العامة قد فرض إتباع العديد من الدول ميزانية متعددة السنوات و ذلك بهدف توجيه التسيير المالي نحو رؤية متعددة السنوات، و ترشيد النفقات العامة ، و تحسين شروط إعداد قانون الميزانية، وزيادة فعالية التحكم في القطاعات.

و لدراسة الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية، نتناول أولاً الاستثناءات لأقل من سنة ، ثم نتعرض ثانياً للاستثناءات لأكثر من سنة .

أ-الاستثناءات لأقل من سنة: تتمثل هذه الاستثناءات في نظام الميزانية " الاثني عشرية" و قانون المالية التكميلي.

- الاعتمادات المؤقتة (نظام الميزانية " الاثني عشرية"): يقصد بها تلك الاعتمادات المرخص بها قانوناً لمواجهة حالة تأخر البرلمان عن المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية ، وتطبيقاً لذلك رخص المشرع الجزائري بموجب المادة 69 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ، مواصلة تنفيذ نفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية

للميزانية السابقة ، وذلك لمدة ثلاثة أشهر. أما فيما يتعلق بنفقات التجهيز فيتم الاستمرار العمل بالاعتمادات المفتوحة في حدود (4/1) الربع من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع .

إن هذا التفويض القانوني يهدف إلى تمكين الحكومة و بصفة مؤقتة من إشباع الحاجات العامة و ضمان استمرارية سير المرافق العامة لحين صدور قانون المالية¹.

-قوانين المالية التكميلية أو المعدلة: عندما تواجه السلطة التنفيذية مشاكل ناجمة

عن نقص في الاعتمادات المالية ، بسبب تغير الأوضاع و تقلب الظروف و ظهور مستجدات غير متوقعة ، فإن ذلك قد يدفعها إلى أن تلجأ إلى البرلمان لأخذ إذن منه للحصول على اعتمادات إضافية بهدف مواجهة هذه الظروف الطارئة ، و على هذا الأساس نص المشرع الجزائري في المادة الرابعة من قانون 17/84 على هذا الصنف من القوانين بقوله " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ، دون سواها ، اتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

و تتعلق هذه الاعتمادات بالمدة المتبقية من السنة المالية ، و لهذا يشكل اللجوء إلى هذه القوانين استثناء لمبدأ سنوية الميزانية.

ب-الاستثناءات لأكثر من سنة: تتمثل الاستثناءات لأكثر من سنة في الإطار متعدد السنوات للميزانية، إعتمادات التعهد، تأجيل الاعتمادات.

-الإطار متعدد السنوات للميزانية: يعتبر إطار الإنفاق متوسط الأجل بمثابة أداة برمجة

وتخطيط وإعداد ميزانية متوسطة الأجل ، حيث يسمح بتوجيه التسيير المالي نحو رؤية متعددة السنوات ، و قد تم استحداث هذا الأسلوب و لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 التي جاء فيها " يتم تأطير الميزانية على المدى المتوسط كل سنة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية.يجدد، للسنة القادمة و السنتين التاليتين، تقديرات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة و كذا مديونية الدولة ، إن اقتضى الأمر.

يمكن مراجعة تأطير الميزانية على المدى المتوسط خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها و تنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع إطار الميزانياتي متوسط المدى.

¹ - د. إبراهيم محمد محمود، نفس المرجع، ص 35. أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 141, 142

يسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2017.¹

وقد طبق إطار الانفاق متوسط الأجل (CDMT) ، لأول مرة في ظل قانون المالية لسنة 2017، وذلك استنادا للفقرة الثالثة من المادة 50 قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، على أنه " يسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2017." ، و على هذا الأساس و لأول مرة تم إدراج التأطير الاقتصادي الكلي و المالي ضمن منظور ثلاثي السنوات الذي كشف في ظل قانون المالية لسنة 2017 على التوقعات متوسطة المدى للفترة الممتدة بين سنتي 2018-2019 الخاصة بالمجاميع الاقتصادية الكلية، لمشروع قانون المالية لسنة 2017. كما طبق إطار الانفاق متوسط الأجل (CDMT) في ظل قانون المالية لسنة 2018، حيث تم إعداد تأطير الاقتصاد الكلي والمالي لمشروع ميزانية لسنة 2018 ضمن التنبؤات المتوقعة للفترة 2019-2020 . و تجدر الإشارة إلى أن البرمجة الثلاثية لا تظهر في قانون المالية، لأن هذا الأخير يتضمن على تقديرات خلال السنة المالية المقبلة فقط، و إنما يتم إدراج إطار الانفاق متوسط الأجل (CDMT) في الوثائق المرفقة بمشروع الميزانية ، خاصة في مذكرة عرض مشروع قانون المالية السنوي و التقديرات للسنوات الثلاث ، و تستعمل لإرشاد و التوجيه.

ولتوضيح إطار متعدد السنوات ، نعرض الجدول أدناه²

**الجدول رقم 3 المبين لميزانية متعددة السنوات
في ظل مشروع قانون المالية لسنة 2018**

تقديرات نفقات الدولة (م ق م 2018)			
2020	2019	2018	مليار دينار
تقديرات	تقديرات	م ق م	
7368.7	7561.8	8627.8	نفقات الميزانية
4798.6	4789.0	4584.5	التسيير
2570.1	2772.8	4043.3	التجهيز
5.0-	559.4-	1913.5-	رصيد الميزانية

المصدر وزارة المالية

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 جويلية 2015، يتضمن قانون المالية

التكميلي لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية ، العدد 40، المؤرخة في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 جويلية 2015، ص 16

² - وزارة المالية ، مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2018 وتقديرات 2019-2020 ، ص 40

- إعمادات التعهد: طبقا للفقرة الثانية من المادة 06 من قانون المحاسبة العمومية ، تمثل هذه الاعتمادات الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة و تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

وعلى هذا الأساس هذه الاعتمادات التي تظهر في شكل رخص البرامج، تفتح لمدة تتجاوز السنة و تخصص لتنفيذ البرامج الاستثمارية و المشاريع الكبرى التي يتطلب إنجازها سنوات متعددة ، و يخول هذا النوع من الاعتمادات للإدارة حق التعهد بنفقات إجمالية مرصودة خلال عدة سنوات، و في هذه الحالة تلتزم الهيئة الإدارية بالنفقة على أنها ضمنت توفر الاعتمادات الإجمالية لاحقا¹.

- تأجيل الاعتمادات (Report de Crédits): يتيح هذا الإجراء تمديد الاعتمادات المرخص بها في الميزانية العامة إلى ما بعد نهاية السنة المالية، وذلك بغرض وضع حد لظاهرة الاستهلاك المفرط و المتسرع للاعتمادات المالية، و الذي تنتهجه مختلف الإدارات الحكومية عند اقتراب انتهاء السنة المالية دون أن تستدعي الحاجة إلى ذلك ، ويرجع سبب انتهاج الإدارات الحكومية هذا السلوك إلى خشيتها من تقليص اعتمادات المخصصة لميزانيتها المتعلقة بالسنة المالية المقبلة.

غير أن هذا الإجراء لا يطبق إلا في حالتين هما:

- حالة الإعانات و التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية الإدارية، وذلك طبقا للمادة 34 مكرر من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، التي جاء فيها " لا تقفل الإعانات أو التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية الإدارية حسب الإجراءات الميزانية الجارية بها العمل ، ما لم تستخدم أو تنفق مجملها ، فتبقى مكتسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري".

- وحالة الاعتمادات الدفع المرتبطة بميزانية التجهيز التي لا يتم استهلاكها من قبل الإدارات الحكومية في نهاية السنة أي في 31 ديسمبر من كل سنة مالية، بحيث يمكن نقلها لميزانيات السنوات اللاحقة.²

وتجدر الإشارة إلى أن اعتمادات الدفع هي تلك الاعتمادات التي على ضوءها يحدد الحد الأقصى للنفقات خلال السنة ، حيث يخصص بأمر صرفها و دفعها خلال السنة المالية ، غير أنه بسبب عدم وجود قيود صارمة على آجال تنفيذ هذا النوع من الاعتمادات، يمكن أن ترحل و تنقل بسهولة

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 140، 141

² - نفس المرجع المذكور آنفا، ص 141

في ميزانيات السنوات اللاحقة .

الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تحكم مضمون الميزانية العامة

إن عملية إعداد مشروع قانون المالية الذي تعده الحكومة، يجب أن تخضع حسب قانون رقم 84-17 المؤرخ في 01 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، لقواعد تحكم مضمون الميزانية.

و تهدف هذه القواعد التقنية إلى تنظيم الميزانية من حيث محتواها ، بحيث يتم تخصيص الاعتمادات المالية و توزيعها حسب الفصول أو وفق طبيعة النفقات و غرض استعمالها (الفرع الأول)، كما يؤخذ بعين الاعتبار توازن بين النفقات و الإيرادات (الفرع الثاني) .

أولاً - 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، و المتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيز الممولة بالمساهمات النهائية و كذا المستفيدين فيما يخص النفقات الرأسمال .

تخصص هذه الاعتمادات و توزع 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 أولاً لمضمونه، ثم نحدد ثانياً خائصه و ثالثاً و أخيراً 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 و تحت رقابة السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس يدل مبدأ التخصيص الميزانية على أن الاعتمادات المتوقعة و المرخصة 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-المعنى التقني (Sur le plan technique) : فإن مبدأ التخصيص الميزانية يراد منه توزيع

الاعتمادات وتخصيصها لغايات و أهداف محددة ، ويترتب على هذا المفهوم مايلي:

* من حيث تقديم الميزانية العامة: يتطلب وضع مدونة (Une Nomenclature) خاصة

بالنفقات ، تتضمن على فصول .

* من حيث الترخيص البرلماني، فإن تصويت السلطة التشريعية يتم حسب كل فصل

من فصول الميزانية .

ب- المعنى السياسي : إذا كان مبدأ التخصيص قد بان و توسع تطبيقه في العصر الحديث

، فذلك نتيجة لأسباب سياسية، لأن هذا المبدأ يعتبر بالنسبة للبرلمان بمثابة ضمانة لسط سلطته المالية ، فهو يمكن البرلمان من إحكام رقابته على العمل الحكومي، فكلما توسع مجال تطبيق مبدأ التخصيص ، كلما ازدادت فعالية الرقابة البرلمانية .

إن تخصيص الاعتمادات المالية تسمح باحترام الرخصة المقدمة من طرف البرلمانين، بأدق

تفاصيلها ، لأنها تظفي الفعالية على الرقابة البرلمانية، أما في الحالة العكسية إذا كان الإذن البرلماني يتعلق بالنفقات الإجمالية ، وبدون تحديد وجهة هذه الأخيرة أو غرضها ، فإن السلطة التشريعية ستفقد لا محالة أية فرصة أو وسيلة لممارسة الرقابة ، و هذا يفسر اعتماد العديد من الدول، و في 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 إعتداد مالي معين بهدف

إجراء عملية محددة، في حدود مبلغ مالي معين، و على 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 ممرضة، كأن تخصص للوالي الاعتمادات المتعلقة بالمصالح غير المركزية التابعة للدولة و الواقعة ضمن إختصاصه الإقليمي¹.

ب- موضوع الاعتماد: تخصص الاعتمادات المالية و توزع حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفق لمدونات تحدد عن طريق التنظيم (المادة 20 من قانون المتعلق بقوانين المالية)، بحيث يتم توزيع الاعتمادات المالية عن طريق المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية ، و التي 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 و توزع نفقات التسيير طبقا للمادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية، حسب أربعة عناوين ، ويحتوي كل عنوان منها على عدة أقسام، وهي:²

- العنوان الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات
- 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 ستة (06) أقسام و هي على التوالي:
القسم الأول: مرتبات العمل؛
-الأجور الرئيسية،

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص142

² - المرجع المذكور آنفا، ص143

- التعويضات المنح المختلفة،
- الموظفون المناوبون،
- مرتبات الموظفين المرخص لهم بعطلة طويلة الأمد،
- القسم الثاني: المعاشات و المنح،
- ريوع حوادث العمل،
- القسم الثالث: التكاليف الاجتماعية،
- المنح العائلية،
- المنح الاختيارية،
- الضمان الاجتماعي،
- المساهمة في الخدمات الاجتماعية،
- القسم الرابع: الأدوات و تسيير المصالح:
- تسديد النفقات
- الأدوات و الأثاث،
- اللوازم،
- التكاليف الملحقه،
- الألبسة،
- حظيرة السيارات،
- الإيجار،
- النفقات القضائية، و نفقات الخبرة، و التعويضات المترتبة على الدولة،
- القسم الخامس: أشغال الصيانة
- صيانة المباني،
- القسم السادس: إعانة التسيير¹

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 المبالغ المخصصة و المفتوحة في قانون المالية. و تجسد الاعتمادات الحصرية المعنى الحقيقي للرخصة البرلمانية، لأن قانون المالية يفقد قيمته و يصبح مجرد وثيقة تقديرية في حالة ما إذا كانت السلطة التنفيذية لا تنقيد بمبالغ الاعتمادات المقررة في الميزانية.

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص143

3- الإستثناءات التي تطرأ على مبدأ التخصيص الميزانية : يعتري مبدأ التخصيص عدة

استثناءات ، بحيث يبدو هذا المبدأ محدودا من خلال بعض الإعتمادات 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 و النقل.

أ-مبدأ محدود (Un principe limité): لا يمتد تطبق مبدأ التخصيص الميزانية على كل أنواع

الإعتمادات الميزانية ، و إنما يشمل على صنف واحد من الاعتمادات، وهي الاعتمادات المخصصة ، في حين لا تخضع لهذا المبدأ ، اعتمادات أخرى على غرار الاعتمادات إجمالية و الاعتمادات غير الحصرية.

- الاعتمادات إجمالية : و تسمى أيضا بالاعتمادات الاحتياطية ، وهي اعتمادات

غير مخصصة ، تهدف إلى توفير التغطية المالية الضرورية للنفقات الاستثنائية و الغير متوقعة أو طارئة و التي يصعب تقديرها ، كما يمكن أن تكون وسيلة لتنظيم (اعادة تغذية) التخصيصات الأولية المصوت عليه.

- الاعتمادات غير حصرية: تشمل الاعتمادات غير حصرية، على الاعتمادات التقييمية

و الاعتمادات الوقتية.

* الاعتمادات التقييمية: تطبق هذه الاعتمادات على بعض النفقات التي لا يمكن

توقعها و التنبؤ بها عند وضع الميزانية، على غرار النفقات المترتبة عن الوفاء بديون الدولة ، أو تكاليف العدالة ، أو التعويضات المدنية، أو الإعفاءات الضرائب و الرسوم، كما تشمل أيضا النفقات الناتجة عن تسديد المبالغ المحصلة من غير حق، أو المبالغ المستردة¹.

* الاعتمادات الوقتية أو الاحتياطية: تطبق هذه الاعتمادات على بعض النفقات

التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص الوارد في الميزانية و على 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 - المرجع المذكور آنفا، ص 144، 145

- 1- رواتب النشاط،
- 2- التعويضات و المنح المختلفة،
- 3- المستخدمون المتعاقدون، الرواتب، المنح ذات الطابع عائلي اشتراكات الضمان الاجتماعي،
- 4- المنح العائلية،
- 5- الضمان الاجتماعي،
- 6- المنح و التعويضات عن التدريب و الرواتب المسبقة ومصاريف التكوين،
- 7- اعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الإدارية المنشأة حديثا و التي تبدأ النشاط خلال السنة المالية،
- 8- النفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر إزاء الهيئات الدولية (المساهمات و الاشتراكات)¹.

ب- إمكانية إستبعاد تطبيق مبدأ التخصيص الميزانية : يمكن أن يتحقق التعديل الحكومي للاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية إما بواسطة النقل أ و التحويل، حيث يترتب عن كلا الإجراءين تغير و تعديل 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 و هي:

* أن لا يكون مغزى التعديل، نقل الاعتمادات التقييمية أو الوقتية لفائدة الاعتمادات الحصرية حتى ولو كانت تابعة لميزانية الوزارة نفسها،

* أن لا 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.

* أن لا 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 وزارة أخرى دون أن يمس من طبيعة النفقة ، وبانتهاج هذا الإجراء ، يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من قيود الرخصة البرلمانية على توزيع الإعتمادات المالية.

1- قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017، ص 64

و يتخذ إجراء التحويل عدة أشكال و صور ، فقد يكون التحويل من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معينة، كما قد يحدث التحويل من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية الدولة و أخيرا يمكن تحويل الاعتمادات مخصصة لميزانية تسيير من دائرة وزارة معينة إلى دائرة وزارية أخرى¹.

ثانيا - نظرية توازن الميزانية: يعتبر مبدأ توازن الميزانية خامسة المبادئ العامة للميزانية و المعروفة باسم القواعد الذهبية للميزانية (les règles d'or budgétaire) ، و قد إعتري مضمون هذا المبدأ عدة تغيرات بسبب تطور وظائف الدولة في العصر الحديث.

و لدراسة مبدأ التوازن الميزانية، نتعرض أولا إلى مضمونه ، ثم نتطرق ثانيا إلى تطور مفهوم مبدأ التوازن ، و أخيرا ندرس تطبيقاته في الجزائر.

1 - مضمون مبدأ التوازن: يشير مصطلح التوازن عموما إلى الحالة التي تكون فيها محصلة القوى

التي تؤثر على ظاهرة معينة مساوية للصفر ، فتتعادل بذلك القوى المضادة و تترك الوضع الحالي على ما هو عليه ، و بناء على هذا التعريف العام²، فإن توازن الميزانية، يقتضي تساوي بين جميع النفقات الدولة مع جميع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية و دون زيادة أو نقصان . و على هذا الأساس فإن التوازن في مجال المالية العمومية يتحقق من خلال تعادل بين نفقات الدولة من جهة و بين إيراداتها من جهة أخرى، و بمفهوم المخالفة فإن توازن الميزانية لا يتحقق في حالة ما إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية (أ)، كما لا يتحقق التوازن في حالة إنخفاض حجم النفقات العامة بالمقارنة مع حجم الإيرادات العامة (ب).

أ- محدد تخفيض حجم النفقات العامة بالمقارنة مع حجم الإيرادات العامة: إن تخفيض حجم النفقات

العامة في مقابل زيادة في حجم الإيرادات العامة يؤدي إلى فائض في الميزانية، ويظهر الحساب الختامي الفارق بين الإيرادات العامة و النفقات العامة. كما قد تتحقق هذه الحالة من خلال زيادة في حجم إيرادات الدولة بالمقارنة مع حجم نفقاتها. غير أن تحقيق الفائض في الميزانية لا يشكل دوما أمرا إيجابيا، فقد ينطوي أحيانا على مساوئ نذكر منها:

- إعاقاة المشاريع الإستثمارية بسبب زيادة في الضرائب و الرسوم.

¹ - أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 146, 147

² - شريف محمد، السياسة الجبائية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، 2010، ص 70

- إضعاف القدرة الشرائية للموطن نظرا لإرتفاع السلع و الخدمات المتأثرة بزيادة من قيمة الضرائب و الرسوم.
- إلحاق الأضرار ببعض الشرائح الاجتماعية لاسيما تلك الفئات المعتادة على تلقي الدعم و الإعانات من طرف الدولة كالشبكات الاجتماعية و الضمان الاجتماعي ، و المعاشات المتقاعدين .
- ضعف نسبة التشغيل الدائم بسبب تقليص الاعتمادات المالية المخصصة في ميزانية التسيير، مما قد يؤدي إلى انتشار البطالة.
- إمكانية تحول الاقتصاد الوطني إلى الركود ، بسبب إنخفاض الطلب الإجمالي العام الناجم عن تقليص حجم النفقات العامة.

ب- عدم زيادة حجم النفقات العامة عن حجم الإيرادات العامة : إن زيادة من حجم النفقات

العامة عن حجم الإيرادات العامة ، يؤدي إلى عجز ميزانية الدولة، مما يدفع هذه الأخيرة إلى تقليص نفقاتها و لاسيما نفقات ميزانية التجهيز مما يؤدي إلى تأخير المشاريع التنموية، كما قد تلجأ الدولة إلى حلول أخرى مثل الزيادة من حجم الضرائب و الرسوم، والإقتراض ، و الإصدار النقدي، حيث يترتب عن هذه الحلول المتبعة في حالة العجز، ضعف القدرة الشرائية للمواطن، زياد ديون الدولة و أعبائها ، كما قد تؤدي إلى تدهور العملة الوطنية و إلى التضخم.

2- تطور النظرية التوازن المالي للميزانية: يرتبط مفهوم التوازن المالي للدولة ، بتطور وظائف

هذه الأخيرة، حيث كان يقتصر دور الدولة على الوظائف التقليدية ، الأمن ، العدالة ، الدفاع ، غير أنه بعد الحرب العالمية الأولى ، و الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، ازداد تدخل الدولة في جميع جوانب الحياة، و لقد تأكد دور الدولة جديد خاصة في النظم البرالية بعد أزمة الاقتصادية في سبتمبر 2008.

لقد أدى هذا التطور الحاصل على دور الدولة، إلى تغيير مفهوم التوازن. وعلى ضوء ذلك، سندرست أولا، مفهوم النظرية التقليدية لمبدأ توازن الميزانية، ثم نتعرض ثانيا إلى النظرية الحديثة للتوازن المالي.

أ- مفهوم النظرية التقليدية لمبدأ توازن الميزانية : لقد كان مبدأ توازن الميزانية القاعدة

الأساسية لدى الغالبية العظمى من الاقتصاديين التقليديين الذين يعتقدون المذهب الحر، ومبدأ مقدسا

، حيث اعتبروا أن التوازن يعد دليلا قاطعا على القدرة المالية للدولة و التمويل السليم و الإدارة المالية الرشيدة ، و قد ساد هذا الاعتقاد في القرنين 18 و 19 . بحيث كانت وظائف الدولة في هذه الحقبة من الزمن تقتصر على ضمان سير المرافق العامة (مرفق العدالة، ومرفق الدفاع ، و مرفق الأمن) لأي الوظائف التقليدية التي لا يمكن للفرد أن يؤديها.

وعلى هذا الأساس ، فإن دور الدولة في مجال المالية العمومية ، تميز بالحياد، بحيث تكتفي الدولة بتحصيل الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها التي تقتضيها مهامها التقليدية ، دون أن تتدخل في الحياة الاقتصادية التي هي مجال خالص للأفراد. وفي ظل هذا التوجه فان مبدأ توازن الميزانية لا بد وأن يحاط بهالة ضخمة من التقدير باعتباره يمثل إحدى الضمانات الأساسية لحياة السياسة المالية للدولة، ورغبة الحكومة في عدم التأثير على مجريات الحياة الاقتصادية.

ويبرر الفكر التقليدي وجهة نظره في أن تحقق العجز في الميزانية يدفع الدولة إلى تغطيته أو إلى اللجوء إما إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي مما قد ينعكس سلبا على الاقتصاد الوطني ، لأن الاقتراض الدولة ، إذا كان يمثل متنفسا للأجيال الحالية ، فهو يشكل عبئا على الأجيال القادمة ، بالإضافة إلى أنه يزيد من أعباء الدولة و نفقاتها عند حلول ميعاد تسديد المبالغ المقترضة و الفوائد المالية¹، فتضطر الدولة إلى الاقتراض من جديد ، وهكذا تدخل الدولة في دوامة تنتهي بإفلاسه ، و هي الحالة التي تعجز فيها الدولة ليس فقط عن تسديد ديونها و دفع الفوائد التي عليها، و إنما عن إيجاد قروض جديدة لافتقادها ثقة المقترضين. أما الإصدار النقدي فيؤدي إلى التضخم المالي، الذي يتحقق نتيجة زيادة الطلب (أي زيادة في وسائل الدفع) و إنخفاض العرض (قلة البضائع المعدة للإستهلاك) ، مما يؤدي إلى انخفاض العملة الوطنية، فينجم عنه ارتفاع الأسعار . غير أن خطر هذه الوضعية يكمن أساسا في أن تسبب حالة ارتفاع الأسعار هذه في إصدار الدولة كمية أخرى من الأوراق النقدية نتيجة ارتفاع تكاليف الدول و نفقاتها، فيرتفع التضخم و ترتفع الأسعار مرة أخرى ، وهكذا تبقى الدولة في حلقة مفرغة².

¹ - - زيوش رحمة, نفس المرجع, ص 88, 89

² -- أ . بلس شاوش البشير، نفس المرجع السابق (المالية العامة - مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 88، 89

أما بالنسبة للفائض ، فيتشكل عادة من المبالغ الزائدة التي تقتطعها الدولة من الاقتصاد الوطني عن طريق الجباية محملة بذلك الأفراد تكاليف و أعباء مالية ليست ضرورية بالنسبة إليها، مما يؤدي إلى ضعف القدرة الشرائية لدى الأفراد ، و من ثم يدفع ذلك إلى زيادة من نفقات الدولة لمواجهة مخاطر نقص القوى الشرائية مثل الفقر ، البطالة وجميع الظواهر الاجتماعية و الاقتصادية الأخرى . وهكذا تخصص الدولة فائض الميزانية على قطاعات غير استثمارية في المقابل ذلك تحرم القطاعات الانتاجية من الاستفادة من هذه الأموال الفائضة¹.

ب- النظرية الحديثة للتوازن المالي (التوازن الاقتصادي): ظهرت نظرية الحديثة للتوازن المالي على أنقاض النظرية الكلاسيكية القديمة التي يعاب عنها مبالغتها في إظهار مخاطر العجز المالي، لأن القرض كوسيلة لتغطية العجز لا يؤدي في جميع الأحوال إلى أعباء لا يمكن تحملها ، بشرط أن يوظف في مشاريع إنتاجية، كما أن إصدار الأوراق المالية لا يترتب عنه بالضرورة التضخم المالي إذا وجهت النفقات في مشاريع استثمارية مربحة ، لأن الزيادة في البضائع المعدة للاستهلاك (زيادة في العرض)تقابل كمية النقد لا تؤدي إلى ارتفاع الأسعار. وبذلك تكون النظرية التقليدية للتوازن المالي، قد ركزت اهتمامها على المسائل المالية غير مالية بالوضع الاقتصادي و الاجتماعي للدولة²، في حين اعتبرت النظرية المعاصرة العجز في الميزانية ليس كارثة مالية و ذلك في ضوء التطورات المالية و الاقتصادية التي تميزت بتغير دور الدولة و توسيع وظائفها في القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد نظرية التوازن المالي، و إنما كل ما هنالك ، أنه يميل على أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أعمق و هي التوازن الاقتصادي³ ، حيث تلجأ الدولة التي يعاني اقتصادها من الركود نتيجة انخفاض الطلب الكلي ، فتعتمد إلى تخصيص نفقات إضافية كمنح قروض ، وفتح مناصب شغل، أو إصدار أوراق نقدية ، بهدف تشجيع الطلب الإجمالي على لسلع و الخدمات، الذي يترتب عنه الزيادة في إنتاج السلع و الخدمات و ارتفاع العرض الإجمالي، مما يساهم في انعاش الاقتصاد الوطني و يخرج منه من حالة الركود.

3- تطبيقات مبدأ التوازن الميزانية في الجزائر: ارتبط مبدأ توازن الميزانية في الجزائر بالمخطط

السنوي أو المتعدد السنوات المكرس بموجب قانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية، حيث نصت المادة الأولى

1 - المرجع المذكور آنفا، ص 89

2 - المرجع المذكور آنفا، ص 89

3 - مُجدّ عباس محرز، نفس المرجع، ص 344، 345

منه على أنه في المادة الأولى من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، بقوله "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، و السنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها."، و يرجع السبب في ذلك إلى التوجه الاشتراكي الذي انتهجته الدولة في تلك الفترة، و على ضوء ذلك، كان قانون المالية يحدد طبيعة الموارد المالية للدولة ومبالغتها وتخصيصيتها في إطار التوازنات العامة المسطرة في هذه المخططات، إلا أن التوازن الاقتصادي في سنة 1988، أخذ بعدا آخر، بحيث أصبح يأخذ بعين الاعتبار مبدأ إقتصاد السوق و مبدأ نفقات رأس المال.

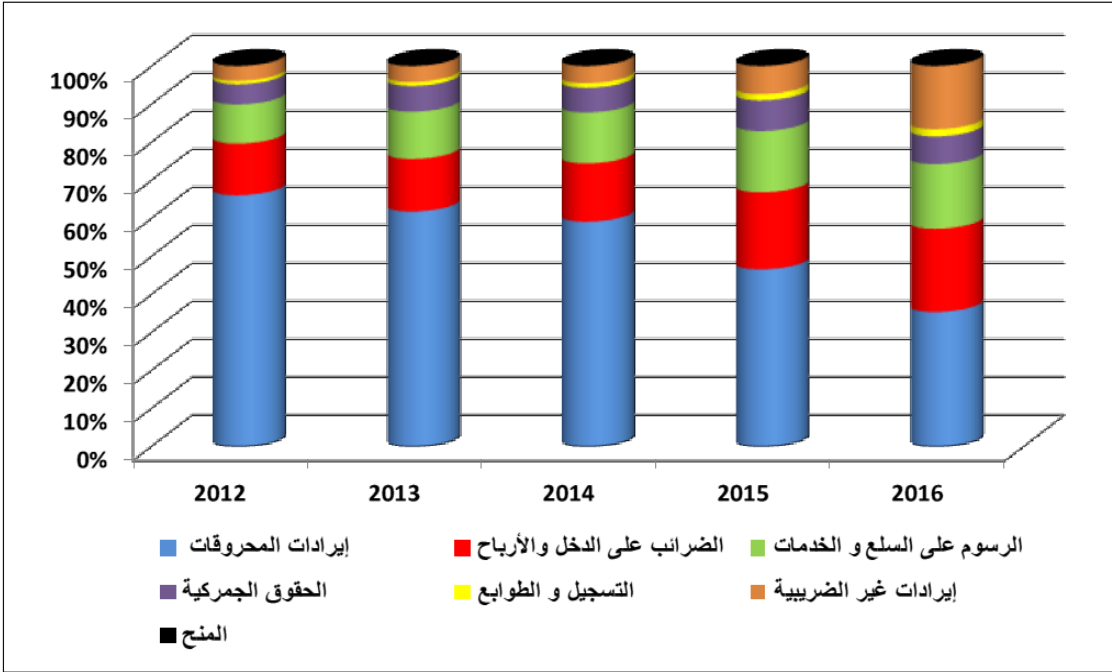
ومع مطلع التسعينيات عرف العجز ارتفاعا مهما نظرا للأزمة السياسية و الاضطرابات الداخلية عصفت بالبلاد، و التي ترتب عنها وضعية اقتصادية مزرية يميزها التضخم و انخفاض نسبة النمو و تدهور قيمة الدينار الجزائري¹، غير أنه مع تحسن الأوضاع السياسية من خلال إقرار دستور 1996، و عودة مؤسسات الدولة تدريجيا، و خاصة مع ارتفاع عائدات الدولة بعد ارتفاع سعر البترول في الأسواق العالمية خلال الفترة الممتدة ما بين 1999 إلى 2012، الأمر الذي سمح من تأمين موارد هامة مكنت الدولة الجزائرية من إتباع سياسية تدعيم نفقات الاستثمار من خلال تطبيق مخططات الخماسية رصدت خلالها مبالغ مالية ضخمة ترتب عنها عجز في ميزانية الدولة، وتمثل هذه المخططات في مخطط الانعاش الاقتصادي المطبق خلال الفترة 2001-2004، و المخطط التكميلي لدعم النمو الممتد خلال الفترة 2005-2009، و برنامج دعم النمو الاقتصادي الذي أعتمد خلال الفترة 2010-2014²، غير أنه في سنة 2015 شهدت إنهيار أسعار البترول في الأسواق العالمية، أثر على التوازنات الداخلية و الخارجية للبلاد، الأمر الذي أدى إلى تفاقم العجز في ميزان المدفوعات و في الميزانية العامة للدولة، حيث أنخفض سعر نفط الخام الجزائري، تقريبا بـ 65 دولار أمريكي، خلال 06 أشهر، ما بين جوان 2014، (112,7 دولار أمريكي للبرميل) و جانفي 2015، (47,9 دولار أمريكي للبرميل)

¹ - أ. دنيدي يحي، مرجع سابق، ص 75، 76، 77.

² - راجع لحسن دروي، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر-تونس، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 206. تقار عبد الكريم، آليات السياسة المالية في ضبط ظاهرة التضخم مع دراسة خاصة لمؤسسات الزكاة - حالة الجزائر -، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014، ص 86، 87.

، ثم في جوان 2017، (45,6 دولار أمريكي للبرميل) مما أثر على ميزانية الدولة، حيث إنخفضت إيرادات الدولة كما يبدو من خلال الشكل المحدد أدناه¹.

الشكل رقم 01 يوضح تطور الإيرادات خلال الفترة 2012-2015



و نتيجة لهذا التفاوت بين الإيرادات ، قد ترتب عنه عجز في الميزانية، الذي بلغ ذروته، بسبب إنخفاض في الإيرادات الجبائية للمحروقات بحوالي 30%، حيث أدى الانخفاض المستمر في سعر البترول بـ 15,2% في سنة 2016، إلى تواصل إنخفاض إيرادات المحروقات بحوالي 25%، في حين بفضل انخفاض ملموس في نفقات العمومية ، خاصة نفقات التجهيز و ارتفاع في إيرادات خارج المحروقات ، تراجع العجز الميزانية نوعا ما في سنة 2016 إلى 13,5 من إجمالي الناتج الداخلي، مقابل 15,3% سنة 2015.

و من ناحية أخرى فإن تمويل عجز الرصيد الاجمالي للخزينة العمومية في سنة 2015، و المقدر بـ 2.621,7 مليار دينار ، بواقع 89,1% من خلال الاقتطاعات من صندوق ضبط الإيرادات ، فان عجز سنة

¹ - البنك المركزي، التقرير السنوي 2016، التطور الاقتصادي و النقدي للجزائر، سبتمبر 2017، ص73. مذكرة عرض مشروع قانون

المالية لسنة 2018 وتقديرات 2019-2020، ص14. مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2017 وتقديرات 2018-

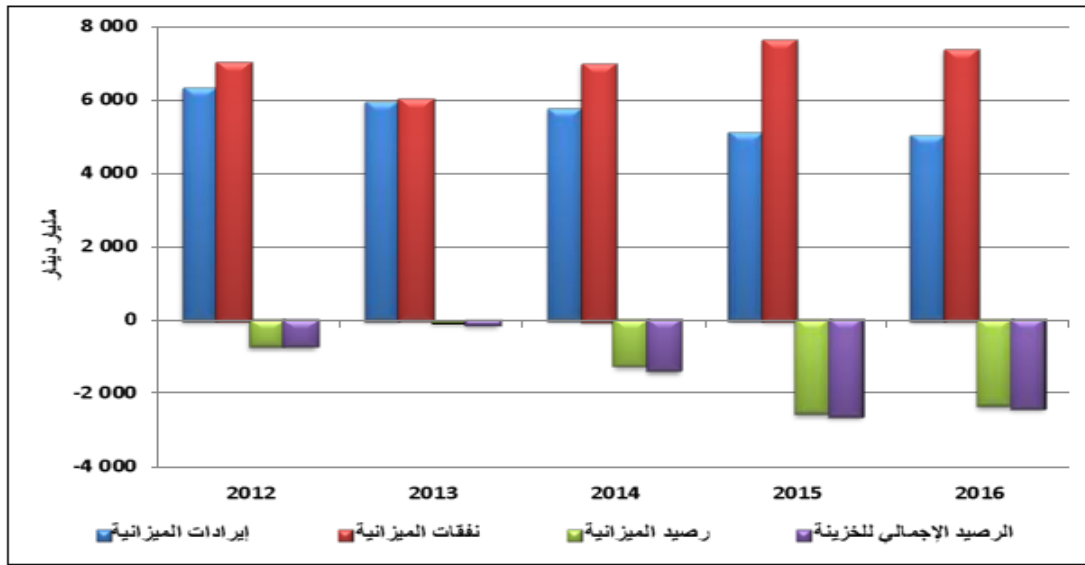
2016 لا يتم تموله كلية بموارد هذا الصندوق إلا بواقع 58,1%، بينما تم تغطية الباقي من خلال اللجوء إلى اقتراض ادخار باقي المتعاملين الاقتصاديين¹(القرض الوطني). و يمكن توضيح نسبة عجز في الميزانية من خلال الجداول التالية:

الجدول رقم 04 يبين تطور رصيد الميزانية خلال الفترة من 2012-2015²

الوحدة: مليار د.ج.

التعيين	2012	2013	2014	2015
مداخيل	3 804,0	3 895,3	3 927,8	4 552,5
- جبائية	3 427,6	3 646,9	3 669,2	4 077,6
- منها الجبائية على النفط	1 519,0	1 615,9	1 577,7	1 722,9
- غير جبائية	376,4	248,4	258,6	475,0
نفقات	7 058,2	6 024,1	6 995,8	7 656,3
- التسبير	4 782,6	4 131,5	4 494,3	4 617,0
- التجهيز (الإنفاق النهائي)	2 275,5	1 892,6	2 501,4	3 039,3
رصيد الميزانية	-3 254,1	-2 128,8	-3 068,0	-3 103,8

الشكل رقم 02 يوضح تطور رصيد الميزانية خلال الفترة من 2012-2016³



وانطلاقا من جويلية 2017، اخذت الاسعار منحى تصاعدي، حيث وصل السعر النفط الجزائري في المتوسط الشهري إلى 48,23 دولار أمريكي للبرميل في جويلية ، وإلى 50,88 دولار أمريكي للبرميل في أوت 2017، و هو مادفع الجزائر إلى إعادة بعث المشاريع التنموية المتوقفة بسبب انخفاض مداخيل الدولة، مما أدى زيادة في تخصيصات ميزانية التجهيز ، و وهو ما يؤثر حتما على رصيد الميزانية إذ ارتفع

¹ - البنك المركزي، التقرير السنوي 2016، التطور الاقتصادي و النقدي للجزائر، سبتمبر 2017، ص 69

² - الديوان الوطني للإحصاء، تقرير يتضمن الجزائر بالأرقام _ناتج 2013-2015_ ، نشرة ، رقم 46، 2016، ص 69

³ - البنك المركزي، التقرير السنوي 2016، التطور الاقتصادي و النقدي للجزائر، سبتمبر 2017، ص 77

الباب الأولالفصل الأول: القانون الناظم للميزانية لسنة 1984 كأداة لتقويض سلطة البرلمان

عجز ميزانية سنة 2018 بالمقارنة مع السنة الماضية، غير أن الجزائر أصبحت تتحكم في العجز خاصة بعد تطبيق ميزانية متعددة السنوات ، التي تسمح بوضع مخطط مالي على المدى المتوسط، حيث يلاحظ أن رصيد الميزانية بلغ سنة 2015، 3.103,8- مليار دج أي بنسبة %18,58-، و في سنة 2016 بلغ رصيد الميزانية 2.285,9- مليار دج أي بنسبة %13,13-، وفي سنة 2017، انخفض عجز الميزانية بنسبة %5,36- ، بحيث بلغ رصيد 1.034,5- مليار دج، غير أنه في سنة 2018، ومع انتعاش نوعا مداخل البترولية، لجأت الجزائر إلى إعادة بعث المشاريع التنموية التي كانت متوقفة بسبب انخفاض مداخل الدولة، و قد ترتب عن ذلك ارتفاع نسبة عجز الميزانية بـ %9,16- ، حيث سيصل رصيد الميزانية 1.913,5- مليار دج ، بينما هو متوقع أن تنخفض نسبة عجز ميزانية سنة 2019 بـ %2,46- أي برصيد ميزانية 559,4- مليار دج، ثم في سنة 2020 إلى 5,0- مليار دج أي بنسبة %0,02-.

جدول رقم 05 يبرز توقعات رصيد الميزانية خلال سنوات 2015-2020

2020	2019	2018	2017	2017	2016	2016	2015	مليار دينار
تقديرات	تقديرات	م ق م	مراجعة	ق م	إنجازات	ق م	إنجازات	
7363,7	7002,4	6714,3	6080,2	5635,5	5011,6	4747,4	4552,5	إيرادات الميزانية
3013,5	2957,1	2776,2	2200,1	2200,1	1682,6	1682,6	1722,9	الجبابة البترولية
3690,3	3335,2	3033,0	2761,1	2845,4	2482,2	2722,7	2354,6	الإيرادات الجبابة
110,0	110,0	105,0	100,0	100,0	177,2	95,0	247,5	الإيرادات غير الجبابة
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	المساهمات في ميزانية الدولة
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	مداخل مساهمات الدولة
550,0	600,0	800,0	1019,0	490,0	669,6	247,2	227,4	الإيرادات الإستثنائية
0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,00	0,06	إيرادات نظامية، هبات و تبرعات
7368,7	7561,8	8627,8	7115,6	6883,2	7297,5	7984,2	7656,3	نفقات الميزانية
4798,6	4789,0	4584,5	4591,8	4591,8	4585,6	4807,3	4617,0	التسيير
2570,1	2772,8	4043,3	2523,8	2291,4	2711,9	3176,8	3039,3	التجهيز
-5,0	-559,4	-1913,5	-1035,4	-1247,7	-2285,9	-3236,8	-3103,8	رصيد الميزانية
-55,0	-609,4	-1963,5	-1083,4	-1297,7	-2343,7	-3286,8	-3172,3	الرصيد الإجمالي للخزينة
-0,2	-2,7	-9,4	-5,6	-6,7	-13,5	-17,5	-19,0	الرصيد الإجمالي للخزينة / الناتج الداخلي الخام (%)

جدول رقم 06 يبين نسب المتوقعة لرصيد الميزانية خلال 2015-2020

2020 تقديرات	2019 تقديرات	2018 م ق م	2017 مراجعة	2017 م ق م	2016 إنجازات	2016 م ق م	2015 إنجازات	%
10,73	12,20	19,35	13,06	11,81	15,58	16,96	18,20	نفقات التجهيز / الناتج الداخلي الخام
20,04	21,08	21,94	23,76	23,67	26,34	25,66	27,64	نفقات التسيير / الناتج الداخلي الخام
-0,02	-2,46	-9,16	-5,36	-6,43	-13,13	-17,28	-18,58	رصيد الميزانية / الناتج الداخلي الخام
-0,03	-3,12	-11,44	-6,69	-8,14	-15,90	-20,35	-22,88	رصيد الميزانية / الناتج الداخلي الخام خارج المحروقات
-0,23	-2,68	-9,40	-5,61	-6,69	-13,46	-17,54	-18,99	الرصيد الإجمالي للخرزينة/ الناتج الداخلي الخام
-0,29	-3,40	-11,73	-7,00	-8,47	-16,30	-20,67	-23,38	الرصيد الإجمالي للخرزينة/ الناتج الداخلي الخام خارج المحروقات

المطلب الثالث: عدم مسايرة الإتجاهات الحديثة التي تحكم نظام الميزانية

إذا كان قانون 84-17، يشكل مصدر إفتخار البرلمان الجزائري في مرحلة معينة، لكونه جاء إستجابة لمطالب النواب، إلا أنه في المقابل ذلك لم يعد اليوم يساير الإتجاهات الحديثة للميزانية، بحيث لم يتبنى إحدى الأنماط الحديثة للميزانية و التي تنسجم مع الحكامة المالية (الفرع الأول)، كما أنه لم يعتمد على بعض المبادئ الحديثة، مثل مبدأ الشفافية، و مبدأ الصدقية و الوضوح (الفرع الثاني).

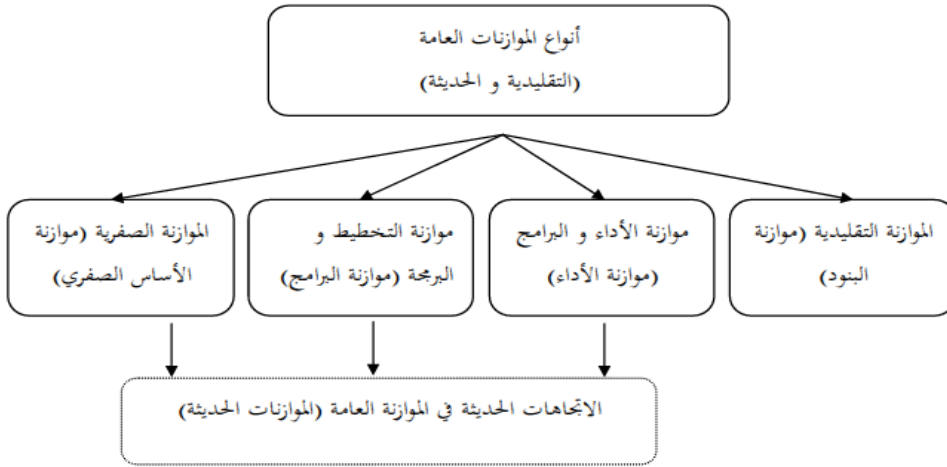
الفرع الأول: إستبعاد النماذج المعاصرة للميزانية العامة

إعتمد المشرع الجزائري بموجب قانون 84-17، على ميزانية البنود، وهي ميزانية تقليدية، تخلت عنها العديد من الدول، بسبب العيوب الكثيرة المترتبة عنها و التي كان لها أثر على التسيير المال العام. و على هذا الأساس تبنت العديد من الدول أنماط أخرى جديدة من الميزانية العامة، و يرجع الفضل في ظهور هذه النماذج الجديدة إلى المفكرين الأمريكيين خاصة الذين ساهموا بإسهاب في تطوير مفاهيم الميزانيات الحديثة.

و على ضوء ذلك سنذكر أنواع و نماذج الميزانية العامة حسب التسلسل التاريخ، دون أن نتعرض إلى الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود، على إعتبار أننا قد تطرقنا إليها سابقا. و نماذج الميزانية العامة هي :

- ميزانية الأداء و البرامج
- ميزانية التخطيط و البرمجة
- ميزانية الأساس الصفري أو الميزانية الصفيرية

الشكل رقم 3 : يوضح أنواع و نماذج الميزانية العامة¹



المصدر: محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2008، ص 205.

أولاً-ميزانية الأداء(Le Budget De Performance)²: لم يتوصل الفقه إلى تعريف جامع ومانع

لميزانية البرامج و الأداء وهذا لأسباب عديدة ، فبعضهم يركز على بعض خصائص ميزانية الأداء دون الخصائص الأخرى، بينما يؤسس البعض الآخر لهذا النوع من الميزانية مفهومه على التمييز بين ميزانية

¹ - مُجّد شاكر عصفور ،نفس المرجع، ص205. مفتاح فاطمة ، نفس المرجع،ص31

² - بدأت بوادر ظهور فكرة ميزانية الأداء (Performance Budget) في الولايات المتحدة الأمريكية في بداية القرن العشرين ، حيث ظهرت بشكل بدائي وبسيط في مدينة نيويورك خلال الفترة (1913-1915) ، بحيث ساهم مكتب البحوث البلدية (Bureau Of Municipal Research) في تطوير هذا النوع من الميزانية، التي تضمنت على ثلاثة وظائف أساسية وهي: 1- تنظيف الشوارع ، 2- المجاري، 3- صيانة الشوارع. و قد قسمت كل وظيفة من هذه الوظائف إلى عشرة أنشطة (Subfunction)، سميت بالتقسيمات حسب الأعمال ، ثم وضعت معدلات الأداء اللازمة للقياس الموازنة ، كعدد الأميال التي تنظف مثلا، ثم قدرت تكاليف تنفيذ أو إنجاز الوحدة ، و التكاليف الاجمالية للقيام بالعمل ، ثم تعزز هذا التقسيم بتبويب النفقات على أساس نوعي (نوع النفقات) لأوجه الاتفاق لكل نشاط (Object Of Expenditure) و كانت جداول النفقات ترفق بالميزانية، عند عرضها على المجلس البلدي للمصادقة عليها. و لم تعمر مدة استعمال هذه الميزانية طويلا ، فقد توقفت مدينة نيويورك عن تطبيقه سنة 1915، لأنه كان يتميز بكثرة التفاصيل في بنود الميزانية، وبقلة المرونة عند التنفيذ.

و أما على صعيد الحكومة الفيدرالية فلم يتم تطبيق ميزانية الأداء إلا في عام 1934، عندما قامت وزارة الزراعة الأمريكية و سلطة وادي تنسي (Tennessee) بوضع ميزانيتها على أساس الأداء، ثم قامت فيما بعد الوزارات و المصالح الحكومية بتطوير ميزانيتها على أساس الأداء. وقد تأثرت لجنة هوفر الأولى (First Hoover Commission) التي تشكلت في الولايات المتحدة الأمريكية بهدف إصلاح جهاز الحكومة الفيدرالية خلال الفترة الممتدة من (1947-1949)، حيث أوصت بتطبيق هذا النوع الجديد من الموازنة الذي تمت تجربته على مستوى وزارة الدفاع ، كما أطلقت على هذا النوع الجديد من الموازنة، إسم ميزانية الأداء.

وقد طبقت بالفعل موازنة الأداء و لاسيما في عام 1951 على مستوى جميع أجهزة الحكومة الفيدرالية، إلا أن بريقها قل في الستينات و السبعينات ، حيث حلت محلها ميزانية البرامج و الميزانية الصفيرية. راجع السيد حامد قبال ،نفس المرجع، ص من 68 إلى 73. مُجّد شاكر عصفور ،نفس المرجع، ص215, 216.

البرامج و ميزانية الأداء ، و أخيرا يخلط الكثير من الكتاب في مجال المالية بين مفهوم ميزانية البرامج و الأداء و ميزانية التخطيط و البرمجة .

و من ناحية أخرى تعدى الخلاف نطاق الفقهي، حيث نجد أن دول التي أخذت بنظام ميزانية الأداء تختلف فيما بينها عند وضع وحدات لقياس الأداء ، بل يمكن أن يقع هذا الخلاف داخل الدولة نفسها بين الوحدات المكونة للاقتصاد العام¹.

و للوقوف على مضمون ميزانية الأداء، ندرس أولا مفهومها، ثم نتناول ثانيا ، لمتطلبات تطبيقها ، و أخيرا نقف على مسألة تقييم ميزانية الأداء.

1- وتعريف ميزانية الاداء(Performance Budget): يعرف الأستاذ جيسي بيرد كهيد

(Jesse Burkhead) وهو أحد رواد المفكرين الأمريكيين في مجال المالية العامة، ميزانية الأداء بأنها " ذلك التوزيع (التصنيف) في الميزانية ، الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة ، وليس على الأشياء التي تشتريها ، وبهذا فإن ميزانية الأداء تنقل التركيز الوسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه"²، أما التعريف الثاني و هو الذي أورده مكتب الميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد عرف ميزانية الأداء بأنها " تلك الميزانية التي تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية، و تكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، و البيانات و المعلومات الكمية (الإحصائية) التي تقيس الإنجازات، وكل ما انجز من أعمال المدرجة تحت كل برنامج".

كما عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية ، بأنها "مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مديري البرامج من التركيز على الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل و الموارد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على النتائج الأساسية ويهيئ قاعدة أفضل لإتخاذ القرارات"³

¹ - السيد حامد قبال ، نفس المرجع، ص 73, 74

² - مُجّد شاکر عصفور، نفس المرجع، ص 217

³ - حنينش أحمد، نفس المرجع، ص 70

2- متطلبات تطبيق ميزانية الأداء: يشترط لتطبيق ميزانية الأداء توفر المتطلبات التالية.

- تحديد الأهداف و ترتيبها وفق سلم الأولويات، و لا يتحقق ذلك إلا بعد دراسة ومقارنة للأهداف المقترحة من قبل الجهات التنفيذية.
- تحديد الخدمات و النشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية ، و دراسة و تحليل هذه الخدمات و الأنشطة ، و التأكد من مطابقتها مع الأهداف المرجوة.
- اختيار مؤشر ملائم لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط، وحساب تكلفة الأداء ، وتعديل عند الاقتضاء التكلفة ، حسب المتغيرات و المستجدات التي تمس بأجور و طرق الإنتاج.
- تكريس محاسبة التكاليف، تساعد على تحديد التكاليف المتغيرة و المرتبطة بكل نشاط من الأنشطة المختلفة. لأن ميزانية الأداء تعمل على تحديد تكلفة كل وحدة من وحدات الأداء ، وترتبط بقيم التكاليف النشاط، ونتائج الأداء
- وجود نظام للمتابعة، يساعد على معرفة ما تم إنجازه ومقارنته الإنجاز بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية.¹

3- تقييم ميزانية الأداء: بينت تجربة هذا النوع من الميزانية ، عن فوائد متعدد في إستخدامها

- ، خاصة من حيث تأثيرها على أداء و عمل بعض الهيئات، غير أنه ظهرت على أرض الواقع بعض الصعوبات ، بحيث لم تتكيف معها بعض الأنشطة ، مما يصعب تعميمها على جل القطاعات.
- و لتوضيح مدى فاعلية هذه الميزانية ، نعرض محاسن و عيوب ميزانية الأداء، وهي:

أ- مزايا ميزانية الأداء: يحقق تطبيق ميزانية الأداء مزايا و فوائد متعددة ، نذكر منها:

- أنها تساهم في توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الميزانية التقليدية ، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة من خلال توزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح وفقا للبرامج والمشاريع المراد تنفيذها.
- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات و المصالح) ، لأنها تبين مسبقا وحدات الأداء التي ستتحقق عند تنفيذ برنامج معين ، كما أنها تسهل عملية الرقابة

¹ - مُجد شاعر عصفور ، نفس المرجع، ص 219, 220

على التنفيذ ، نظراً لوجود معايير للأداء ، التي يمكن بوسطها مقارنة ما تم إنجازه من برامج ، بما هو مخطط لتحقيقه، ومعرفة أسباب الانحراف عن الخطة ، ومحاسبة المسؤولين .

- توفير للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم ، فهي تتضمن وصفاً دقيقاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة ، كما توضح الأهداف المنتظرة من تنفيذها وكذا تكاليف تلك البرامج والمشاريع، وتبين كذلك وحدات الأداء التي ستنتج لاحقاً نتيجة تنفيذها¹.

ب- محووب و الانتقادات الموجهة لميزانية الأداء (Performance Budget): واجهت ميزانية

الأداء صعوبات ذات طبيعة عملية مما جعلها عرضة لموجة من الانتقادات، نذكر منها :

- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ودائرة حكومية ، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها ، كنشاط وزارة الاعلام، ووزارة الخارجية، و غيرها من الوزارات، إذ يصعب إيجاد قياس كمي بسبب عدم توفر النتائج المادية المحسوسة الناتجة عن أعمالها.

- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.

- ارتفاع تكلفة تطبيقها ، لأنها تتطلب إمكانيات كبيرة ، كتوفر عدد كبير من الموظفين ذوي الخبرة في مجال محاسبة التكاليف، كما تقتضي إمكانيات مادية و المتمثلة في الأجهزة و الآلات المكتبية اللازمة لتطبيقها ، إضافة إلى توفر أنظمة محاسبة للمتابعة ، كنظام محاسبة تكاليف. وقد ساهم هذا السبب في فشل هذه التجربة في بعض الدول النامية على غرار الفلبين مثلاً.

- إن إهتمام ميزانية الأداء ، وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.²

¹ - المرجع المذكور آنفاً، ص 222

² - المرجع المذكور آنفاً، ص 222، 223

ثانيا - ميزانية التخطيط و البرمجة (Le Budget De Planification Et De Programmation)¹:

أطلق على ميزانية التخطيط و البرمجة **Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)**، عدة مسميات منها " ميزانية البرامج"، " نظام التخطيط و الميزانية"، " نظام التخطيط و البرمجة و الميزانية"، " التخطيط و الميزانية".

و لدراسة ميزانية التخطيط و البرمجة، نتطرق أولا إلى مضمونها، ثم نتناول ثانيا إلى خصائصها، و أخيرا نتعرف على مواطن قوتها و ضعفها.

1- تعريف ميزانية التخطيط و البرمجة: وردت بشأن ميزانية التخطيط و البرمجة عدة

تعاريف نذكر منها:

- تعرف ميزانية التخطيط و البرمجة على أنها تعبير رقمي عن الخطط والبرامج ومشاريع التي تضعها الحكومة، والتي تتضمن كل العمليات والنتائج المتوقعة في فترة معينة مستقبلية.

¹ - يعود الفضل في ظهور ميزانية التخطيط و البرمجة إلى ديفيد نوفيك (David Novick) من مؤسسة رند الأمريكية في تطوير هذا النوع من الميزانية، ففي سنة 1954، قدم ديفيد نوفيك (David Novick) شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق ميزانية البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى " الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للميزانية"، كما اقترح تسميتها بميزانية البرامج، و أن يكون التطبيق النموذجي في وزارة الدفاع.

و في عام 1955 قامت لجنة هوفر الثانية (second Hoover Commission) بدراسة اقتراح ديفيد نوفيك (David Novick) وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق ميزانية الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية، و تبنت هذه المقترحات، كما أوصت بتنفيذها، ونتيجة لذلك، أمر وزير الدفاع روبرت ماكنامارا (Robert Strange McNamara) أحد كبار موظفي وزارة الدفاع السيد شارلس هيتش (Charles Hitch) بإدخال ميزانية البرامج، وقد تحقق ذلك، ففي سنة 1963 وضعت وزارة الدفاع أول ميزانية على أساس البرامج، وقد حقق تطبيقها نتائج باهرة، مما دفع الحكومة الأمريكية بتوسيعها على مختلف الدوائر الحكومية و ذلك بالتعاون مع مؤسسة رند التي يتأسسها ديفيد نوفيك (David Novick)، غير أنه خف الحماس في تطبيق هذا النوع من الميزانية تدريجياً في الولايات المتحدة الأمريكية، خاصة بعد تولي نيكسون رئاسة الجمهورية، أما تخلي عنها فتم في عام 1971، بعد صدور المنشور المؤرخ في جوان 1971، والذي بمقتضاه تم إعفاء جميع الأجهزة الحكومية من استخدام ميزانية البرامج.

وفي عهد الرئيس رونالد ريغان، تم الاستغناء عن نوع آخر من الميزانية وهي الميزانية الصفرية، و تم إعادة استخدام ميزانية البرامج بعد أن تم إدخال تعديلات عليها. المرجع المذكور آنفاً، ص 222

- هي أداة إدارية مهمة وتمثل تعبيراً كمياً عن خطة العمل لفترة محددة مسبقاً، حيث تستخدم في التخطيط لنشاطات الأجهزة الحكومية المستقبلية، وكذلك للرقابة على العمليات الحالية لهذه الأجهزة.
- إن جوهر ميزانية التخطيط و البرمجة يتمثل في تطوير عرض المعلومات التي تتضمن كافة منافع تكاليف البرامج الرئيسية التي تكون وثيقة الصلة بأهم قرارات تخصيص الموارد.
- هي عبارة عن نظام إداري، يهدف إلى توفير المعلومات و البيانات الضرورية لصناع القرار، من أجل مساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة ، و التي تسعى إلى تحقيق الهدف الأساسي و المتمثل في استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة و فعالية ، لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطن.

2- خصائص ميزانية التخطيط و البرمجة (PPBS): تتميز ميزانية التخطيط و البرمجة بما يلي:

- أ- **أداة للتخطيط¹**: تهتم ميزانية البرامج بالتخطيط الذي يفرض وضع المشاريع و البرامج الحكومية على المدى الطويل ، وهي بذلك تختلف على الميزانية التقليدية التي تبين برامج الدولة على مدى سنة واحدة ، ولا ترتبط في كثير من الأحيان بالتخطيط طويل المدى.
- و تتطلب ميزانية البرامج وضع خطة طويلة الأجل ، تتضمن على خطوط عريضة و عامة ، ثم تنقسم هذه الخطة طويلة أجل إلى خطط فرعية متوسطة الأجل تتضمن على برامج تفصيلية ، و يطلق على هذه الخطط الفرعية إسم البرامج، الذي يتضمن على مشاريع و أعمال التي يفترض إنجازها خلال مدة لا تزيد عن 05 سنوات ، و ينقسم البرنامج بدوره إلى خطط سنوية (قصيرة) ، و التي تظهر في شكل الميزانيات السنوية .

¹ - يعرف التخطيط على أنه التنبؤ بما سيكون مستقبلاً ، و ضبط وتحديد الأهداف وتطوير الإستراتيجيات من أجل تحقيق هذه الأهداف ، وحيث أن الميزانيات التخطيطية ، تعتبر أداة تخطيط تقوم على ترجمة الخطط والأهداف إلى جداول تقديرية لمختلف أنشطة الحياة، تتجلى أهمية التخطيط بما يلي:

- التقدير المبرمج لاحتياجات أنشطة الأجهزة الحكومية و ذلك اعتماداً على المعلومات والبيانات الأولية، بهدف الوصول إلى حجم هذه الاحتياجات، ونوعها، وأولوياتها.
- تحديد وتحليل الإمكانيات المتاحة من مادية، وبشرية، ومالية ، وحجمها، وما تتعرض له من تغيير في علاقاتها وتفاعلاتها.
- المتابعة والتقييم لتوفير آلية لمتابعة تنفيذ الخطة أولاً بأول، والعمل على معالجة الأخطاء.
- يسارع في عملية التنمية، من خلال حصر الموارد سواء الداخلية أو الخارجية وبحسن من عملية استغلالها بكفاءة وفعالية.
- توفير التناسق والانسجام بين مختلف الأهداف المسطرة والقطاعات الحكومية ، مما يسهل عملية الرقابة والالتزام بالتنفيذ، ويساعد في تحديد المسؤوليات بدقة عالية .

ب-البرنامج: تهتم ميزانية التخطيط و البرمجة ببيان المشاريع و البرامج التي ستنجزها الأجهزة الحكومية المختلفة، حيث تقوم هذه الأجهزة الحكومية بتحديد البرامج الرئيسية لكل دائرة وزارية أو مصلحة، ومن تم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية (Sub-Programs) ، والبرامج الفرعية تنقسم بدورها إلى نشاطات (Activities).

ويجب أن ترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الميزانية العامة، و أن يتم توزيعها على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة في الميزانية. و تجدر الإشارة إلى أن عدد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة حكومية في الولايات المتحدة الأمريكية ، يصل (من 05 إلى 10)¹.

ج-تحديد البدائل و تحليلها: يعد تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية ، من القواعد الأساسية التي تركز عليها ميزانية البرامج ، فبعد تحديد البدائل تجرى الدراسة التحليلية المعمقة ، بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها، و لإظهار مواطن القوة (المزايا) ، ومواطن الضعف (العيوب) المرتبطة بكل منها ، وعلى ضوء نتائج المحصل عليها تتم المفاضلة بين الطرق البديلة بهدف اتخاذ القرارات المناسبة.

د- التقييم : يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها و معالجة الأخطاء . و يتحقق ذلك من خلال المتابعة الصارمة للبرامج عن طريق الحصول على تقارير تبين عملية سير الأعمال في البرامج والمشاريع التي تكون قيد التنفيذ أو نفذت، وتؤدي عملية المتابعة و التقييم البرامج إلى كشف المشاكل التي تواجه التنفيذ، وإلى تحديد نقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع، كما تساعد على إيجاد الحلول التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع ، لكي تسهل عملية التنفيذ ، ومن تم الوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها².

3-تقييم ميزانية التخطيط و البرمجة (PPBS): دلت الممارسات و التطبيقات العملية أن ميزانية التخطيط و البرمجة، تتضمن على مواطن القوة (مزايا) و على مواطن الضعف(عيوب)

أ- مواطن قوة ميزانية التخطيط و البرمجة: أثبت تطبيق ميزانية البرامج جدارته من خلال الفوائد و المزايا التي يوفرها و التي برزت على أرض الميدان ، و تتمثل هذه المزايا في ما يلي :

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 232 و 233

² - المرجع المذكور آنفا، ص 232 و 235

- أنها تربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية من خلال تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا، وترتيبها حسب الأولويات ، و ترجمتها إلى برامج قابلة للتنفيذ.
- تؤدي إلى رفع مستوى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية ، و ذلك بالعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج المرجوة ، نتيجة استخدام الموارد المالية المتاحة للدولة ، وتحقيق النتائج بأقل التكاليف.
- تحسين و ترشيد عملية صنع القرارات في الأجهزة الحكومية، من خلال بناء قرارات على أسس موضوعية تعتمد على تحليلات علمية و دراسات معمقة، ومعايير دقيقة .
- يترتب عن تطبيقها، إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية من خلال تقوية الرقابة على تنفيذ البرامج ، وذلك بواسطة التقارير المنتظمة التي تسلط الضوء على سير تقدم البرامج و المشاريع، و التي تبين أيضا ما أنجز من أعمال و مقارنته بالمخطط له، ثم تحديد التجاوزات و الانحرافات بهدف إتخاذ القرارات التصحيحية لاحقا.
- ترسيخ و تعزيز العلاقة بين الخطة و الميزانية العامة.
- توضيح ماذا تم إنجازه من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع.
- ب - مواطن ضعف ميزانية التخطيط و البرمجة (عيوب ميزانية البرامج):** وجهت إلى ميزانية البرامج انتقادات عديدة، بسبب العيوب التي اعترتها في الواقع العملي، و تتمثل هذه العيوب في:
 - صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً، إذ كثيرا ما يعبر عن هذه الأهداف بشكل غامض بسبب عموميتها و عدم تحديدها بدقة.
 - صعوبة تحديد عوائد ونتائج بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس، على غرار برامج الرعاية الاجتماعية.
 - تتطلب ميزانية البرامج تكاليف مالية باهظة لتطبيقها .
 - تؤدي إلى صعوبة التعامل مع المعلومات بسبب كثرتها ، حيث دلت التطبيقات العملية ، عن إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الميزانية (الأمريكي) تتعلق بالبرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية، بحيث أصبحت هذه المعلومات الهائلة عبئا ثقيلا على مكتب الميزانية ، حيث سببت له مشكلات متعددة ذات علاقة بدراسة محتوى هذه المعلومات و تصنيفها ثم حفظها.

- إن ميزانية البرامج وما تتطلبه من كميات كبيرة من المعلومات تعطل عملية تحليل السياسة العامة ، فيستحيل دراسة تلك المعلومات الهائلة و المجمع بطريقة عشوائية، من قبل كبار الساسة و المسؤولين ،وعلى هذا الأساس قد لا توفر ميزانية البرامج، التحليل الجيد الذي تبني عليه السياسة العامة¹.

ثالثاً- الميزانية الصفرية (Zéro Base Budget)²: تعتبر الميزانية الصفرية الموجة الأخيرة من الموجات إصلاح الميزانية العامة للدولة، فهي تقوم على مبدأ وجوب إجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع التي تنفذها الأجهزة الحكومية، ويتطلب الأمر أن يقدم المسؤول الإداري المبررات والدراسات التي من شأنها تدعم برامجها القديمة ، بحيث تبدو كبرامج جديدة التي يطلب الموافقة على تنفيذها حتى لو تم تقديمها أكثر من مرة ، و على هذا الأساس يكون المسؤول الإداري على هذه البرامج

¹ - المرجع المذكور آنفاً، ص 239 و 240 و 241

² - يرجع تاريخ ظهور فكرة الميزانية الصفرية إلى عام 1952، حيث كتب الأستاذ فرين لويس (verne lewis) مقالة في مجلة الإدارة العامة الأمريكية ، بعنوان "نحو نظرية للميزانية"، انتقد من خلالها أسلوب الميزانية العامة التقليدية ، ودعا إلى تبني نمط جديد من الميزانية العامة يعتمد على تقديم عدة بدائل. ومع أنه لم يطلق على الميزانية الجديدة المقترحة اسم " الميزانية الصفرية" إلا أن فكرتها هي نفس فكرة الميزانية الصفرية.

أما بداية تطبيق الميزانية الصفرية فتعود إلى سنة 1961 م ، حيث اقترح مدير مكتب الميزانية في وزارة الزراعة الأمريكية السيد ديفيد بيل (David Bell) من خلال مذكرة موجهة إلى وزير الزراعة، إدخال تعديلات على عملية إعداد الميزانية ، بهدف مراجعة التمويل الأساسي لكل برنامج ، على أن يتم تبرر هذا الأخير من الصفر.

وبعدما قررت وزارة الزراعة تطبيق هذا المقترح في ميزانية لسنة 1964، تبنت الحكومة الفيدرالية الأمريكية ميزانية البرامج أو ميزانية التخطيط و البرمجة (PPBS) مما أعاق تطبيق الميزانية الصفرية.

في سبتمبر من عام 1967م، عقد في الدنمارك مؤتمر الأمم المتحدة لدراسة مشكلات الإدارة المالية و الميزانية في الدول النامية ، و قد أوصى المؤتمر بتبني الميزانية الصفرية كنظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ بعين الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة.

لكن نجاح الميزانية الصفرية لم يبرز إلا في شركة تكساس للألات (Texas Instruments) ، عندما أشرف على تطبيقها في سنة 1969م ، السيد بيتر بيهر (Peter Pyhrr) ، وبعد نجاح التجربة ، كتب هذا الأخير في سنة 1970، مقالة في مجلة هافرد لإدارة الأعمال ، بعنوان " الميزانية الصفرية" ، وقد أثارت تلك المقالة إهتمام حاكم ولاية جورجيا الأمريكية السيد جيمي كارتر (Jimmy Carter) ، الذي طلب من السيد بيتر بيهر (Peter Pyhrr) تطبيق الميزانية الصفرية في ولاية جورجيا ، حيث ظل تطبيقها إلى غاية يومنا هذا في هذه الولاية.

وعندما تولى جيمي كارتر (Jimmy Carter) رئاسة الجمهورية سنة 1977، اهتم بتطبيقها، حيث أصدر أمراً بتطبيق الميزانية الصفرية، حيث استمر في تطبيقها على مستوى الحكومة الفيدرالية إلى غاية تولي رونالد ريغان (Ronald Reagan) منصب رئاسة الجمهورية بولايات المتحدة الأمريكية ، الذي أمر بتطبيق ميزانية التخطيط و البرمجة (PPBS) و التوقف عن تنفيذ الميزانية الصفرية. راجع مفتاح فاطمة، نفس المرجع، ص40. مُجد شاكر عصفور، نفس المرجع، ص من 248 إلى 251. قرومي حميد، الموازنة العامة لبيت المال العام -دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي- ، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير بالخرنوب، جامعة الجزائر، 2009، ص51، 52

و المشاريع القديمة الجديدة، مطالب بتبرير جميع برامج مبتدأ من نقطة البداية، أي من نقطة قاعدة الصفر، ومن هنا جاءت التسمية بـ "الميزانية الصفرية".

وتشتمل المراجعة جميع مراحل ومكونات البرامج ، وأن يتم تقديم ما يلزم من بيانات وثائق ومستندات ودراسات تبين أهمية كل برنامج ومدى الحاجة إليه ، كما تحدد التكاليف اللازمة لتنفيذه و مستويات الإنفاق والعوائد المتوقعة منه، ليتم لاحقاً و على ضوء هذه المعطيات اتخاذ القرار المناسبة بشأن هذه المشاريع والبرامج.

ولدراسة هذا النوع من الميزانيات ، نتناول أولاً تعريف الميزانية الصفرية ، ثم نتطرق ثانياً إلى متطلبات تطبيقها و نتعرض أخيراً إلى محاسن و عيوب الميزانية الصفرية.

1- تعريف الميزانية الصفرية: تعددت التعريفات الفقهية للميزانية الصفرية ، بحيث لا يوجد تعريف

شامل و مانع متفق عليه، ومن بين هذه التعريفات التي يمكن أن نسردها فيما يلي :

-تعريف بيتر بيهر (Peter Pyhrr) و الذي مفاده أن " الميزانية الصفرية تتطلب من كل منظمة

، أن تقوم بمراجعة ، و تقييم برامجها و مشاريعها (الحالية و الجديدة) بطريقة منتظمة ، وأن تتم مراجعة البرامج و المشاريع على أساس التكلفة و العائد و الفعالية".

- تعريف نظام ميزانية قاعدة الصفر، بأنه عمل إداري منظم ،يضمن الأخذ في الاعتبار جميع

الأنشطة والبرامج المتوقعة ، و يسعى إلى تحقيق الأهداف المرسومة لكل مستوى إداري مع إيجاد الخطط البديلة لتنفيذ تلك الأهداف ، وتقديم المقترحات المختلفة بهدف ترشيد توزيع الموارد ، وترشيد الإنفاق العام بما يحقق أفضل النتائج.

- تعرف الميزانية الصفرية بأنها ، نظام و أسلوب يعد بموجبه مشروع الميزانية العامة في صيغة نهائية

على أساس تقييم لجميع البرامج و المشروعات و الأنشطة الواردة فيه، سواء كانت هذه الميزانية تشمل مشروعات و برامج و نشاطات جديدة ، أو مشروعات و نشاطات قائمة فعلاً.

- تعريف مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في الدنمارك في عام 1967 م ،الذي جاء فيه بأن " الميزانية الصفرية

هي عبارة عن نظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ في الاعتبار الحد الأدنى من التكلفة ، أو أكثر الطرق فعالية، للحصول على مجموعة من المخرجات¹ ، ووضع إطار الذي يمكن بموجبه تقييم فعالية مستويات النفقات الجارية المعتمدة، وفق لهذه الاعتبارات"¹.

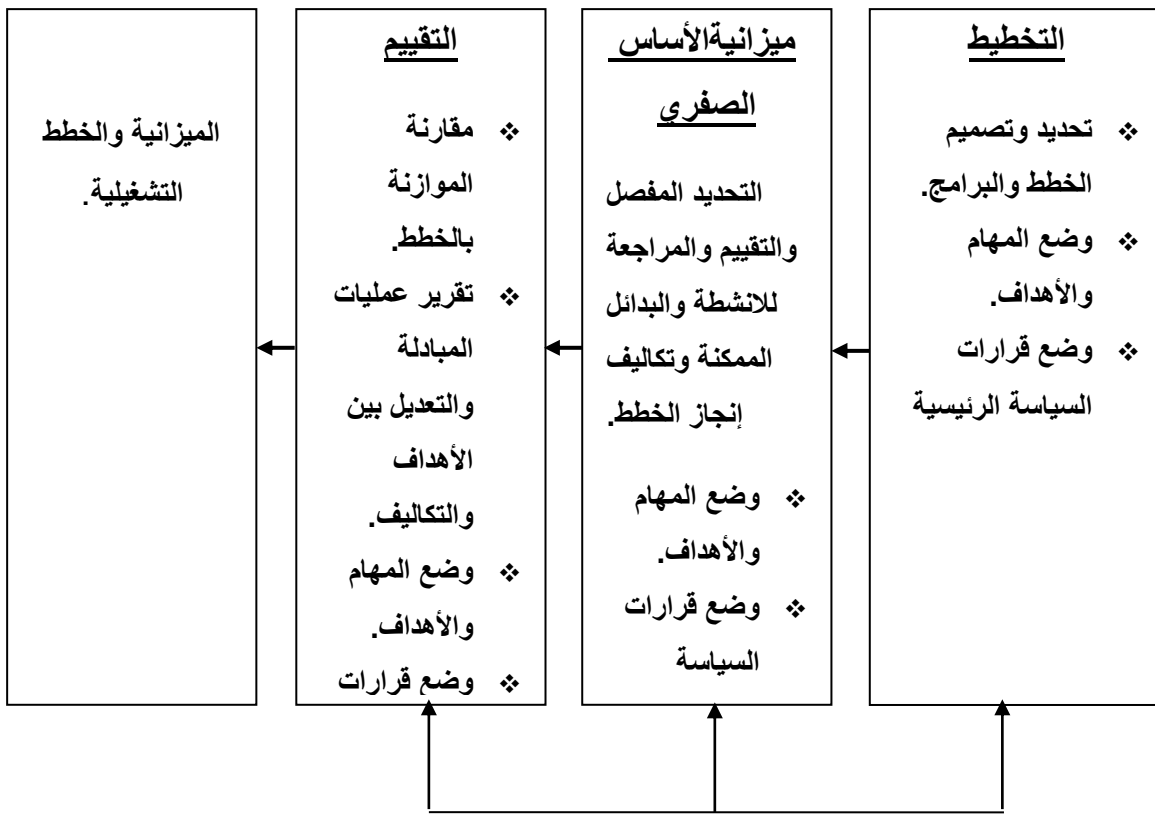
¹ - مُجد شاعر عصفور، نفس المرجع، ص من 252 إلى 254

2- متطلبات تطبيق الميزانية الصفرية : يقتضي تطبيق الميزانية الصفرية مجموعة من الإجراءات منها:

- تحديد الأهداف الرئيسة والفرعية.
- تحديد البرامج والانشطة التي يمكن أن تحقق الاهداف اعلاه.
- إختيار البديل الأفضل.
- تحديد مستويات الجهد والتمويل.
- المفاضلة بين البدائل.

ويمكن عرض عمليات التخطيط والميزانية لأسلوب Z.B.B بالشكل التالي:²

شكل رقم 4 يوضح أطوار الميزانية الصفرية



3- محاسن وعيوب الميزانية الصفرية: تتضمن الميزانية الصفرية على مزايا و عيوب، التي يمكن تحديدها على

الوجه التالي:

أ- مزايا الميزانية الصفرية: يحقق تطبيق الميزانية الصفرية عدة مزايا ، نذكر منها :

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص من 252 إلى 254. شوقي ناجي جواد، المرجع المتكامل في إدارة الأعمال منظور كلي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر و التوزيع،عمان، الأردن، 2010،ص435

² - حسين عبد الكريم السلوم. مُجدّ خالد المهائبي، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد و التنفيذ و الرقابة — دراسة ميدانية للموازنة العراقية-، مجلة الإدارة و الاقتصاد، العدد64، 2007، ص114

- ترشيد وتحسين عملية اتخاذ القرارات من خلال تقديم المبررات والدراسات التي تدعم برامج و المشاريع ، بهدف الحصول على الاعتمادات المالية.
- تحديد البرامج و المشاريع ذات كفاءة وفعالية منخفضة، بهدف تخفيض الاعتمادات المالية المخصصة لها أو إلغائها.
- توزيع الإمكانيات المالية بطريقة أفضل وتبعا لأولويات الانفاق، وذلك لاعتمادها على الدراسات التحليلية المنصبة على المشاريع و البرامج الحالية و الجديدة ، والتي يهدف من ورائها القيام بعملية انتقائية ترمي إلى ترشيد النفقات العامة من خلال تخصيص الاعتمادات للمشاريع و البرامج الأكثر كفاءة و فعالية ، بدل المشاريع و البرامج المنخفضة الكفاءة و الفعالية.
- تزييد من مسؤولية مسيري و مديري البرامج و المشاريع في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة.
- تمكن من الربط بين التكاليف والعوائد لكل برنامج أو نشاط مما يمكن من التقييم
- رفع مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الحكومية بشمل عام، و القضاء على الاسراف و التبذير من خلال الاستخدام الأمثل لموارد الدولة¹.

ب- محيوب الميزانية الصفرية: لم تسلم الميزانية الصفرية من النقد، حيث لقيت معارضة كبيرة عند تطبيقها خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية بسبب المشاكل و الصعوبات التي اعترضتها في الواقع العملي ، وتمثل هذه الانتقادات فيما يلي:

- الخوف من تسمية " الميزانية الصفرية"، وكذا من الإجراءات الكثيرة و المعقدة التي تتطلبها ، حيث جلبت تسميت هذه الميزانية اشتمزاز العديد من الفاعلين في وضعها (مديري المشاريع و البرامج ، ذوي المصالح من الجماعات الضاغطة...إلخ) و اعتبروها تهديدا لهم ، لأنها تتطلب إجراءات مراجعة البرامج و المشاريع قيد التنفيذ و الجديدة ، انطلاقا من قاعدة الصفر، و هناك احتمالات تخفيض اعتمادات أو إلغاء برامج و مشاريع حصلت على الموافق عليها مسبقا، إذا ثبت عدم جدوها .
- عدم توفر الموظفين المؤهلين لتطبيقها : يتطلب تطبيق الميزانية الصفرية توفر عدد كبير من الموظفين ذوي المؤهلات، و الكفاءة و الخبرة و هذا من أجل القيام بدراسة و تحليل المشاريع، و قياس الأداء ، و إستعمال أحدث طرق و أساليب محاسبة التكاليف، وحيث من الصعب الحصول على هذا العدد الكبير من الكفاءة المتخصصة في الأجهزة الحكومية ، فإن ذلك يقف عقبة

¹ - مُجد شاکر عصفور، نفس المرجع، ص من 267 إلى 269

في تطبيق هذا النوع من الميزانية.

- عدم توفر البيانات الكافية عن البرامج والمشاريع التي تحتاجها الميزانية الصفرية، لاسيما منها ما يتعلق ببيانات تكاليف البرامج و المشاريع، و العوائد المتوقعة منها ، و مؤشرات قياس الأداء، التي عادة لا تكون متوفرة عند البدئ في تطبيق الموازنة الصفرية ، كما أن الميزانية الصفرية تحتاج إلى إيجاد أنظمة و وحدات إدارية للمعلومات في المنظمات، لتقوم بتجميع المعلومات المطلوبة .
- ضخامة حجم الأوراق التي يتضمنها المشروع: تميل الأجهزة الحكومية إلى تعبئة نماذج كثيرة و أوراق عديدة تتضمن على بيانات و معلومات لاحصر لها، و التي تشمل على البدائل و دراسات التحليلية للمشاريع و البرامج ، و عندما توضع هذه النماذج و الأوراق في مشاريع موازنات الأجهزة الحكومية، فإنها تضخمها ، مما يترتب عن ذلك صعوبات في تنظيم وتصنيف الميزانية.
- طول الوقت اللازم لإعدادها، حيث تأخذ عملية وضع الميزانية الصفرية وقت كبيرا لإعدادها من قبل الموظفين الإداريين، فهي تتطلب جمع المعلومات و البيانات، و وضع مجموعة من القرارات¹.

الفرع الثاني: عدم التنصيص على مبدأ صدق الميزانية

و بعض المبادئ الحديثة الأخرى

لم يتعرض القانون رقم 84-17 ، المتعلق بقوانين المالية ، على بعض المبادئ الحديثة للميزانية على غرار مبدأ صدقية الميزانية ، و مبدأ الشفافية ، و مبدأ وضوح الميزانية، وقد ترتب عن ذلك عدم احترام السلطة التنفيذية للرخصة البرلمانية، و سوء التسيير المال العام ، و عدم إستخدام الأمثال موارد الدولة في غياب رقابة فعالة.

و لمعرفة مدى أهمية هذه المبادئ ، ندرس أولا مبدأ صدقية الميزانية ، ثم نتعرض ثانيا لباقي المبادئ الأخرى.

أولا : مبدأ صدق الميزانية (le principe de sincérité du budget d'état): أدرج المشرع

الفرنسي في النصوص القانونية الناظمة للميزانية ، مبدأ سادسا ألا و هو مبدأ صدق الميزانية ، و يرجع السبب في ذلك إلى القضاء الدستوري الفرنسي الذي لعب دورا أساسيا في تثبيت هذا المبدأ ، و ذلك في قراره رقم 93-320، و الصادر في 21 جوان 1993 ، الذي صرح من خلاله بأنه لم يتبين له

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص من 269 إلى 273

من خلال العناصر التي أحييت عليه ، بأن التقديرات الإيرادات المرصودة من قبل الحكومة تضمنت على الغلط البين (d'une erreur manifesté) ، بالنظر إلى عدم دقتها و عدم تجانسها مع التطورات الاقتصادية لسنة 2003، غير أن المجلس أشار بأنه أثناء تنفيذ الميزانية ، تبين أن الخطوط الكبرى لتوازن قانون المالية تتباعد بطريقة هامة مع التقديرات المعلن عنها، فإنه يتعين على الحكومة أن تحيل على البرلمان قانون المالية التكميلي. و قد تم التأكيد على اجتهاد القضاء الدستوري في عدة مناسبات مثل قرار رقم 94-351¹ ، المؤرخ في 29 سبتمبر 1994، حول قانون المالية لسنة 1995 ، وقرار 97-395، المؤرخ في 30 نوفمبر 1997، حول قانون المالية لسنة 1998، و غيرها من القرارات.

غير أنه تم تكريس مبدأ الصديق الميزانية من الناحية التشريعية ، بموجب القانون العضوي لسنة 2001 ، حيث نصت المادة 32 منه على أن " تعرض القوانين المالية بصورة صادقة مجموع واردات الدولة و أعبائها . وتظهر صدقية هذه القوانين من خلال المعلومات المتوفرة و التقديرات التي تنجم عنها." ²

أما المادة 33 من ذات القانون فقد نصت على أنه" مع مراعاة أحكام المادة 13 من القانون العضوي ، إذا كان من المحتمل أن تؤثر بعض الأحكام ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي على تخصيص واردات الدولة أو أعبائها خلال السنة ، فإن تداعيات كل منها على مكونات التوازن المالي يجب أن تكون موضوع تقدير و ترخيص في قانون المالية القادم لهذه السنة" ³، كما نصت الفقرة الثالثة من المادة 27 من نفس القانون المشار إليه أعلاه، على أن "... حسابات الدولة يجب أن تكون قانونية وصادقة وأن تعطي صورة حقيقية لدمتها المالية ووضعيتها المالية." ⁴

و قد تبني المشرع المغربي مبدأ صدقية الميزانية و ذلك من خلال القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130 ، حيث نصت المادة العاشرة(10) على أنه: "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد

¹ - Francois Chouval, Finances Publique 2012, 13^{eme} Edition, Gualino Editeur, Paris, 2012, P33,34

² - l'article 32 prévoit que, " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler "

³ - l'article 33 prévoit que, " Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année".

⁴ - Alinéa 3 de l'article 27 prévoit que, "Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière."

وتكاليف الدولة، ويتم تقسيم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها". كما أن الفقرة الرابعة و الخامسة، من المادة 31 من ذات القانون، أكدت على أنه: " يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية. يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها"¹

و لدراسة مبدأ صدقية الميزانية، نخصص له أولا تعريفا، ثم نبرز ثانيا متطلبات تطبيقه، أخيرا نتعرض لإنعكسات عدم تطبيقه على ميزانية الدولة في الجزائر.

1- تعريف مبدأ صدق الميزانية وأهميته: يقتضي مبدأ صدق الميزانية أن تكون الأرقام الواردة في قانون المالية، و المتعلقة بالتكاليف و الموارد، على درجة عالية من الصدقية و قريبة أكثر إلى الحقيقة، و لا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تبنى على معطيات دقيقة بعيدة عن كل مبالغة، و على توقعات تراعي مختلف الظروف و الأوضاع في الدولة لاسيما منها الاقتصادية، وكذلك أن تأخذ بعين الاعتبار مستوى التوازنات المالية للبلاد.²

ويهدف إدراج مبدأ صدق الميزانية، إلى دفع الحكومة أن تقدم و بحسن نية مشروع قانون المالية يتضمن على الاعتمادات مبنية على توقعات دقيقة و دون مبالغة للإيرادات و النفقات، بحيث لا يظهر تباين كبير بينها و بين الأرقام الحقيقية الواردة في الحساب الختامي للميزانية، بشكل يؤدي إلى وجود اختلال كبير في التوازنات المالية.

2- متطلبات تطبيق مبدأ صدق الميزانية: يستلزم تطبيق مبدأ صدق الميزانية، مراعاة مطلبين مختلفين و أساسيين يتعلقان بالميزانية و الحسابات.

أ- صدقية الميزانية (la sincérité budget): يتطلب هصدق قوانين المالية، أن تعرض جل الموارد و الأعباء الدولة، و على هذا الأساس فإن الصدقية تتحقق من خلال المعلومات المتوفرة و التقديرات المعقولة التي تحتوها الميزانية، و يترتب عن ذلك بأن تكون الوسائل المقررة بموجب الرخصة البرلمانية متناسب

¹ - المملكة المغربية، ظهير الشريف رقم 62. 15. 1 الصادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم

13-130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5810.

² - أنظر إلى المقال للدكتور عبد النبي أضرىف، مبادئ الميزانية على ضوء قانون التنظيمي للمالية الجديد، وذلك على الموقع الإلكتروني

<https://platform.almanhal.com/Files/2/74251>، بتاريخ 21 جوان 2018

مع الأعباء المتوقعة ، بحيث يجب أن تكون كافية حتى تسمح للدولة بتسديد كامل ديونها ، و أن تحسب بطريقة دقيقة كل الاحتياجات بشكل الذي لا يسمح معه بأن تكون بعض الاعتمادات المصوت عليها غير مستعملة¹ .

و بالإضافة إلى ذلك يقتضي هذ المبدأ، بأنه في حالة ما إذا وصلت معلومات إلى الحكومة، أثناء دراسة مشروع قانون المالية أو خلال مرحلة تنفيذه، تتعلق بإعادة النظر في الخطوط العامة للتوازن المالي ، فإنه إلزامها الصادق (l'obligation sincère)، يفرض عليها إعلام و تبليغ البرلمان بهذه المعلومات.

ب- صدقية الحسابات (la sincérité des comptes): يجب أن تكون حسابات الدولة منظمة

و تعطي صورة صادقة و وافية لذمتها المالية ، ووضعيته المالية.

إن صدقية قوانين تسوية الميزانية أهم منه من قوانين المالية الأولية أو قوانين المالية التكميلية ، على أساس أن هذا المبدأ يرتكز على دقة الحسابات ، فالخطر يعظم عندما يمكن مستقبلا رؤية ، قانون تسوية الميزانية ، يصرح بعدم مطابقته لإنعدام صدقيته مع قانون المالية ، وتبدو الخطورة أكبر خاصة أن مشاريع قوانين تسوية الميزانية تناقش أمام البرلمان قبل قوانين المالية².

3- الآثار المترتبة على عدم تكريس مبدأ صدق الميزانية في القانون الجزائري:

إن عدم التنصيص على مبدأ صدقية الميزانية ، تسبب كثيرا في عدم إحترامه من قبل الحكومة. فمثلا لاحظ مجلس المحاسبة في تقريره حول قانون تسوية الميزانية لسنة 2015، نقصا في مصداقية ميزانية 2015 ، بسبب اللجوء المتكرر و اللا محدود للحكومة إلى التغييرات و التعديلات من سنة إلى أخرى ، مما شكل سوءا في تقدير الاعتمادات يترتب عنه إما ظهور نقصا في رصد الاعتمادات الضرورية، أو رصد الإعتمادات المالية بالزيادة من خلال الخصم المتكرر من باب معين أو تكوين أرصدة معتبرة على الميزانية العامة أو ميزانية المؤسسات المستفيدة من الإعانات .

و هكذا سجل المجلس عدة خروقات لهذا المبدأ منها:

¹ - Francois Chouval, op.cit.,p 344, P33,34

² - Idem, p34

- وجود تحويلات بحجم كبير تمت على مستوى ميزانية الأعباء المشتركة نحو قطاعات وزارية مقارنة بالتخصيصات الأولية دون الأخذ بعين الاعتبار الأرصدة المتوفرة.
- تعديلات لم تأخذ بالحسبان الاحتياجات الحقيقية، حيث يلاحظ أن التخصيصات الميزانية الممنوحة لصالح بعض الأبواب لا تراعي دائما الاحتياجات الحقيقية المعبر عنها، كما يظهر من خلال البواقي الهامة التي تفرزها الفصول التي طرأت عليها التعديلات. فعلى سبيل المثال إستهلكت رئاسة الجمهورية 66,18%، ووزارة العمل و التشغيل والضمان الاجتماعي 77,28%، ووزارة الصناعة و المناجم 78,59%¹.
- عرفت الاعتمادات المخصصة لبعض أبواب ميزانيات للوزارات ، تعديلات جوهرية ، رغم كفاية الاعتمادات الأولية المقررة بموجب قانون المالية، فمثلا على مستوى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، تجاوزت الأرصدة المقررة إلى حد كبير المبالغ المستهلكة ، كما يبدو من خلال الجدول أدناه.

جدول رقم 07 يوضح مدى كفاية الاعتمادات الأولية على مستوى ميزانية وزارة

الداخلية و الجماعات المحلية بالمقارنة مع تعديلات جوهرية المدرجة عليها

التعيين	الفصل	التغيرات			الاستهلاكات	الرصيد	%
		الإضافات الأولية	+	الإضافات النهائية			
المصالح اللامركزية للأمن الوطني	11-34-تعويض النفقات	198.000.000	4.200.000.000	4.398.000.000	1.596.064.071,01	2.801.935.928,99	36,29
الإدارة المركزية	03-31-الموظفين المتعاقدين-الرواتب	54.000.000	8.356.000	62.356.000	30.261.462,36	32.094.537,64	48,53
فصر الحكومة	22-31-التعويضات والمنح المختلفة	18.500.000	2.171.000	20.671.000	9.149.177,79	11.521.822,21	44,26

إن التعديلات المدرجة من قبل الحكومة لا تعكس بتاتا صدق الميزانية ، طالما أن الحكومة تقدم بشكل مفرط خلال مرحلة تنفيذ الرخصة البرلمانية ، على إدخال تعديلات هامة و جوهرية تمس الاعتمادات المالية المرخص بها في ميزانية الدولة دون علم البرلمان.

¹ -تقرير مجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2015، ص46، 47، 48

ثانيا- عدم تكريس المبادئ الحديثة الأخرى: يعتمد إعداد الميزانية على قواعد أخرى ، غير تلك القواعد الست (06) المتبعة من قبل معظم الدول والتي هي مبدأ السنوية، و مبدأ الشمولية ، ومبدأ الوحدة ، و مبدأ تخصيص الاعتمادات، ومبدأ التوازن، مبدأ صدقية الميزانية.

و الملاحظ أن مبدأ الشفافية و مبدأ الوضوح ، وغيرها من المبادئ ، أصبحت تكتسي أهمية كبرى في مجال المالية العمومية. و على ضوء ذلك نتعرض لبعض منها:

1-مبدأ مرونة الميزانية: يقصد به سهولة تنفيذ الميزانية ، و ذلك بمراعاة الاحتمالات المختلفة التي قد تواجهها خلال السنة، و بحث عن بدائل لهذه الاحتمالات.

2- مبدأ وضوح الميزانية: يقتضي هذا المبدأ أن تتسم الميزانية بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات و تفصيلات الميزانية، حيث لا تدرج الاعتمادات مجملة ، بل مفصلة ، ومن أساليب الوضوح تبويب الميزانية و عرضها بوسائل بسيطة و مقبولة ، بالإضافة إلى إمكانيات استخدام الأشكال الهندسية و الرسومات البيانية.

3- مبدأ الشفافية: تقتضي الشفافية توفير المعلومات الكاملة عن مشروع الميزانية للبرلمان و للصحافة والرأي العام والمواطنين و كل الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب ايجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء.

و على هذا الأساس تعتبر الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل ، و ينطوي مضمونها على شقين :

يتعلق الشق الأول بوضوح الإجراءات وصحة و صدقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالميزانية ، في حين يتعلق الشق الثاني بمدى تمكين أصحاب الشأن (أعضاء البرلمان ، المؤسسات العامة و الخاصة الأفراد...) من الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقة في الوقت المناسب.

المبحث الثالث : عدم مرونة النظام القانوني المكرس بموجب قانون 84-17

، و المتعلق بقوانين المالية

عرفت المالية العامة في القرن الحالي تطورا مذهلا أدى إلى تغيير كثير من مفاهيمها ، بحيث أدخلت تعديلات على قواعد الميزانية ، كما ظهرت قواعد أخرى جديدة ، و من ناحية أخرى هجر العديد من الدول استخدام الميزانية التقليدية، وفضلوا عليها أصناف أخرى من الميزانية التي تعتمد على التخطيط، و تحديد الاهداف، كما إهتمت هذه الدول بإضفاء الشفافية على تسيير المال العام ، وتعزيز الرقابة ، وإرساء قواعد المساءلة و المسؤولية.

و في خضم هذه التطورات التي شهدتها المالية العمومية، فإن الحكومات المتعاقبة في الجزائر، ظلت متمسكة بقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لفترة طويلة ، رغم أنه يعتمد على قواعد كلاسيكية قديمة ، و لم يعد يساير التوجهات الحديثة للمالية العمومية، بحيث كشفت التطبيقات العملية في مجال التسيير المالي ، عن عدة نقائص و عيوب التي تشوبه (المطلب الأول) ، رغم الجهود المحدودة للحكومة لإصلاحه، إلا أنها لاتعد كافية (المطلب الثاني)، الأمر الذي دفع العديد من الهيئات الدولية من أن تطالب بإدخال إصلاحات جوهرية على نظام الميزانية في الجزائر(المطلب الثالث).

المطلب الأول: نقائص نظام الميزانية الحالي: يعاني النظام الميزانية المكرس بموجب قانون

رقم 84-17 ، و المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، و المتعلق بقوانين المالية ، من عدة نقائص أساسية، لعل أولها يمس الجانب التقني للميزانية العامة ، أما العيب الثاني فيتعلق بمدونة الميزانية وشفافيتها.

الفرع الأول: النقائص المرتبطة بالمسائل التقنية للميزانية العامة :إضافة إلى اعتماد

نظام الميزانية على مبادئ تقليدية في إعداد مشروع قانون المالية، وهي مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة ، مبدأ العمومية ، مبدأ التوازن، و عدم تضمنه للمبادئ حديثة معتمدة على غرار مبدأ صدقية الميزانية الذي يهدف إلى تعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد مشروع قانون المالية، فإن قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ترد عليه عدة نقائص أخرى ذات طبيعة فنية و تقنية و هي :

أولا-الارتكاز على الوسائل في تفسير الانفاق العمومي و تجاهل النتائج:

يعتمد نظام الميزانياتي الحالي في الجزائر على أسلوب ميزانية البنود(أو الميزانية التقليدية) ، حيث يقتصر هذا الأسلوب على الاعتبارات القانونية للنفقة و مشروعيتها، و مطابقتها للاعتمادات المرصودة في الميزانية، ولا يتسع ليشمل المقاييس و المعايير الملائمة، كما لا يحرص على تحقيق المقاصد بالوسائل الأنسب، و الأقل تكلفة، فضلا عن ذلك لا يعتمد من خلاله على أسلوب جديد للمراقبة الذي يركز على تقييم الإنجاز الفعلي.

و على هذا الأساس فإن ميزانية البنود تهتم فقط ببنود الصرف وعناصر الإنفاق وليس بالهدف من هذا الإنفاق (عدم الربط بين النفقة والبرامج)، كما تمتاز بالجمود، وتؤدي إلى عدم دقة التقديرات وعدم شمول التخطيط المالي للحكومي لجميع موارد الدولة، وعدم دقة في التنفيذ، وعدم ربط التنفيذ مع الأهداف و النتائج المنتظرة، و عدم وجود أساليب الرقابة الفعالة¹.

و عليه فإن ميزانية البنود تقوم على مقارنة التقليدية تركز على منطق الوسائل ،حيث يكون الهدف هو صرف الاعتمادات واحترام النصوص التشريعية و القوانين، كما أنه من ناحية أخرى لا تعتمد الميزانية التقليدية في تقدير النفقات العامة على تقنية الخيارات المالية، و إنما يترك لكل وزارة تقدير اعتمادتها، الامر الذي يدفع بها إلى المغالاة في طلب الاعتمادات دون التفكير في الأولويات ، وهذا ما يفسر تزايد النفقات و غياب عنصر ترشيد الانفاق العام، أما على صعيد تنفيذ الميزانية ، فإن الأمر بالصرف غالبا ما يجد نفسه يخضع للشروط القانونية و وتنظيمية المتعلقة باستهلاك الاعتمادات دون أن يلتزم بأهداف معينة².

ثانيا- تأخر في تطبيق إطار المتعدد السنوات :إن اعتماد نظام الميزانية المكرس بموجب قانون

84- 17 على مبدأ السنوية لمدة طويلة و تطبيقه تطبيقا جامدا قد أدى إلى وضع ميزانيات غير مبنية على نظرة استشرافية تعتمد من خلالها الحكومة على وضع سياسات عامة طويلة المدى.

¹- أ.د.مليكة حفيظ شبايكي ، د. مغني نادية، موازنة البرامج و الأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، مجلة الادارة و التنمية للبحوث و الدراسات،جامعة بليدة 2، العدد 09، سنة، 2016، ص400

²- دنان راضية، ترشيد الانفاق العام ضمن السياسات الميزانية في ظل التغيرات الدولية -دراسة حالة الجزائر(1990-2014)، أطروحة

الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016، ص242

وعلى هذا الأساس فإن تركيز على مبدأ السنوية بصفة مطلقة من شأنه أن يبعد الميزانية عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الانفاق و الإيراد إلا في نطاق ضيق¹.

غير أن المشرع الجزائري قد أدخل بموجب القانون المالية التكميلي لسنة 2015، التخطيط متعدد السنوات ، و الذي دخل حيز التنفيذ منذ صدور قانون المالية لسنة 2017، قد مكن من وضع ميزانية مبنية على نظرة استشرافية متوسطة المدى.

الفرع الثاني : نص الشفافية: يقتضي مفهوم الشفافية توفير المعلومات الدقيقة و الموثوقة

، و العمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن (المواطن، البرلمان، المستثمرين، الشركات التجارية ، الباحثين...إلخ) بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم ، و اتخاذ القرارات المناسبة ، و اكتشاف الأخطاء، غير أن نظام الميزانية الحالي تعتره عدة نقائص تمس شفافية الميزانية، نذكر منها :

أولا-نقائص مدونة الميزانية: تعتبر مدونة الميزانية العامة في الجزائر تقليدية من الناحية الشكلية

، و غير شفافة، و لا توفر المعلومات المطلوب، طالما أنها تعتمد على نظام قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل على مستوى التسيير المال ، ويتعلق الامر ب: قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم، و قانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية .

و يمكن أن نلمس النقائص المسجلة على مدونة الميزانية العامة من النواحي التالية:

- من حيث طريقة عرض، تبدو ميزانية الدولة غير متجانسة ومشتتة في تصنيفها، بحيث قد يتضمن الباب الواحد على نفقات مختلفة من حيث طبيعتها.
- عدم ملاءمة مدونة ميزانية التسيير مع مدونة ميزانية التجهيز، حيث يلاحظ عدم توافق بين الميزانيتين ، حيث تبوب مدونة نفقات التسيير وتقسم حسب الوزارات، بينما مدونة نفقات التجهيز تقسم حسب القطاعات (الصناعة، الزراعة ، الري...)، كما أن التصنيف الوارد في ميزانية التجهيز لا يبين طبيعة النفقة¹.

¹- مفتاح فاطمة ، المرجع السابق، ص73

إن عدم وجود تناسق بين المدونتين أدى إلى تكريس حالات غير قانونية تتمثل في وجود نفقات يفترض أن تسجل في مدونة ميزانية التسيير إلا أنها أدرجت ضمن مدونة ميزانية التجهيز².

-غموض و عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن تحديد أوجه الإنفاق ، و يمكن

أن نلمس هذا العيب من خلال الشكل التوضيحي التالي:

الشكل التوضيحي رقم 05 لمدونة ميزانية التسيير³

رقم الأبواب	العناوين	الاعتمادات المخصصة (دج)
	الفرع الأول	
	فرع وحيد	
	الفرع الجزئي الأول	
	المصالح المركزية	
	العنوان الثالث	
	وسائل المصالح	
	القسم الأول	
	الموظفون - مرتبات العمل	
01 - 31	الإدارة المركزية - الراتب الرئيسي للنشاط.....	225.000.000
02 - 31	الإدارة المركزية - التعويضات والمنح المختلفة.....	250.000.000
03 - 31	الإدارة المركزية - المستخدمين المتعاقدون، الرواتب، منح ذات طابع عائلي واشتراكات الضمان الاجتماعي.....	51.000.000
	مجموع القسم الأول	526.000.000
	القسم الثالث	
	الموظفون - التكاليف الاجتماعية	
01 - 33	الإدارة المركزية - المنح العائلية.....	3.000.000
02 - 33	الإدارة المركزية - المنح الاختيارية.....	30.000
03 - 33	الإدارة المركزية - الضمان الاجتماعي.....	118.000.000
04 - 33	الإدارة المركزية - المساهمة في الخدمات الاجتماعية.....	11.000.000
	مجموع القسم الثالث	132.030.000

يلاحظ تشتت وتفرع النفقات الخاصة بالمنح بين القسم الثالث و الأول، بشكل لا يمكن استيعاب محتوى الاعتمادات المخصصة للمنح.

ومن ناحية أخرى ، فإن عرض إيرادات الميزانية العامة الملحقة بمشروع قانون المالية السنوي

يبدو سطحيا وغامضا ، فرغم أنها ترشدنا إلى معلومات جزئية عن طبيعة و أهمية الإيرادات الجبائية

، وكذا الموارد الأخرى ، إلا أنها لا توضح أصل و طبيعة تمويل العجز⁴.

¹- لعمارة جمال، نفس المرجع، ص60، 61. نفس المرجع، ص242

²- مفتاح فاطمة ، المرجع السابق، ص76

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 17-37 المؤرخ في 20 ربيع الثاني 1438 الموافق لـ 19 يناير 2017، يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزارة التهيئة العمرانية و السياحة و الصناعة التقليدية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017 ، الجريدة الرسمية ، العدد 08، المؤرخة في 09 فبراير 2017، ص 92

⁴- الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص214

ثانيا- غموض طريقة تسيير حسابات التخصيص الخاص: تطبيقا لأحكام المادة 89

من قانون 17-84 ، المعدل و المتمم ، تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج نشاط معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين تحدد فيه الأهداف المسطرة و كذا آجال الانجاز، كما تحدد نفقاتها بموجب مدونة و تزود بنظام للمتابعة و التقييم.

و يتم تسيير حسابات التخصيص الخاص وفق أحكام المادتين 56 و 57 من قانون 17-84، حيث تسجل فيه العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر حكم في قانون المالية، ويمكن أن تكمل تخصيصات من ميزانية الدولة موارد التخصيص الخاص ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون المالية.

و على ضوء ذلك يمكن أن نحدد خصائص و مميزات هذا النوع من الحسابات.

- أنها تعبر عن برنامج نشاط معد من طرف الأمرين بالصرف
- أن لها أهداف ، و آجال الانجاز
- تخضع للمتابعة و التقييم
- تمول بواسطة موارد خاصة يحددها قانون المالية

و الملاحظ أن هذه الفئة من حسابات الخاصة للخزينة، تعد الأداة المفضلة للحكومة التي من خلالها تمرر سياستها دون الخضوع للرقابة، حيث بلغ عدد حسابات التخصيص الخاص حسب تقرير مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2014، حوالي 68 حسابا ، و هو ما يشكل 68% من الحسابات الخاصة بالخزينة و المقدر عددها بـ99 حسابا¹، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم شفافية هذه الحسابات ولعدم إصدار النصوص التطبيقية للآطار القانوني الذي يحكم حسابات التخصيص الخاص . و قد تسببت هذه الوضعية في عدة نقائص تعتري عملية تسيير هذه الحسابات، وهي:

- غياب برامج العمل تحدد الأهداف المنشودة و آجال التنفيذ و كذا غياب نظام المتابعة و التقييم
- تمويل حسابات التخصيص الخاص باعتمادات الميزانية دون اللجوء إلى موارد خاصة المقررة بموجب قانون المالية، و على هذا الأساس أضحي هذا النوع من الحسابات يعتمد كليا على ميزانية الدولة

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة

- عدم مطابقة العمليات الممولة من حسابات التخصيص الخاص مع مدونة النفقات السارية المفعول وكذا قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم.
- ضعف التخصيصات الممنوحة لحسابات التخصيص الخاص، على الرغم من أهمية الأرصدة المتراكمة التي تتوفر عليها.
- جمود بعض حسابات التخصيص الخاص التي تتضمن على أرصدة كبيرة ، في غياب إجراءات التطهير¹.

الفرع الثالث : عدم فعالية الرقابة و انعدام فكرة مسؤولية المسيرين: يعاني نظام الميزانية الحالي

من معضلة عدم فعالية الرقابة و انعدام فكرة مسؤولية المسيرين ، فبالرغم من تعدد الهيئات المكلفة بالرقابة المالية و تنوعها كمجلس المحاسبة ، و البرلمان، المفتشية العامة للمالية... الخ، إلا أن الجزائر مازالت تعاني من مشكلة سوء التسيير المالي الفساد المالي و الإداري بسبب ضعف الرقابة و انعدام فكرة المسؤولية. ولعل ما صرح به الوزير الأول "السيد تبون" يدل على الوضعية السيئة التي يعاني منها تسيير المالي في بلادنا خير دليل على ذلك ، حيث جاء في خطابه بمناسبة عرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة بتاريخ 28 جوان 2017، بأن: "أموال باهظة خصصت للاستثمار تقدر بـ 70 مليار دج لكن مردودها لم يكن في مستوى التطلعات " .

و رغم أن صدور هذا التصريح الخطير عن مسؤول رفيع المستوى في بلادنا، إلا أن الهيئات المكلفة بالرقابة على غرار البرلمان، مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، لم تحرك ساكنا لتحقيق في قضايا المتعلقة بالتبذير المال العام و الفساد المالي.

و من ناحية أخرى فإن تقارير أعلى هيئة لمراقبة الحسابات المالية للدولة و متمثلة في مجلس المحاسبة ، لا تسجل أية فعالية ، لأنها عادة لا يتم نشرها و استغلالها لتحسين التسيير المالي، رغم أن الأمر رقم 95-16 الصادر 17 بتاريخ جويلية 1995، يلزم من أن ترسل التقارير مجلس المحاسبة التي يعدها في إطار الرقابة و التحقيقات التي يجريها ، نسخة منها إلى رئيس الجمهورية و أن تنشر في الجريدة الرسمية ، و أن تقدم نسخة منها إلى الهيئة التشريعية، إلا أن الواقع يخالف ذلك².

¹-المرجع المذكور آنفا، ص85

²- مفتاح فاطمة ، نفس المرجع ، ص78

كما أن اهتمام ميزانية البنود فقط بينود الصرف وعناصر الإنفاق دون الأهداف المنتظر ، تدفع بالمسيرين (الأمر بالصرف) ، بالخضوع للشروط القانونية لصرف الاعتمادات المالية دون التركيز على الأهداف و الغايات ، مما يجعل المسيرين لا يباليون من مسألة المردودية و فعالية التسيير .

المطلب الثاني: محدودية الإصلاحات المالية قبل سنة 2018 ، وفشلها

في معالجة النقائص الجوهرية لقانون 84-17:

قامت الجزائر مؤخرا بجهود حثيثة لإدخال إصلاحات على قانون 84-17، وذلك من خلال تثبيت إطار المتعدد السنوات، و تحسين عملية عرض الوثائق المقدمة إلى البرلمان، وكذلك تقليص حسابات التخصيص الخاص. وعلى ضوء ذلك سندرس بالتفصيل هذه الإصلاحات على النظام القانوني الذي يحكم الميزانية.

الفرع الأول: تثبيت إطار الإنفاق متوسط الأجل (CDMT)

شرعت الحكومة و لأول مرة في وضع نمط جديد لتسيير الميزانية العامة يعتمد على تثبيت إطار المتعدد السنوات (Implantation d'un Cadre de Dépense à Moyen Terme) ، حيث نصت المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 على أنه على أنه "يتم تأطير الميزانية على المدى المتوسط كل سنة في بداية إجراء إعداد قوانين المالية. يحدد، للسنة القادمة و السنتين التاليتين، تقديرات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة و كذا مديونية الدولة، إن اقتضى الأمر.

يمكن مراجعة تأطير الميزانية على المدى المتوسط خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها و تنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع إطار الميزانياتي متوسط المدى.

يسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2017".¹

ويعتبر إطار الإنفاق متوسط الأجل (CDMT) بمثابة أداة برمجة و تخطيط وإعداد ميزانية متوسطة الأجل ، حيث يسمح بتوجيه التسيير المالي نحو رؤية متعددة السنوات ، وقد حدد وزير المالية مضمون إطار الإنفاق متوسط الأجل أثناء عرض مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2015 على مجلس الأمة بقوله

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 07 شوال 1436 الموافق لـ 23 جويلية 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخة في 07 شوال 1436 الموافق لـ 23 جويلية 2015، ص 16

"كذلك أدخل في قانون المالية التكميلي، شئى له وزنه ، وضع إطار ميزانياتي في المدى المتوسط يتم ضبطه كل سنة يحدد توقعات الإيرادات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة الداخلية ، لأن المديونية الخارجية لازالت في مستوى يناهز الصفر، للسنتين التاليتين، وهذا الحكم يعد ضروريا لضمان متابعة أحسن و تأطير أفضل ،وتمر من سنوية الميزانية إلى ميزانية متعددة السنوات¹"، كما بين الوزير المالية بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية 2017 دواعي و أسباب لجوء الجزائر إلى الميزانية متعددة السنوات قائلا بأنها: "تمثل أداة تنفيذ في تحديد إطار ميزانياتي، متوسط الأجل، يقدم سنويا من خلال أداة شاملة ، ويتعلق الأمر بالإففاق متوسط المدى ، كما يتعين من أجل ضمان تعزيز المالية العامة مواجهة تراجع المداخيل، واحتواء ارتفاع النفقات مع المحافظة على نوعية الخدمة العمومية و الحفاظ على مسار النمو بكيفية تبقى على نشاط اقتصادي مستدام يحمي مناصب الشغل. كما تولي عناية خاصة للإيرادات المالية بهدف ضمان التنمية مستقبلا و تكريس استعمالها بكيفية أكثر فعالية"².

ويهدف إطار الإففاق متوسط المدى (CDMT) إلى ما يلي :

- تحديد تموين الأعباء النهائية للميزانية العامة للدولة لسنة معينة (مثال سنة 2017) بإظهار الأعباء المتوقعة خلال السنتين المقبلتين(مثال 2018-2019)؛
- تقديم التقديرات الاقتصادية الكلية المتخذة في إعداد تأطير قانون المالية و الذي يعد كأساس في تحديد التقييمات المدرجة فيها بصفة مباشرة للسنتين الموالتين؛
- تقدير أفضل على المدى المتوسط؛
- تحسين المعلومة وشفافية المالية العمومية؛
- تعزيز استدامة السياسات العامة من خلال ضمان توافق أثرها الميزانياتي الساري في المستقبل مع الإمكانيات المالية للدولة وإطار الاقتصاد الكلي؛
- زيادة من فعالية موارد الميزانية من خلال تعزيز الصلة بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية؛

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للمداولات، التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 01-15 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، المؤرخة في 24 صفر 1437 الموافق ل 06 و07 ديسمبر 2015، ص05

²- وبصدد أيضا توضيح أسباب تبني وزارة المالية للإطار الإففاق متوسط الأجل (CDMT)، صرح وزير المالية بأن "المسعى المعتمد من قبل الحكومة يجعل من أولياته ترشيد النفقات العامة و المحافظة على القدرة الشرائية للشرائح الاجتماعية الأكثر هشاشة، وكذا ترقية نشاطات الاندماج المنشئة للثروة و الشغل، فضلا عن تحفيز النمو الاقتصادي.

و يجدر التذكير، أنه و لأول مرة يتم إدراج التأطير الاقتصادي الكلي و المالي ضمن منظور ثلاثي السنوات الذي يكشف في مشروع هذا القانون على التوقعات متوسطة المدى للفترة الممتدة بين سنتي 2018-2019 الخاصة بالجاميع الاقتصادية الكلية".

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل07 ديسمبر 2017، العدد 254 ص04. وكذلك راجع سير مناقشات المجلس الشعبي الوطني وعملية التصويت على قانون المالية لسنة 2017، من خلال الجرائد الرسمية للمناقشات ، الأعداد، 255، 256، 257، 258، 264

- منح المسيرين رؤية أفضل حول الامكانيات المتاحة لبرمجة الميزانية متعددة السنوات من خلال ضمان الانسجام بين مختلف عناصر ميزانية الدولة¹؛

- تحسين شروط إعداد قانون الموازنة وزيادة فعالية التحكيم بين القطاعات.

وقد طبق إطار الإنفاق متوسط الأجل (CDMT)، لأول مرة في ظل قانون المالية لسنة 2017، وذلك إستنادا للفقرة الثالثة من المادة 50 قانون المالية التكميلي لسنة 2015، على أنه " يسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2017".

و على هذا الأساس و لأول مرة تم إدراج التأطير الاقتصادي الكلي و المالي ضمن منظور ثلاثي السنوات الذي يكشف في مشروع هذا القانون على التوقعات متوسطة المدى للفترة الممتدة بين سنتي 2018-2019 الخاصة بالمجاميع الاقتصادية الكلية.

الفرع الثاني: تحسين عملية عرض الوثائق المقدمة إلى البرلمان

شرعت الحكومة الجزائرية في تحسين عملية عرض الوثائق المقدمة إلى السلطة التشريعية منذ سنة 2011، حيث أنه عملا بأحكام المادة 160 من دستور سنة 1996، و أحكام القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، و الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم، أرفقت مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، بمشروع قانون المالية لسنة 2011، و ذلك بعد إنقطاع إستمر أزيد من سبعة وعشرين (27) عاما .

و ترجع آخر فترة قدم فيها هذا المشروع كانت في سنة 1987، حيث أرفق مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 1981 بمشروع قانون المالية لسنة 1987.

و فضلا عن ذلك عملت الحكومة على تحسين مستوى المعلومات الواردة في وثائق الميزانية، حيث إستجابة لطلب اللجنة المالية و الميزانية في تقريرها حول مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، مذكرة عرض قانون المالية لسنة 2017 والتفديرات 2018-2019، ص 32 .
و أيضا لتوضيح مضمون إطار الإنفاق متوسط المدى (CDMT) أنظر إلى موقع وزارة المالية

، أوضحت وثائق المرفقة بمشروع قانون المالية السنوي تتضمن على أجوبة مفصلة عن كل ملاحظات الواردة في التقارير التقييمية لمجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية لقوانين تسوية الميزانية.

كما أنه من خلال تثبيت إطار الاتفاق متوسط الأجل (CDMT) بموجب لفقرة الثالثة من المادة 50 قانون المالية التكميلي لسنة 2015، تحسنت المعلومات المقدمة إلى البرلمان، بحيث أنه ولأول مرة في ظل قانون المالية لسنة 2017، أصبحت قراءة البرلمانين لمشروع قانون المالية السنوي مبنية على نظرة إستشرافية حول الوضعية المالية و الاقتصادية للبلاد تمتد إلى ثلاثة سنوات ، مما يمكنهم إعطاء تقييم دقيق لمشروع قانون المالية السنوي.

وهكذا أصبحت مذكرة عرض مشروع قانون المالية السنوي الذي تعده الحكومة تتضمن معلومات ثرية وقيمة كما ونوعا، فبالمقارنة مع مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2016 التي إحتوت على 34 صفحة ، تضمنت مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2017 التي بلغ عدد صفحاتها 47 صفحة ، معلومات إضافية حول أهم المؤشرات للتأطير الاقتصادي الكلي و المالي لقانون المالية لعام 2017، و التوقعات لسنتي 2018-2019، كما قدمت تحليلا موضوعيا عن تطور الاقتصاد الوطني لفترة 2017-2019، وتطور الميزانية الدولة خلال نفس الفترة، بالإضافة إلى ذلك بينت المذكرة وضعية صندوق وضعية صندوق الضبط الايرادات إلى غاية 2019.

و فضلا عن ذلك تضمنت المذكرة على جداول توضيحية لإيرادات و نفقات الدولة وكذا نسبة العجز الميزانية وكذا تطور وضعية صندوق الضبط الايرادات إلى غاية 2019.

فبالنسبة للإيرادات النهائية بينت المذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2017، بأنها تقدر بـ 5.635 مليار دج ، ثم يرتفع مجموعها سنة 2018 إلى 5.798 مليار دج ، و أخيرا ستبلغ قيمة الايرادات النهائية سنة 2019 ، مبلغ 6.424635 مليار دج، كما يظهر من الجدول التوضيحي للإيرادات المشار إليه أدناه¹.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية ، مذكرة عرض قانون المالية لسنة 2017 والتقديرات 2018-2019، ص 38.

جدول رقم 08 المبين للإيرادات النهائية المطبقة على قانون المالية لسنة 2017،

وكذا توقعات الإيرادات خلال سنتين 2018-2019

بالآلاف دج

2019	2018	2017	إيرادات الميزانية
			1 - الموارد العادية
			1.1- الإيرادات الجبائية :
1 757 404 000	1 503 932 000	1 297 668 000	201.001-حواصل الضرائب المباشرة
169 712 000	137 977 000	114 981 000	201.002- حواصل التسجيل والطابع
1 253 152 000	1 174 750 000	1 077 592 000	201.003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال
(509 828 000)	(538 000 000)	(556 221 000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة)
21 516 000	14 344 000	9 563 000	201.004 - حواصل الضرائب غير المباشرة
304 001 000	327 362 000	345 570 000	201.005 - حواصل الجمارك
3 505 785 000	3 158 365 000	2 845 374 000	المجموع الفرعي (1)
			1.2- إيرادات عادية
29 000 000	27 000 000	25 000 000	201.006 - حاصل دخل املاك الدولة
81 000 000	78 000 000	75 000 000	201.007- الحواصل المختلفة للميزانية
20 000	20 000	20 000	201.008- إيرادات النظامية
110 020 000	105 020 000	100 020 000	المجموع الفرعي (2)
			1.3- إيرادات أخرى
165 000 000	175 000 000	490 000 000	- إيرادات أخرى
165 000 000	175 000 000	490 000 000	المجموع الفرعي (3)
3 780 805 000	3 438 385 000	3 435 394 000	مجموع الموارد العادية
			2. الجبائية البترولية
2 643 627 000	2 359 680 000	2 200 120 000	201.011- الجبائية البترولية
6 424 432 000	5 798 065 000	5 635 514 000	المجموع العام للإيرادات

أما بالنسبة لعجز الميزانية ، فيبدو أنه من خلال إستقراء المعطيات الواردة في المذكرة ، أنه ستتع الحكومة سياسة رشيدة للتحكم فيه ، حيث قدرة نسبة العجز في سنة 2017، ب 6,7- ، أما في سنة 2018 فينخفض إلى نسبة 5,0-، ليصل إلى درجة منخفضة تقدر ب 1,9- سنة 2019، كما يبدو من الجدول أدناه.

جدول رقم 09 المبين لتطور الرصيد الاجمالي للميزانية و الخزينة

منذ 2014 إلى غاية 2019¹

تقديرات 2019	تقديرات 2018	م.ق.م 2017	مراجعة 2016	ق.م 2016	إنجازات 2015	ق.م.ت 2015	إنجازات 2014	مليار دينار
6 424,4	5 798,1	5 635,5	5 002,4	4 747,4	4 552,5	4 952,7	3927,8	إيرادات الميزانية
2 643,6	2 359,7	2 200,1	1 682,6	1 682,6	1 722,9	1 722,9	1 577,7	الجبابة البترولية
3 505,8	3 158,4	2 845,4	2 563,4	2 722,6	2 254,6	2 616,4	2 091,5	إيرادات جبانية
110,0	105,0	100,0	95,0	95,00	247,5	174,0	76,0	إيرادات غير جبانية
0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,0	مساهمات في ميزانية الدولة
0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,0	مداخل مساهمات الدولة
165,0	175,0	490,0	661,4	247,2	227,4	439,0	182,5	إيرادات استثنائية
0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,06	0,0	0,12	صندوق المساعدات، هبات وتبرعات
6 800,0	6 800,0	6 883,2	7 000,0	7 984,2	7 656,3	8 753,7	6 995,8	نفقات الميزانية
4 500,0	4 500,0	4 591,8	4 500,0	4 807,3	4 617,0	4 972,3	4 494,3	التسيير
2 300,0	2 300,0	2 291,4	2 500,0	3 176,8	3 039,3	3 781,4	2 501,4	التجهيز
-375,6	-1 001,9	-1 247,7	-1 997,6	-3 236,8	-3 103,8	-3 801	-3 068,0	رصيد الميزانية(*)
-425,6	-1 051,9	-1 297,7	-2 047,6	-2 451,7	-3 172,3	-2 685,4	-3 186,0	الرصيد الاجمالي للخزينة(*)
-1,9	-5,0	-6,7	-11,6	-13,1	-19,1	-14,7	-18,5	الرصيد الاجمالي للخزينة/الناتج الداخلي الخام بـ% (*)

(*) أرصدة الميزانية والخزينة كلها خارج صندوق ضبط الإيرادات (FRR)

وفيما يتعلق بصندوق ضبط الإيرادات (FRR) فإن رصيده بعد إلغاء العتبة القانونية سيصل إلى 1.00,9 مليار دج سنة 2017، وسيصبح منعدما سنة 2018، تحت تأثير اقتطاعات قدرها 941,7 مليار دج سنة 2017، و 318,5 مليار دج سنة 2018، ثم 485,9 مليار دج سنة 2019، كما يظهر من خلال الجدول التوضيحي أدناه.

¹- المرجع المذكور آنفا، ص 42

الجدول رقم 10 التوضيحي رقم المتضمن تطور صندوق ضبط والايادات

خلال الفترة 2014-2019

تقديرات 2019	تقديرات 2018	م في م 2017	2016 مراجع	2015	2014	مليار دينار جزائري
						موارد الصندوق (ص ض ا)
0,0	100,9	1 042,6	2 072,2	4 408,1	5 563,5	الرصيد ن-1
2 643,6	2 359,7	2 200,1	1 682,6	1 722,9	1 577,7	الجبابة البروتولية المقيدة في الميزانية
3 129,6	2 577,3	2 200,1	1 772,6	2 273,5	3 388,1	الجبابة البروتولية المحصلة
486,0	217,6	0,0	90,0	550,6	1 810,3	لائقن القيمة في الجبابة البروتولية
486,0	318,5	1 042,6	2 162,2	4 958,7	7 373,8	مناحات الصندوق (ص ض ا) قبل الاقتطاعات
						اقتطاعات من الصندوق (ص ض ا)
486,0	318,5	941,7	1 119,6	2 886,5	2 965,7	تمويل عجز الخزينة
0,0	0,0	100,9	1 042,6	2 072,2	4 408,1	رصيد الصندوق بعد الاقتطاعات (ص ض ا)

وعليه يتبين لنا من خلال هذه المعلومات المقدمة على سبيل المثال ، مدى أهمية هذه البيانات في تقييم مشاريع قوانين المالية من طرف البرلمانين، حيث يتيح تثبيت إطار الانفاق متوسط الأجل (CDMT) في الميزانية العامة من أن تكون دراسة مشروع قانون المالية السنوي وفق منظور بعيد المدى ، و مبنية على أسس علمية و موضوعية .

الفرع الثالث: تقليص حسابات التخصيص الخاص

بدأت الجزائر باعتماد سياسة تدريجية لتقليص حسابات التخصيص الخاص، حيث صرح وزير المالية بمناسبة التصويت على قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، بأننا " نسعى إلى ضبطها و التقليص منها بصفة تدريجية، خاصة وأن كثيرا من هذه الحسابات كان له مردود جيد ليس مالي فقط بل من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية، إذ لا يمكن الاكتفاء بتركيز الرؤية على المعيار المالي و لابد من توسيعه ليشمل النجاعة الاجتماعية ، وقد شرعنا في ضبط بعض حسابات التخصيص الخاص سنة 2016 دون المساس بمبدأ التوازن الجهوي و لا بمبدأ ترشيد النفقات"¹.

وقد شرعت الحكومة منذ سنة 2012 إلى تقليص هذا النوع من الحسابات، حيث يتبن من تقارير التقييمية لمجلس المحاسبة حول مشاريع التمهيدية لقانون تسوية الميزانية ، أن عددها تقلص فبعد أن بلغ عددها سنة 2011، 75 حسابا تقلص في سنة 2012 ليصل إلى 74 حساب ، ثم إلى 71 حساب

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 01-15 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 15 أكتوبر 2015، العدد 194، ص 06

سنة 2013 ، وفي سنة 2014، تقلص عددها ليصل إلى 68 حساب، وفي سنة 2015، ارتفع بشكل طفيف إلى 69 حساب ، لينخفض 57 حساب سنة 2016.

**جدول رقم 11 يبين وضعية الحسابات الخاصة¹
خلال الفترة 2010-2016**

حسابات لم تحرك (2016)	البنية (2016)	البنية		العدد					التعيين
		2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
-	3%	03	03	03	03	03	03	03	حسابات التجارية "301"
4	65%	57	69	68	71	74	75	73	حسابات التخصيص الخاص "302"
-	5%	04	04	03	03	03	03	03	حسابات التسيقات "303"
9	16%	14	14	15	12	12	12	11	حسابات القروض "304"
-	1%	01	01	01	01	01	01	01	حسابات التخصيص الخاص- منح "305"
-	10%	10	09	09	09	09	09	09	حسابات المساهمة "306"
13	100%	88	100	99	100	103	104	101	المجموع

كما عكفت الحكومة على تقليص هذا النوع من الحسابات تدريجيا عند كل تقديم لمشاريع قوانين المالية، ففي ظل قانون المالية لسنة 2015، تم جمع 11 حسابا في 05 حسابات مما يعني تقليص 06 حسابات، كما تم غلق 06 حسابات، بينما تم إلغاء 05 حسابات التخصيص الخاص في قانون المالية لسنة 2016، أما في ظل قانون المالية لسنة 2017 ألغت الحكومة 04 حسابات ، بينما أنشأت حساب جديد واحد، وعلى ضوء ذلك بلغ عدد الحسابات التخصيص الخاص إلى غاية 2018، 60 حسابا².

¹ - راجع التقارير التقييمية لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنوات 2014، 2015، 2016

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم 14-10 المؤرخ في 08 ربيع الأول 1436 الموافق لـ 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015، ص من 37 إلى 44. قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1438 الموافق لـ 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 29 ديسمبر 2016، ص من 49 إلى 64. وأيضا،

المطلب الثالث: المطالب الدولية لإصلاح نظام الميزانية و إرساء قواعد الشفافية

على المالية العامة في الجزائر:

لقي موضوع عصرنه و إصلاح الميزانية العامة اهتماما بالغا لدى العديد من المنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية ، فسارعت بوضع نظام يهدف إلى حوكمة الميزانية العامة، حيث يعتمد هذا النظام على تعزيز الشفافية الميزانية العامة و نجاعة التسيير المال العمومي.

و لترسيخ قواعد الحكم الراشد و حوكمة الميزانية العامة، عمدت هذه المنظمات الدولية على وضع معايير لقياس درجة الشفافية و الفساد المالي، وكذا نوعية الحكم في مختلف دول العالم. و الجزائر باعتبارها جزءا من المجتمع الدولي ، تخضع للمعاينة من قبل هذه المنظمات الدولية ، فماهي مكانة و مركز الجزائر على ضوء المعايير التي حددتها المنظمات الدولية؟ و للإجابة عن هذا التساؤل، ستقتصر دراستنا على بعض المنظمات الدولية و هي : مشروع شراكة الميزانية المفتوحة (الفرع الأول)، ومنظمة الشفافية الدولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مشروع شراكة الميزانية المفتوحة: هو عبارة عن برنامج دولي بحثي

و ترويجي أطلقته منظمة الشراكة الدولية للميزانيات (Le Partenariat Budgétaire International) ، وهي منظمة دولية غير حكومية، . و يهدف هذا البرنامج إلى حث و تشجيع الدول في إرساء و تبني القواعد و المبادئ التي تقوم على الشفافية و القابلية للمساءلة و المشاركة... إلخ، على نظمها المالية . و قد وضعت هذه المنظمة مؤشر الميزانية المفتوحة (Open Budget Index) سنة 2006، بهدف تقييم أنظمة الميزانية العامة السائدة في العالم.

وتجري هذه المنظمة في كل سنتين(02) مسحا عاما على مستوى العديد من الدول ، يتم من خلاله تقييم مدى إتاحة وثائق الميزانية الأساسية للعامة ، و إمكانية و فرص مشاركة العامة في تسيير المال العام ، و أخيرا تحليل مدى فعالية و قوة دور الهيئات و الأجهزة المكلفة بالرقابة (السلطة التشريعية ، و الأجهزة العليا للحسابات).

و احتلت الجزائر في ذيل الترتيب حسب مسح الميزانية المفتوحة لعام 2015 و الذي يمثل

الجولة الخامسة من سلسلة عمليات المسح التي أجرتها الشركة الدولية للموازنات خلال سنوات 2006 ، 2008، 2010، 2012، حيث جاء ترتيب الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2015، متأخرا بعدما حصلت 19 درجة من أصل 100 درجة، وهو ما يعني تمركز الجزائر ضمن الفئة الخامسة و الاخيرة حسب

التصنيف الذي حدده مسح الميزانية المفتوحة ، و الذي يضم الدول التي توفر معلومات نادرة وضئيلة أو لا تقدم المعلومات (Très Peu Et Aucune Informations) وتحصل على درجات من 0 إلى 20. و المدير بالذكر أن تقرير نتائج مسح لمنظمة الشراكة الدولية حول الميزانية ، يقسم البلدان إلى خمس فئات رئيسية ، فبالنسبة للبلدان التي تحتل صدارة الترتيب، فهي تتكون من فئتين مصنفتين على أساس أنهما توفران معلومات كافية (Informations Suffisantes)، حيث تتكون الفئة الأولى من الدول التي توفر معلومات شاملة وتحصل على درجات من 81 إلى 100، والفئة الثانية تتشكل من الدول التي توفر معلومات جوهرية وتحصل على درجات من 61 إلى 80، أما فيما يتعلق بالفئات الأخرى المتبقية فهي تصنف في خانة الفئات التي توفر معلومات غير كافية (Informations Insuffisantes) ، حيث تشمل هذه الفئات على : الفئة الثالثة التي تضم الدول التي توفر معلومات محدودة (limité) وتحصل على درجات من 41 إلى 60 ، والفئة الرابعة التي تتشكل من الدول التي توفر الحد الأدنى (Minimal) من المعلومات وتحصل على درجات من 40 إلى 21، أما الفئة الخامسة والاختيرة و التي تنتمي إليها الجزائر، فهي تشمل الدول التي توفر معلومات نادرة وضئيلة أو لا تقدم المعلومات (Très Peu Et Aucune Informations) وتحصل على درجات من 0 إلى 20. وهكذا يبدو من خلال الجدول المحدد أدناه ، أن ترتيب الجزائر من خلال معظم العمليات المسح التي أجرتها منظمة الشراكة الدولية للميزانيات (Le Partenariat Budgétaire International)، كان دائما في مصف الدول أسوء الدول العالم من حيث إتاحة و تغير المعلومات.

جدول رقم 12 يتضمن على مؤشر الميزانية العامة في الجزائر 2008-2015¹

السنوات	2008	2010	2012	2015
الدرجة / 100	02	01	13	19

ورغم تحسن الطفيف على النقاط التي حصدها الجزائر من مؤشر الميزانية المفتوحة، إلا أن تمركزها لا يزال ضمن الدول المتأخرة في تكريس الشفافية، ويرجع سبب هذا التأخر إلى قلة المعلومات التي تقدمها

¹- دانان راضية ، نفس المرجع، ص 276 . وكذلك أنظر إلى تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات ، ص 07 و ذلك على الموقع الإلكتروني:

الحكومة حول عملية تحضير و تنفيذ الميزانية. ويوضح الجدول التالي، أهم الملاحظات التي قدمتها منظمة الشراكة الدولية للموازنات حول الوثائق الأساسية المتاحة للجمهور.

الشكل رقم 06 : وثائق الميزانية الأساسية المتاحة للجمهور

الجزائري حسب مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2015

الجزائر	مسح الموازنه المفتوحة لعام 2015	تحديث العملية في شهر ديسمبر 2016
بيان أو التصريح ما قبل الميزانية (Pre-Budget Statement)	● معد للاستخدام الداخلي فقط و لا ينشر للجمهور	● معد للاستخدام الداخلي فقط و لا ينشر للجمهور
مشروع الميزانية المقترح من قبل السلطة التنفيذية (Executive's Budget Proposal)	● متاح للجمهور Available to the Public	● معد للاستخدام الداخلي فقط و لا ينشر للجمهور Produced for Internal Use Only
الميزانية (Enacted Budget) المعتمدة	● متاح للجمهور Available to the Public	● متاح للجمهور Available to the Public
ميزانية (Citizens Budget) المواطن	● لا يتم إعدادها	● لا يتم إعدادها
التقارير السنوية (In-Year Reports)	● متاح للجمهور Available to the Public	● يتم نشرها متأخرا
مراجعة (Mid-Year Review) منتصف العام	● لا يتم إعدادها	● لا يتم إعدادها
التقارير (Year-End Report) نهاية السنة	● لا يتم إعدادها	/
(Audit Report) تقرير مدقق للحسابات	● لا يتم إعدادها	● معد للاستخدام الداخلي فقط و لا ينشر للجمهور Produced for Internal Use Only

الفرع الثاني : منظمة الشفافية الدولية (TIO) Transparency International Organization

تعتبر منظمة الشفافية من أهم المنظمات الدولية غير الحكومية الرائدة في مجال مكافحة الفساد، حيث تهم بتسيخ قواعد الشفافية ، وقد نشأت في عام 1993، بألمانيا كمؤسسة غير ربحية ، وتضم المنظمة حاليا 100 فرع محلي مع سكارتارية في برلين بألمانيا¹.

¹ - <https://www.transparency.org/whoweare/organisation>

وتصدر منظمة الشفافية في كل سنة مؤشر مدركات الفساد العالمي (CPI) ، حيث يقيس هذا المؤشر ، بشكل أساسي معدلات الفساد في الدول محل الدراسة، كما أنه يذهب أيضًا لتحليل أسباب انتشار الفساد في الدول محل الدراسة، ويصدر المؤشر سنويًا منذ عام 1995، ويعتمد المؤشر في منهجيته وطريقة قياسه على تقييم الفساد من صفر إلى 100 نقطة، ويعبر الصفر عن أعلى مستوى لمعدلات الفساد، فيما تعبر المائة عن أقل مستوى لمعدلات الفساد.

وبذلك فإن الدولة التي يقترب تقييمها من الصفر تقترب من ذيل الترتيب، وفي المقابل ذلك، فإن الدولة التي تتعد عن الصفر وتقترب أكثر من المائة تقترب من صدارة ترتيب مؤشر مدركات الفساد العالمي.

وأظهر مؤشر مدركات الفساد العالمي لعام 2016، الذي شمل 176 دولة ، تصدر كل من الدنمارك ونيوزيلندا ترتيب المؤشر عالميًا ، وبينما تصدرته الإمارات عربيًا، فيما تذيّله عربيًا وعالميًا دولة الصومال.¹ وحلّت الجزائر في المركز 108 عالميًا، بعدما كانت قد احتلت المركز 88 في عام 2015

¹ - و حسب بيان الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية على موقعها، فإن سنة 2016، أظهرت أن الفساد المنهج وأوجه انعدام المساواة الاجتماعية يعزز أحدهما الآخر في شتى أنحاء العالم، الأمر الذي يؤدي إلى خيبة أمل الشعوب في المؤسسات السياسية ويوفر أرض خصبة لصعود قيادات سياسية شعبية. ويبدو ذلك جاليا من خلال مؤشر مدركات الفساد لعام 2016، فمن بين 176 دولة التي شملها مؤشر مدركات الفساد، أحرزت 69 في المائة من الدول ، أقل من 50 نقطة على مقياس يبدأ من 0 (حيث معدلات الفساد عالية للغاية) إلى 100 (حيث تخلو الدولة من الفساد)؛ مما يُظهر انتشار وضخامة حجم الفساد في القطاع العام حول العالم. ويزيد هذا العام عدد الدول التي انحدرت على المقياس عن الدول التي تحسن الوضع فيها؛ ما يُظهر الحاجة إلى التحرك العاجل لمكافحة الفساد.

وكان أداء كل من الدنمارك ونيوزيلاندا هو الأفضل بواقع 90 نقطة، تليهما فنلندا (89 نقطة) ثم السويد (88 نقطة). رغم أنه لا تخلو دولة تمامًا من الفساد، فإن العامل المشترك بين الدول التي تصدر الترتيب هو وجود حكومات شفافة، وحرية صحافة، وحرية مدنية، ونظم قضائية مستقلة. بينما للعام العاشر على التوالي، كانت الصومال هي الأدنى ترتيباً على المؤشر، إذ أحرزت في سنة 2016، على 10 نقاط فحسب. وتحتل جنوب السودان ثاني أسوأ مركز بـ 11 نقطة، تليها كوريا الشمالية (12) وسوريا (13). والمشارك بين هذه الدول التي تقع في قاع المؤشر هو انتشار الإفلات من العقاب على الفساد وضعف أداء الحكم وضعف المؤسسات.

كما وشهدت الدول بمناطق النزاعات - لا سيما في الشرق الأوسط - أكبر قدر من الانحدار هذا العام، فقطر مثلاً هي صاحبة

أكبر نصيب من الانحدار مقارنة بترتيبها في مؤشر 2015؛ إذ تراجعت بواقع 10 نقاط. ، ولعل سبب ذلك يرجع إلى فضائح الفيغا

والتحقيقات في قرار استضافة كأس العالم 2022 في قطر وتقارير انتهاكات حقوق الإنسان بحق العمال المهاجرين، أثرت بوضوح

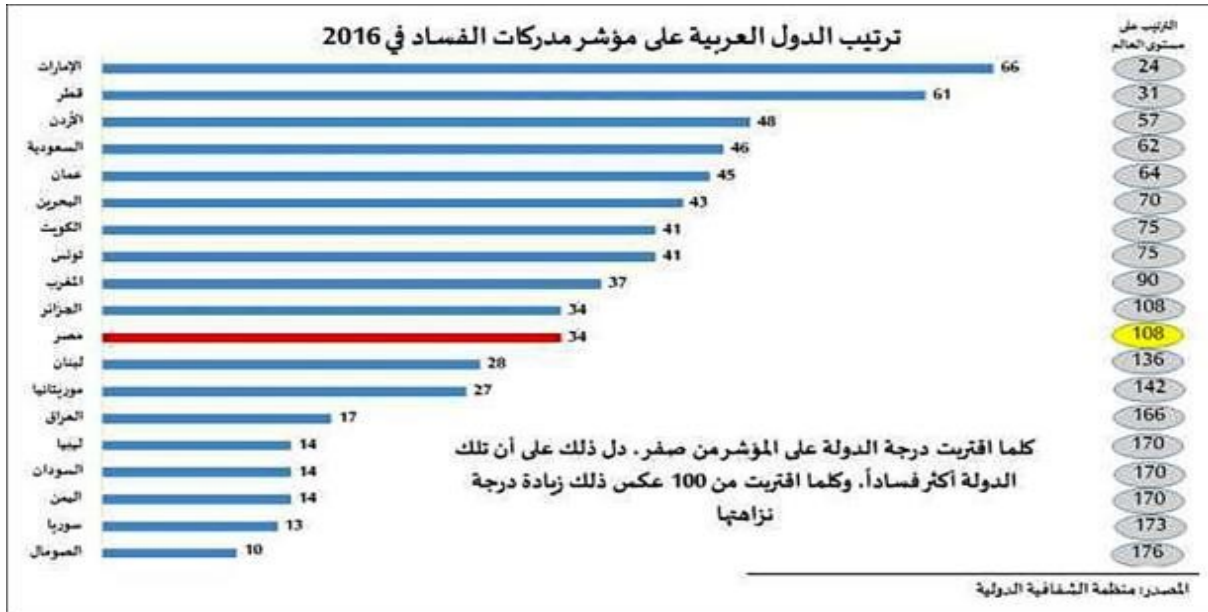
على مدركات الفساد في هذا البلد. للإطلاع على ترتيب الدول العربية ، أنظر إلى الموقع منظمة الشفافية التالي:

https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_AR

، كما جاءت الجزائر في المركز 17 على مستوى القارة الأفريقية، والعاشر عربياً.

شكل رقم 07 يظهر ترتيب الجزائر و الدول العربية

حسب مؤشر مدركات الفساد لسنة 2016



وهكذا نلاحظ أن الجزائر ماتزال تعاني من مشكلة الفساد ، وهي بذلك متواجدة مع الدول التي حصدت، أقل من 50 نقطة على مقياس يبدأ من 0 (حيث معدلات الفساد عالية للغاية)، مما بين صعوبة التحكم في هذه الظاهرة في بلادنا، و لعل السبب في ذلك يعود إلى إنعدام الشفافية المالية العامة ، و وعدم فعالية الرقابة على المال العام، و غياب مفهوم مسؤولية المسيرين ، كما يرجع ذلك أساسا إلى قدم، وعدم صلاحية المنظومة القانونية التي تحكم المالية الدولة ، بسبب عدم قدرتها على مسايرة التغيرات و المستجدات التي مست الجزائر .

خلاصة الفصل الأول

نتهي من دراستنا للفصل الأول إلى أن نظام الميزانية المكرس بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لا يسمح بوجود رقابة برلمانية فعالة ، و لا يتيح للسلطة التشريعية في أن تمارس اختصاصاتها المالية في أحسن الظروف، بل ساهم في إضعاف هذه المؤسسة الدستورية .

ويمكن تفسير تأثير نظام الميزانية على سلطة البرلمان بشكل سلبي، إلى عوامل قانونية و أخرى فنية. بالنسبة للعوامل القانونية ، فتمثل في المكانة الهشة التي يحتلها القانون المرجعي ضمن النظام القانونية الجزائري، حيث فقد هذا الأخير قيمته القانونية منذ نشأته، فرغم صدور هذا النص في شكل قانون عادي، إلا أنه بسبب عدم إدراج دستور 1976، قانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات التشريع العادي ، قد دفع بعض المختصين في مجال القانون إلى التساؤل عما إذا كان هذا النص القانوني يندرج ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال المراسيم التنظيمية.

و إذا كانت الممارسات العملية في مجال التشريع ، قد أزلت اللبس عن طبيعة هذا النص المرجعي ، وذلك عندما أصدر البرلمان هذا نص في شكل قانون سنة 1984، إلا أن وضعيته في النظام القانوني الجزائري ازدادت أكثر تعقيدا بظهور دستور 1996 الذي اقتضى من أن يفرغ النص الناظم للقوانين المالية في شكل القوانين العضوية ، وعلى هذا الأساس أصبح قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية مخالف للدستور، بحيث ظل هذا النص القانوني على هذه الوضعية منذ أزيد عن 21 سنة ، رغم صدور دستور 2016 ، الذي كرس نفس الحكم الوارد في دستور 1996.

إن هذه المكانة الهشة التي يحتلها قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في النظام القانونية الجزائري جعلته يفقد مكانته كقانون مرجعي، بحيث دفعت الحكومات المتعاقبة إلى تعديل أحكامه بواسطة قوانين المالية، وهي قوانين عادية ، كما قامت بمخالفته من خلال إدراج مجالات لا علاقة لها بالمالية العمومية في القوانين المالية السنوية .

وهكذا بسبب تدني القيمة القانونية لقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أصبحت الحكومات المتعاقبة تتحايل على السلطة التشريعية من خلال تارة وضع أحكام تعديلية له، و تارة أخرى من خلال تمرير أحكام تعديلية في القوانين المالية السنوية أو التكميلية ، تمس قوانين وتشريعات لا علاقة بالمالية العمومية على غرار قانون العمل، قانون الإجراءات الجزائية، قانون التجاري... إلخ.

أما من الناحية الفنية و التقنية فإن قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لم يعد صالحا ، و لا يساير الأنظمة و الاتجاهات الحديثة التي تنظم ميزانية الدولة ، لأنه نظام لا يضمن الشفافية و الوضوح و على الميزانية، فضلا عن ذلك فإنه نظام يركز على المبادئ التقليدية للميزانية ، و لا يكرس مبدأ المساواة ، كما يقوم على منهجية الوسائل التي تهتم فقط بصرف النفقات و شرعيتها دون أن تركز على الأهداف و الغايات.

و رغم بعض الإصلاحات الجزئية التي أدخلتها الحكومات المتعاقبة على نظام الميزانية ، إلا أن قانون رقم 84-17، بدى كعامل أساسي مؤثر على فعالية ممارسة البرلمان اختصاصاته المالية ، فلم تعد هذه المحاولات المحدودة للحكومات المتعاقبة تشفع لها ، بسبب تجميدها لمدة طويلة جدا لمشروع عصرنة نظام الميزانية ، الذي كان يفترض أن يحدث تغييرا جذريا على تسيير المالية العمومية في بلادنا من خلال خلال تكريس قواعد تتماشى مع المعايير الدولية المعتمدة ، وتواكب موجة الإصلاحات التي انتهجتها العديد من الدول.

الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17
مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف
إلى عصنة الميزانية العامة

تعتبر المالية العامة وسيلة أساسية و ضرورية لحل العديد من المشاكل ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي و السياسي، فالانتفاضات والحروب والثورات، وأقول أمم و تجلي أخرى، كل ذلك غالبا ما كان يحدث إلا بسبب ضعف أو سوء تسيير مالية الدول وانعدام الشفافية في صرف النفقات أو ضعف العدالة في فرض التكاليف أو نتيجة الظلم و الفساد ونهب المال العام. و لهذه الاعتبارات أضحت المالية العامة في عالمنا المعاصر، أهم أداة لبلوغ أهداف التنمية، فهي تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة من طرف الدول و الحكومات، من خلال ضبط الأولويات المسطرة و الاعتمادات المرصودة لتدبير الشأن العام. و على هذل الأساس تبدو أهمية و ضرورة عقلنة الميزانية و ضبط وترشيد الإنفاق العام المترتب عنها، وذلك بالعمل على تحديد الأهداف و مراقبة الأداء و تقييم النتائج، و إضفاء الشفافية في الوسائل و المراقبة في النتائج.

وقد لعبت العديد من المنظمات الدولية الحكومية و الغير حكومية دورا مهما في وضع قواعد دولية ترسخ الحكامة المالية و تدعم الشفافية و المساءلة، كما قامت العديد من الدول بإصلاح ميزانيتها بما يتماشى مع المتغيرات الدولية .

و لتوضح مسألة عدم التكييف قواعد قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية مع القواعد الدولية، لعله من المفيد أن نتناول في دراستنا هذه أولا لأهم الجهود المبذولة من قبل بعض المنظمات و المؤسسات الدولية في تعزيز إصلاح نظام الميزانية (المبحث الاول)، ثم نتطرق ثانيا لتجربة الفرنسية كنموذج لتجارب الاصلاح أنظمة الميزانية المنتهجة من قبل الدول الغربية (المبحث الثاني)، و نتعرض ثالثا وأخيرا للإصلاحات في المغرب الأقصى كتجربة من ضمن التجارب الدول العربية في مجال إصلاح الميزانية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: دور المنظمات الدولية في إرساء القواعد الدولية

الجديدة للمالية العامة:

ظلت و لفترة طويلة مساءلة تسيير المال العام خارج نطاق القانون الدولي، فكل ما هو مرتبط بمالية الدولة من ضرائب و نفقات ...إلخ ، يتعلق و بصفة حصريه بسيادة الدولة ولا يدخل ضمن اختصاص القواعد الدولية، غير أن هذا التوجه و إن كان لا يزال يحظى بقبول واسع حاليا لكونه يشكل الأساس الأكثر منطقيا الذي تستند عليه الدول في مواجهة العملة ، بدأ منذ ستينات يتراجع نوعا ما ، فالبناء الأوربي انطلق في بدايته ضمن النظرة الإقتصادية من خلال وضع قواعد الضرائب غير المباشرة ، ثم تحول في التسعينات عن طريق اتفاقية ماسترخت إلى توحيد قواعد الميزانية. كما لقي المجال المالي، نفس الاهتمام من طرف بعض المنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي، الذي دفع بعد الحرب العالمية الثانية على فكرة وضع منظومة لمراقبة سياسات الميزانيات العامة ، كما أنه أيضا على الصعيد الدولي منذ أن اعتبر الفاعلين لدفع حركة التنمية بأن المؤسسات الإدارية العامة تشكل العامل الرئيسي للتطور الاقتصادي ، فإن معظم المنظمات الدولية أضحت تهتم بإصلاح المؤسسات الادارية التي تتدخل في المجال المالية العامة ، بحيث أصبحت تتدخل في إطار التعاون الدولي في عدة أنشطة كتقديم الإستشارات أو المساعدات التقنية أو التكوين ...إلخ.

وهكذا ظهرت على الصعيد الدولي عدة منظمات و هيئات دولية حكومية و غير حكومية تهتم بالمجال المالي .

و في هذا الإطار سارعت هذه الهيئات الدولية إلى تقديم مبادرات تتضمن توصيات و برامج تهدف إلى وضع مؤشرات لتقييم أداء الميزانية العامة ، كما يتضح من خلال الشكل المحدد أدناه.

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنة الميزانية العامة

الشكل رقم (08): أهم المؤشرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة¹

المرجع	المصدر	اسم أداة التقييم / مصدر المعلومات
01	البنك الدولي	استقصاءات تتبع الإنفاق
02	البنك الآسيوي للتنمية (ADB)	التقييم القطري لإدارة الحكم
03	المعهد الأوروبي للإدارة العامة (EIPA)	إطار التقييم المشترك
04	مشروع المشترك بين المؤسسات (البنك الدولي صندوق النقد الدولي المفوضية الأوروبية ، وزارة التنمية البريطانية ، الشركة الاستراتيجية مع إفريقيا).	الإنفاق العام و المساءلة المالية (PEFA)
05	برنامج الشراكة بين البنك الدولي وهولند (BNPP)	استقصاء المسؤولين الحكوميين
06	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	التقييم القطري للمساءلة و الشفافية (CONTACT)
07	سيجما (منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي و الاتحاد الأوروبي)	خطوط الأساسية لأنظمة المراقبة و الإدارة
08	سكرتارية الكومنولث	مراعاة المساواة بين الجنسين في الميزانيات دليل الممارسين لفهم و تنفيذ ميزانيات حساسة تجاه النوع الاجتماعي
09	البنك الدولي	الإطار التشخيصي لإدارة الإيرادات
10	منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي ² (OECD)	نظرة سريعة على الحكومة
11	مشروع الميزانية الدولية	مؤشر الميزانية المفتوحة (OBI)
12	المعهد الدولي للتنمية الادارية (IMD)	الكتاب السنوي للتنافسية في العالم كفاءة الحكومة
13	البنك الدولي	تقييم السياسات و المؤسسات القطرية (CPIA) المعيار 13، جودة إدارة الميزانية و الإدارة المالية المعيار 15 جودة الادارة العامة
14	النزاهة العالمية	مؤشرات النزاهة

ولتطرق بالتفصيل حول مدى إسهام المنظمات الدولية في إرساء قواعد الدولية للميزانية ، سوف تقتصر دراستنا على أهم الهيئات الفاعلة في هذه القواعد و هي صندوق النقد الدولي (المطلب الأول) ، منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية (المطلب الثاني) ، و منظمة الشراكة الدولية للميزانيات (المطلب الثالث).

¹ - برنامج الأمم المتحدة، "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى ، جوان 2009، متاح على الموقع www.arabstates.undp.org/2/Measuring%20Public%20Administration-Ar_final.pdf وراجع أيضا مفتاح فاطمة، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة العربية في العلوم الانسانية و الاجتماعية، العدد 26، مارس 2017، ص03

² - منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)

المطلب الاول: مبادرة الصندوق النقد الدولي(FMI): لقي موضوع حوكمة التسيير المالي

منذ تسعينات إهتمام صندوق النقد الدولي¹، حيث بادر في هذا الإطار بإصدار عدة وثائق و تقارير منذ سنة 1998 مثل " مدونة الممارسات الجيدة"، " دليل الشفافية في المالية العامة"، و " دليل شفافية إيرادات الموارد الطبيعية"²، " دليل الاحصائيات المالية العامة"، " تقرير يتضمن ملاحظات عن القواعد و التقنيات المتعلقة بشفافية المالية العامة (Rapport Sur L'observation Des Normes Et Des Codes Concernant La Transparence Des Finances Publiques)³.

1- منذ إنشاء إدارة شؤون المالية العامة (FAD) Fiscal Affair Departement سنة 1964 و بجانبه إدارة الأسواق النقدية والرأسمالية (MCM) Monetary and Capital Markets Department أضحي صندوق النقد الدولي يلعب دورا هام في مراقبة سياسات الميزانيات للدول ، و قد ازداد دور إدارة شؤون المالية العامة (FAD) خلال الأزمة الاقتصادية العالمية حيث كلفته منظمة مجموعة العشرين بمتابعة وضعية الموازنات للدول النامية الرئيسية .
وتهتم إدارة شؤون المالية العامة في المسائل التالية :

- سياسة الموازنة، - السياسة الضريبية، - الادارة الضريبية، و السياسة القطاعية للنفقات
- المساعدة التقنية للدول في حالة تقديم طلبات المساعدة، و يعتبر هذا الاختصاص رئيسيا بالنسبة لهذا القسم الإداري، حيث أن 70% من نفقات التسيير لإدارة شؤون المالية العامة (FAD) موجه للمساعدة التقنية سواء كانت ذات طبيعة عامة مثل في المساعدة في وضع استراتيجية لإصلاح المالية العامة، أو تحرير " قوانين العضوية للميزانية"، أو إعداد موازنات الأداء.... إلخ، أو كانت ذات طبيعة تقنية كالمساعدة في وضع مدونة جديدة للميزانية، مسار النفقات ، حساب الوحيد للخرينة... إلخ.

Benoit Chevauchez, « Gouvernance Budgétaire Et Gestion Des Dépenses Publiques :Un Domaine D'activité Croissant Des Organisations Internationales, Revue gestion finances publiques,Paris,N°7,juillet 2010,p551

²- تم تحيين و تحديث " دليل الشفافية في المالية العامة" في سنة 2014، و و " دليل شفافية إيرادات الموارد الطبيعية" في سنة 2007 ، راجع مفتاح فاطمة نفس المرجع ،ص09

³- دليل في الشفافية المالية (Le Manuel Sur La Transparence Des Finances Publiques) يهدف إلى تفسير مبادئ مدونة الشفافية و يقدم تحليل حول الممارسات الجيدة ، كما يعالج التدابير اللازمة لتطوير وتحسين تسيير المال العام و الضرائب و تجدر الإشارة إلى ان دليل في الشفافية المالية ليس ملزما للدول و إنما هو عبارة عن وثيقة تتضمن مجموعة من التوصيات والنصائح لتطوير أدوات شفافية تسيير المال العام،فهو دليل موجه للسلطات الوطنية الذي تجد فيه أمثلة واقعية لبعض الدول التي طورت ممارسة الشفافية، كما أنه يهتم أيضا المجتمع المدني الذي يسعى إلى ترقية شفافية المالية العامة، بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الدليل يمكن أن يكون وثيقة مرجعية للسلطات التشريعية و الباحثين.

اما فيما يتعلق بـ"دليل الاحصائيات المالية العامة" فقد تم إعداده من قبل صندوق النقد الدولي منذ سنة 1986، وتم تحيينه و تحديثه سنة 2001.

و يهدف هذا الدليل إلى وضع إطار نظري و محاسبي مبني على أساس تحليل و تقييم السياسات المالية .
إن الاحصائيات يمكن أن تستغل لتحليل و دراسة بعض الجوانب مثل تأثير السياسة الضريبية على الاقتصاد أو نظام الحماية الاجتماعية، كما يمكن يستعمل الدليل لتقييم مدى فعالية ونجاعة توجيه النفقات العامة ضمن الأهداف المحددة سابقا.
=

وتتمثل المبادئ التي إقترحها صندوق النقد الدولي فيما يلي:

الفرع الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات: إن تحديد الواضح للأدوار و المسؤوليات يتحقق

من خلال النواحي التالية:

- يتعين الفصل بين المسؤوليات و الأدوار بين نشاط القطاع العام و نشاط التجاري، فالتسيير المالي العام يجب أن يتجسد في إطار قانوني و مؤسسي واضح، بحيث أن تقسيم وظائف اتخاذ القرار و التسيير في القطاع العام ، يجب أن يكون واضحاً و علنياً
- يجب وضع إطار قانوني و تنظيمي و إداري الذي يحكم إدارة النفقات و الإيرادات واضحاً و معلناً.
- يجب تحديد بوضوح الاختصاصات المالية للسلطات الثلاث (السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية)¹.

الفرع الثاني: ترسيخ قواعد الشفافية: يعتمد صندوق النقد الدولي لتحقيق الشفافية على مبدأين

أساسين، هما مبدأ علانية ميزانية المالية العامة، ومبدأ إتاحة المعلومات للإطلاع العام.

أولاً -علانية ميزانية المالية العامة: إن معطيات الميزانية العامة يجب أن تقدم بطريقة واضحة

و سهلة لتحليل ، كما يجب أن توضع طرق تحصيل الإيرادات و متابعة تنفيذ النفقات بكل وضوح و شفافية .

= و الجدير بالذكر أن دليل الاحصائيات المالية العامة لسنة 2001 بالمقارنة مع دليل السابق و الصادر سنة 1986 قد أضحى أكثر شفافية على المالية العامة من خلال إدراج نظام المحاسبة العمومية .

- " دليل شفافية إيرادات الموارد الطبيعية" يقدم هذا الدليل من الناحية العملية أهم الممارسات الجيدة في مجال شفافية تسيير الموارد الطبيعية . بالفعل يوجد العديد من الدول التي تعتبر من الناحية الإقتصادية ضعيفة بالرغم من أنها تتوفر على موارد طبيعية هامة كالبترول ، الذهب ، الفحم، الفوسفات ، اليورانيوم ..إلخ، بسبب سوء التسيير الثروات الطبيعية وكذا إنتشار الفساد .

- " تقرير يتضمن ملاحظات عن القواعد و القوانين المتعلقة بشفافية المالية العامة (Rapport Sur L'observation Des Normes RONC Des Finances Publiques -Et Des Codes Concernant La Transparence Des Finances Publiques): وهي تقارير

تقدم في إطار تقييم مدى إلزام الدول بمبادئ الواردة في الدليل الشفافية المالية . راجع تقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي على الموقع

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

وكذا موقع صندوق النقد الدولي

<http://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>

¹- مفتاح فاطمة ، نفس المرجع، ص12

ثانيا - إتاحة المعلومات للإطلاع العام: يعطي هذا المبدأ أهمية بالغة لنشر و إشهار جميع المعلومات المتعلقة بالميزانية ، إن المواطن يجب أن يبلغ بكامل نشاطات السابقة والآنية و اللاحقة للإدارة فيما يتعلق بالميزانية ، ويتطلب هذا الأمر أن تنشر كل دولة المعلومات المتعلقة بالمالية العامة في الوقت المناسب.

الفرع الثالث:ضمانات الموضوعية: يهتم هذا المبدأ بجودة إدارة المالية و كذا ضرورة فحص و تدقيق مستقل في المعلومات المرتبطة بالميزانية العامة.¹

المطلب الثاني: مبادرة :منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية²: شرعت هذه المنظمة منذ سنة 1999 في وضع دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الميزانية و ذلك اعتمادا على تجارب الدول الأعضاء ، و قد صمم هذا الدليل بشكل يكون فيه الأداة المرجعية للدول الأعضاء و غير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الميزانية العامة ، و ينقسم دليل إلى ثلاثة أقسام ، يضم القسم الأول تقارير الميزانية الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام(الفرع الأول)، و يتناول القسم الثاني النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي(الفرع الثاني) ، و يلقي القسم الثالث الضوء ضمان جودة التقارير ووحدها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القسم الأول: تقارير الميزانية العامة الرئيسية:

تعد الميزانية العامة أهم وثيقة التي تترجم السياسات الحكومية ، لدى حرصت منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية من خلال دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الميزانية، بحيث يعد

¹ Serge B.Batonon, « Les systemes financiers publics des Etats de L UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », thèse de doctorat en droit, université paris1 – PATHEON SONBONE, 2016,p36

² -نشأت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية Organisation for Economic Co-operation and Development:واختصارها (OECD)، في 30 من سبتمبر سنة 1961 بعد ان حلت محل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي(OEEC) وتمثل رسالة المنظمة في "تعزيز السياسات التي تؤدي إلى تحسين الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للشعوب في سائر أنحاء العالم". وتعمل المنظمة على مسائل تتعلق بالتغيير الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يشمل موضوعات مثل الإصلاح التنظيمي، والتنمية، والتجارة الدولية. وتفتح منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) باب العضوية الدولية التي تبلغ حالياً 34 دولة من أوروبا، وأمريكا الشمالية والجنوبية. أما الدول الأخرى، لا سيما الاقتصادات الناشئة، فتعتبر دولاً شريكة للمنظمة ، كما تضم المنظمة 200 لجنة وفريق عمل تستقطب زهاء أربعين ألف خبير من البلدان الأعضاء في المنظمة بل وأيضاً من البلدان غير الأعضاء ، يعملون على عدد لا يستهان به من الموضوعات.

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

هذا الدليل مرجعا هاما للمؤسسات الفاعلة في إعداد الميزانية وذلك بهدف إضفاء الشفافية على المالية العامة ، حيث فرضت هذه المنظمة على الحكومة أن تعد ميزانية شاملة، تضم كل الإيرادات و النفقات العامة حتى يتسنى تقييم مختلف السياسات الاقتصادية المتاحة ، كما ألزمتها أن تمنح للبرلمان مهال و آجال كافية لدراسة ومناقشة الميزانية و ذلك من خلال تقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان مسبقا و ضمن آجال لا تقل عن 03 أشهر قبل بداية السنة¹ .

و من ناحية أخرى يجب أن تراعي الحكومة الشروط الشكلية و الموضوعية عند تقديم مشروع الميزانية العامة، فمن حيث الشكل يجب أن يعتمد إعداد مشروع الميزانية على تصنيف النفقات حسب الجهة المعنية (الوزارة أو الهيئة مثلا)، كما يجب تقديم المعلومات أيضا حسب التصنيف الاقتصادي و الوظيفي للنفقات.

أما من حيث الموضوع فإن مشروع الميزانية ، و كذا كل وثائق ذات صلة بها يجب أن يحتوي على:

- شرح مفصل عن كل برامج الإيرادات و النفقات
- يجب تقديم بيانات عن الأداء غير المالي ، بما فيه أهداف الأداء، من أجل برامج الانفاق
- يجب أن تضم الموازنة إطار متوسط الأجل يوضح كيف ستتطور الإيرادات و النفقات خلال فترة تغطي على الأقل سنتين بعد انقضاء السنة المالية التالية، كما يجب أن يكون مشروع الميزانية الحالي منسجما مع التنبؤات التي تضمنتها التقارير المالية السابقة حول المدة المعنية، بالإضافة إلى ذلك يجب تفسير كل الانحرافات المهمة عن تلك التنبؤات.
- تقديم مقارنة بين الإيرادات و النفقات خلال العام الماضي التقديرات الحالية المتعلقة بالسنة المالية الجارية، كما يجب تقديم معلومات مقارنة مشاهمة المتعلقة بالأداء غير المالي.

بالإضافة إلى ذلك حددت منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية في إطار الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الميزانية ، شروطا متعلقة بالبرلمان، بحيث يتعين على السلطة التشريعية أن تدرس و تصوت على مشروع الميزانية العامة قبل بداية كل سنة، و يجب أن تكون دراسة لمشروع الميزانية منصبه على كل تفاصيل الإيرادات و النفقات العامة، وكذا على كل التوقعات المالية. غير أن نجاعة الرقابة

¹- راجع دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الموازنة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) على الموقع <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

البرلمانية مرتبطة ببعض العوامل لعل من أبرزها هو حصول هذه المؤسسة الدستورية على المعلومات الكافية و التفصيلية عن كل جزئيات الميزانية¹ ، وينبغي في هذه الحالة أن تقدم الحكومة مجموعة من التقارير التي تتضمن على هذه المعلومات من أجل إضفاء و ترسيخ الشفافية على الميزانية العامة. وتتمثل هذه التقارير حسب دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الموازنة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) فيما يلي:

أولاً-تقرير ما قبل إعداد الميزانية (Rapport préalable au budget) : يساهم تقرير ما قبل الميزانية في تشجيع الحوار و النقاش حول الأرقام الكلية في الميزانية و كيفية ارتباطها مع الاقتصاد ، وهو بذلك يساهم في خلق التوقعات ملائمة للميزانية نفسها، و يجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم الميزانية العامة ، وفضلا عن ذلك يجب أن يعرض التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية و الضريبية للحكومة على المدى البعيد، كما يجب أن يبين نواياها سياستها حول الميزانية و الاقتصادي ، بالإضافة إلى ذلك يجب أن يلقي التقرير الضوء على المستوى الاجمالي للإيرادات ، و النفقات ، و العجز أو الفائض، و الدين.

ثانياً-التقارير الشهرية (Les Rapports Mensuels) : تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم في تنفيذ الميزانية العامة ، و يجب أن تقدم للجمهور للإطلاع عليها في غضون أربعة أسابيع من نهاية كل شهر ، ويستلزم أن تتضمن هذه التقارير قيمة مبالغ الإيرادات و النفقات لكل شهر و للسنة المالية الحالية ، و من ناحية أخرى يجب إجراء مقارنة بين مبالغ الإيرادات و النفقات للفترة نفسها ، كما يجب تبيان بشكل منفصل أي تعديلات أو تصحيحات للتقديرات الأولية خلال السنة المالية الحالية و أن تكون موضوع تقديم مستقل، و في حالة حدوث تباين كبير بين المقادير المتوقعة مع المقادير الفعلية ، يجب تقديم شروحات مختصرة و إرفاقها مع البيانات الرقمية، كما يتعين تصنيف النفقات حسب الوحدات الادارية (وزارة أو هيئة)، بالإضافة إلى ذلك يجب تقديم معلومات إضافية تصنف النفقات حسب المعيار الاقتصادي و الوظيفي.¹

¹ - OCDE, « le gouvernement ouvert en tunisie – examens de L’OCDE sur la gouvernance publique », Edition OCDE, Paris, 2016, p131,132,133. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr>.
OCDE, « le gouvernement ouvert au Maroc – examens de L’OCDE sur la gouvernance publique », Edition, Paris, 2015, p156. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr>

- ثالثا- تقرير منتصف السنة (Rapport au milieu d'année): يقدم تقرير منتصف السنة نظرة شاملة عن متابعة و تحيين تنفيذ الميزانية ، بما في ذلك و على وجه الخصوص التقديرات المعدلة للنتائج الميزانية للسنة المالية الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل، كما يجب أن يعرض هذا التقرير على الجمهور في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية.
- وفضلا عن ذلك يجب مراجعة كل الفرضيات الاقتصادية التي إستندت إليها الميزانية و بيان الأثار الذي يمكن أن يحدثه تغير هذه الفرضيات على الميزانية، كما يجب أن يتضمن التقرير تحليلا معمقا عن ديون و الالتزامات ، و الأصول غير المالية و معاشات التقاعد و رواتب الأعوان العموميين.²
- رابعا- تقرير نهاية السنة (Rapport de fin d'année) : إن تقرير نهاية العام هو وثيقة محاسبية أساسية للحكومة، لدى يجب أن يخضع لرقابة مجلس المحاسبة ، كما يتعين إصداره في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.
- وفضلا عن ذلك يجب أن يظهر تقرير نهاية السنة مدى إلتزام بمستوى الإنفاق الايرادات التي أقرها البرلمان في الموازنة، و أيضا يتعين أن يعرض وبصفة منفصلة أي تعديل على الموازنة الأولية خلال السنة ، و يجب أن تكون صياغة التقرير السنوي مطابقة للميزانية الأولية .
- بالإضافة إلى ذلك يجب أن يتضمن التقرير السنوي على الشروط التالية:
- يجب أن يتضمن التقرير و كذا الوثائق المرافقة له المعلومات عن الأداء (la performance) غير المالي، وكذلك إن أمكن مقارنة الأداء المنتظر و المرجو مع النتائج الفعلية المنجزة.
 - يتعين تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الايرادات و النفقات خلال العام المنصرم، كما يستلزم تقديم معلومات مقارنة مشابحة عن الأداء غير المالي.
 - يجب عرض للنفقات بصيغ إجمالية وحسب مبلغها الخام (le montant brut) ، كما يتعين إحتساب على نحو مفصل كل الايرادات المخصصة وكذا تكاليف الاستعمال.
 - يجب عرض بيانات الانفاق حسب الجهة الادارية (وزارة أو وكالة... إلخ)، بالإضافة إلى ذلك يتعين تقديم معلومات إضافية يتم تصنف على أساسها النفقات حسب المعيار الاقتصادي و الوظيفي.

¹ OCDE, « la transparence budgétaire- les meilleurs pratique de L'OCDE -», Edition OCDE, Paris, 2002, --
p9,10. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>

ibid, p10

²

- يجب أن يتضمن التقرير تحليلاً معمقاً عن الديون و الالتزامات ، و الأصول غير المالية و معاشات التقاعد و رواتب الأعوان العموميين.¹

خامسا - تقرير ما قبل الانتخابات (rapport préalable à des élections): يساهم تقرير ما قبل الانتخابات في إلقاء الضوء على الوضع العام للمالية العامة قبيل الانتخابات. و من شأن هذا أن يعزز إطلاع جمهور الناخبين و يساهم في تحفيز النقاش حول الانتخابات. و ينبغي أن يصدر هذا التقرير قبل موعد الانتخابات بأسبوعين كحد أدنى، كما يجب أن يحتوي التقرير على نفس المعلومات الواردة في التقرير السنوي.

سادسا-تقرير بعيد الأمد (Rapport Sur Long Terme): يقيّم هذا التقرير مدى قابلية السياسات الحكومية الحالية للاستمرار على المدى الطويل ، كما يوضح انعكاسات التغيير الديمغرافي على الميزانية العامة مثل انتشار الشيخوخة في السكان و التطورات الأخرى المحتملة على المدى البعيد (10-40 سنة)، و يجب أن يوضح التقرير كل الفرضيات الأساسية التي يستند إليها ، و كذا كل السيناريوهات الممكنة. و يتعين إعداد هذا النوع من التقارير كل خمس سنوات على الأقل ، أو عند حدوث تغيرات كبرى في برامج الانفاق أو الإيرادات الأساسية.²

الفرع الثاني: القسم الثاني: الإفصاحات المحددة (Indications Particulières): تتمثل في المواضيع التي تتعرض لها التقارير الرئيسية و المذكورة آنفاً، و تتمثل هذه المواضيع فيما يلي.

أولاً- الفرضيات الاقتصادية (Hypothèses Economiques): إن الانحرافات عن الفرضيات الاقتصادية الأساسية التي بنيت عليها الميزانية تعد بالنسبة للحكومة الخطر الرئيسي على هذه الوثيقة المالية ، و عليه يجب الإفصاح عن هذه الفرضيات بوضوح ، والتي تتعلق خاصة بتوقعات النمو الناتج المحلي الاجمالي، و تركيبة هذا الناتج، و معدلي العمالة و البطالة، و الحساب الجاري ومعدلات التضخم و الفائدة (السياسة النقدية) ، كما يتعين إجراء تحليل حول أثر تغيرات المؤشرات الاقتصادية الأساسية على الميزانية.³

¹ - ibid., p10 ,11

² - راجع دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الموازنة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) على الموقع <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

³ - المرجع السابق، على الموقع <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

ثانيا-النفقات الضريبية(Dépenses Fiscales) : النفقات الضريبية هي التكلفة التي تنعكس على الإيرادات الضريبية جراء المعاملة التفضيلية لبعض الأنشطة، و يجب الإفصاح عن القيمة المقدرة لهذا النوع من النفقات كمعلومات إضافية في الميزانية ، ويستلزم أيضا في حدود الإمكان إدراج تحليل لنفقات الضريبية المرتبطة بالأصناف الوظيفية ضمن المناقشات و التعليقات حول النفقات المعتمدة على التصنيف العام بغرض توضيح خيارات الميزانية العامة.

ثالثا- الموجودات أو المستحقات و الالتزامات (Créances et engagements): يجب الإفصاح عن كل الالتزامات والمستحقات المالية في الميزانية وفي تقرير منتصف العام و نهاية السنة، كما يتعين إظهار كل العمليات الشهرية للاقتراض في التقارير الشهرية أو الوثائق المرفقة، و يجب تصنيف عمليات الاقتراض حسب فئة العملة التي يحسب بها الدين، و حسب أيضا جدول الاستحقاق الذي يظهر طبيعة الدين ما إذا كان بفائدة ثابتة أو متغيرة ، و ما إذا كان يسدد عند الطلب . و من ناحية أخرى يجب تصنيف المستحقات المالية حسب الفئات الكبرى مثل المقبوضات، السندات المالية، استثمارات المؤسسات ، القروض المقدمة إلى الكيانات أخرى. و يجب تفصيل الاستثمارات لكل مشروع على حدة، كما يتعين تقييد القروض المقدمة إلى الكيانات الأخرى حسب الفئات و تبعا لطبيعتها ، كما يجب الإفصاح قدر الإمكان عن كل قصور في الدفع حسب الفئات في حالة وجوده ، و يتعين كذلك تقييم الأصول المالية حسب قيمة إنجازها. بالإضافة إلى ذلك يجب الإفصاح عن أدوات الدين، مثل العقود المسبقة و صفقات مبادلة الدين، كما يجب تقديم تحليل تحسيبي للميزانية بهدف توضيح أثر تغيير معدلات الفائدة وأسعار الصرف على تكاليف التمويل¹.

رابعا-الموجودات والأصول غير المالية (Actifs Non Financiers) : يجب الإفصاح عن الأصول و الموجودات غير المالية مثل العقارات و المعدات، كما يتعين تمييز كلية الأصول غير المالية حسب تنفيذها و وفق النظرة المحاسبية و الميزانية، و يتطلب ذلك تقدير قيمة الموجودات واختيار جدول معدلات الاهتلاك المتعلق به ، و يجب الإفصاح بشكل جلي وواضح عن طرق تقدير قيمة الموجودات و تقدير الاهتلاكات. وعندما لا يتم الاحتساب بناء على الاستحقاق، يجب مسك سجل الاصول و تقييد المعلومات موجزة

OCDE, op.cit. « la transparence budgetaire- les meilleurs pratique de L'OCDE -», p12,13

- 1

عن هذا السجل وتقديمها في الميزانية و تقريرى منتصف العام و نهاية السنة¹.

خامسا - مخصصات رواتب المتقاعدين(Obligation liées aux pensions des agents publics):

يجب الافصاح عن مخصصات رواتب المتقاعدين في الميزانية ، و في تقريرى منتصف العام و نهاية السنة، وهذه المخصصات هي الفارق بين المنافع المتراكمة الناجمة عن الخدمة الماضية و المساهمات التي قدمتها الحكومة لقاء هذه المنافع. كما يتعين الافصاح عن الفرضيات الأساسية التي تشمل حساب الالتزامات .

سادسا- مخصصات الطوارئ أو الالتزامات المشروطة (Engagements Conditionnels) :

مخصصات الطوارئ هي تلك المخصصات التي يرتبط تأثيرها في الميزانية بأحداث مستقبلية محتملة الوقوع ، مثل ضمانات القروض الحكومية ، و برامج التأمين الحكومية ، و الدعاوى القانونية ضد الحكومة ، و يجب الافصاح عن كل المخصصات الطارئة المهمة في الميزانية و في تقريرى منتصف العام و في البيانات المالية السنوية ، كما يتعين كشف حيث يكون مناسباً ، عن المقدار الكلي لمخصصات الطوارئ و تصنيفها وفق الفئات الكبرى و تبعاً لطبيعتها ، بالإضافة إلى ذلك يجب الإفصاح كلما أمكن عن المعلومات المتعلقة بجوانب القصور في كل بند حسب تاريخها ، أما في الحالات التي لا يمكن فيها تقدير مخصصات الطوارئ كميّاً، يتعين وضعها في قائمة و توصيفها².

الفرع الثالث:القسم الثالث وحدة النزاهة و الرقابة و المساءلة (Sincérité, Contrôle, Et Responsabilité) :

يلقي هذا القسم الضوء على ممارسات ضمان جودة و وحدة التقارير من أجل توضيح المسؤوليات و تعزيز الهيئات الرقابية لممارسة مهامهم و إضفاء الشفافية على الميزانية .
و لتجسيد هذه الأهداف لا بدى من تكريس ما يلي:

أولاً- السياسات المحاسبية(La Politique Suivie En Comptabilité): يجب أن يرفق كل تقرير

بموجز عن السياسة المتبعة في المحاسبة ، و ينبغي أن يصف هذا الموجز القواعد أو الأساس

¹- المرجع السابق، على الموقع

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

OCDE, op.cit. (la transparence budgétaire- les meilleurs pratique de L'OCDE-),p13,14

- 2

الذي تركز عليه مناهج وطرق المحاسبة في إعداد التقارير (المحاسبة على أساس نقدي أو على أساس الاستحقاق مثلاً)، كما يجب أن يفصح عن أي انحرافات المرتبطة بالممارسات المحاسبية .ومن ناحية أخرى يجب استخدام السياسات المحاسبية نفسها في كل التقارير ، و إذا استدعى الأمر تغييراً في السياسات المحاسبية، يجب الإفصاح عن طبيعة التغيير وأسبابه، كما يجب حسب قدر الامكان تعديل المعلومات حول الفترات الواردة في التقارير السابقة بشكل يسمح من اجراء مقارنة بين الفترات التي تغطيها التقارير¹.

ثانياً-النظم و المسؤولية(Système Et Responsabilité): يجب إعتداد نظام فعال للرقابة

المالية الداخلية و على وجه الخصوص التدقيق المحاسبي بهدف ضمان نزاهة المعلومات الواردة في التقارير. و يجب أن يحتوي كل تقرير على تصريح بالمسؤولية من قبل الوزير الأول و الموظف السامي المكلف بإعداد التقارير ، بحيث يصرح الوزير المالية بأن كل القرارات الحكومية ذات أثر على الميزانية متضمنة في التقرير ، بينما يصرح الموظف السامي قد وظفت كل خبرتها في إعداد التقرير.

ثالثاً-تدقيق الحسابات(Audit) : يجب أن يخضع التقرير نهاية السنة (Rapport de fin

d'année) لمراقبة الهيئة العليا المسؤولة عن تدقيق الحسابات ، كما يجب أن يدقق البرلمان في تقارير التدقيق (Rapport D'audit) التي تعدها الهيئة المذكورة.

رابعاً-رقابة العامة و رقابة البرلمان(Le Contrôle du public et celui du Parlement) :

يجب أن يتاح للبرلمان كل الفرص والوسائل لدراسة وفحص تقارير الميزانية كلما أرد ذلك ، كما أن كل التقارير الواردة في دليل الممارسات النموذجية يجب أن توضع تحت تصرف الجمهور ، وأن تكون سهلة الولوج إليها و بصفة مجانية عن طريق الشبكة الأترنت .بالإضافة إلى ذلك ، يتعين على الوزارة المالية أن تساهم و تبذل قصارى جهدها في تبسيط الميزانية حتى يتسنى للمواطنين وكذا المنظمات غير الحكومية فهمها².

¹ -مفتاح فاطمة، المرجع السابق (المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة)،ص13، و أيضا المرجع السابق،على الموقع

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

OCDE, op.cit. (la transparence budgétaire- les meilleurs pratique de L'OCDE -),p15

- 2

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرننة الميزانية العامة

المطلب الثالث : مؤشر الميزانية المفتوحة (O.B.I) : أطلقت منظمة الشراكة الدولية

للميزانيات (IBP) Le Partenariat Budgétaire International ، وهي منظمة دولية غير حكومية¹ ، مشروع دولي عرف باسم مبادرة الميزانية المفتوحة (L'initiative sur le budget ouvert) ، و هذه المبادرة هي عبارة عن برنامج دولي بحثي و ترويجي (Un Programme international de recherche et de plaidoyer) يعزز ويدعم أنظمة مالية عامة السائدة في الدول في أن تتبنى القواعد و المبادئ التي تقوم

¹ - أنشئت شراكة الموازنة الدولية (IBP) في عام 1997 لتعزيز وترقية شفافية و شمولية عمليات الميزانية الحكومية وذلك من خلال تحسين الحكومة وتقديم الخدمات في الدول السائر في طريق النمو. إن تركيز شراكة الموازنة الدولية على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني كان بدافع الجهود المبذولة لمراقبة الميزانية من طرف نخب المجتمع المدني في عدد صغير من البلدان المتوسطة الدخل في أوائل التسعينات والتي كان وضع عملها مأساويا في تلك الفترة .

و في البداية عملت شراكة الموازنة الدولية مع مؤسسات الفكر في ثمانية بلدان تقريبا، و الآن اتجه عملها مع مجموعة أوسع وأكثر تنوعا من المنظمات المستقلة التي تستهدف رصد و مراقبة الميزانية في أكثر من 100 بلد.

و يعتمد برنامج الميزانية الدولية على الفرضيات الأساسي التالية:

- إن إدراك الجمهور ومشاركته عاملان ضروريان لإصلاح نظام الميزانية العامة ولكي تكون هذه الأخيرة أكثر استجابة.
- إن نجاح مشاركة منظمات المجتمع المدني يتطلب حصول المواطنين على المعلومات والفرص للمشاركة في صياغة و مراقبة السياسات العامة والميزانيات العامة.
- يقع على عاتق الحكومة واجب أساسي يتمثل في تزويد الجمهور بمعلومات شاملة وبمبسطة وفي الوقت المناسب عن الميزانية كما يتعين عليها توفير الفرص والامكانيات التي تضمن المشاركة في مسار الميزانية.
- ويقع على عاتق الحكومة واجب أساسي يتمثل في الحرص على تخصيص أقصى حد من الأموال العامة المتاحة للتخفيف من حدة الفقر، وينبغي أن تنفق الأموال العامة حسب الأولويات العامة، ولا سيما أولويات للفقراء والمهمشين.

وتركز هذه المنظمة الدولية لتجسيد أهدافها على منظمات و جمعيات المجتمع المدني ، حيث يلاحظ من الناحية العملية مدى تأثير المجتمع المدني في صنع الميزانية و السياسات العامة. ففي الهند مثلا، كشفت الحملة الوطنية التي قامت بها إحدى الجمعيات لحقوق الإنسان المسماة (NCDHR) ، في داليت كيف أن الحكومة قامت بتحويل 150 مليون دولار من برامج للفقراء والمهمشين إلى دورة ألعاب الكومنولث لعام 2010. بعد هذه الحملة تم إعادة نسبة 75 في المائة من هذه الأموال إلى غرضها الأصلي، أما في المكسيك ، فقد استخدمت جمعية (FUNDAR) البحوث المتعلقة بالميزانية لقيادة الجهود التي نجحت في النهاية إلى تخفيض حصة كبار الفلاحين من برنامج الدعم الزراعي المقدرة بـ 20 مليار دولار وزيادة حصة المزارعين الصغار و الأكثر فقرا. أنظر إلى موقع منظمة الشراكة الدولية للميزانيات.

<http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history>

على الشفافية و القابلية للمساءلة و المشاركة . و قد وضعت هذه المنظمة مؤشر الميزانية المفتوحة (Open Budget Index) سنة 2006، بهدف تعزيز البرنامج البحثي المسمى المبادرة الميزانية المفتوحة (OBI) ، و تقييم أنظمة الميزانية .

وتجري هذه المنظمة مسح (OBI) مرة واحد كل عامين ، وينصب من خلالها تقييم على ثلاثة نقاط رئيسية وهي : ما هو مقدار معلومات الميزانية التي تتيحها الحكومات للعامة ، و مدى توفر الفرص المتاحة لمشاركة العامة في كيفية إدارة الأموال العامة والتعبير عن مخاوفهم، و أخيرا ماهي قدرة أجهزة الرقابة(البرلمان، مجلس المحاسبة) على لعب دورها في إخضاع الحكومات للمحاسبة ، وقد شمل المسح في البداية 59 دولة ثم ارتفع عددها إلى 102 دولة سنة 2015¹.

الفرع الأول: مضمون مؤشر الميزانية المفتوحة:

يهدف مؤشر الميزانية المفتوحة (OBI) إلى تعيين نتيجة كل دولة وبيان ترتيبها حسب التقييم الكلي المتحصل عليه ضمن سلم التنقيط يتراوح من 0 إلى 100 وفقا لمتوسط القيم الرقمية للإجابات على الأسئلة التي عددها 109 سؤال يعده باحثون مستقلون². وتغطي هذه الأسئلة ثمانية (08) وثائق تعبر عن الميزانية العامة وهي: بيان ما قبل الميزانية (06 أسئلة)، ومقترح الميزانية (54 سؤال)، والميزانية المعتمدة (06 أسئلة)، و ميزانية المواطن (4 أسئلة)، والتقارير التي تصدر خلال العام (09 أسئلة)، وتقارير نصف سنوية (09 أسئلة)، وتقارير نهاية العام (14 أسئلة)، وتقارير الرقابة والمراجعة (7 أسئلة)³.

¹- يمثل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2015 الجولة الخامسة من سلسلة عمليات المسح التي أجرتها الشركة الدولية للميزانيات، حيث أجرت هذه الأخيرة عمليات المسح خلال سنوات 2006،2008،2010،2012. ويتم تنفيذ المسح عادة كل سنتين ، ومع ذلك فقد أجلت هذه المنظمة الحكومية الجولة الأخيرة بمقدار عام لإدراج مجموعة من التحسينات في أسئلة المسح. راجع تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2015 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات على الموقع الإلكتروني:

www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf

²- د.عبدودي فاطمة الزهراء ، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الانفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعولمة و السياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016، ص 194،195

³- راجع إجراءات مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 على الموقع : <http://www.openbudgetindex.org>

الشكل رقم 09 يتضمن قياس زمن إصدار المعلومات للجمهور في الوقت المناسب
وخلال جميع أطوار و مراحل الميزانية

قياس إصدار المعلومات في الوقت المناسب إلى الجمهور من خلال مسار الميزانية		
رقم سؤال لعملية المسح لسنة 2015	المواعيد النهائية لنشر المستندات "المتاحة"	وثيقة الميزانية
54-58 جدول 03	يجب نشره قبل شهر على الأقل من تاريخ تقديم اقتراح الميزانية إلى الهيئة التشريعية لإقراره.	بيان التمهيدي الميزانية (بيان قبل الميزانية)
1-53 جدول 03	ينبغي جعل مقترح الميزانية متوفرا للجمهور عند عرضه لأول مرة على السلطة التشريعية ، و لا ينبغي في أي حال من الأحوال حجب الميزانية المقترحة حتى بعد أن تستوفي السلطة التشريعية مداولاتها أو إقرارها للموازنة بصفة نهائية.	اقتراح الميزانية من الجهاز التنفيذي والوثائق الداعمة
59-63 جدول 03	يجب أن تنشر و تعرض على الجمهور في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد الموافقة على الميزانية من قبل السلطة التشريعية	الميزانية المرخص بها
64-67	يجب أن يتم نشره ضمن الإطار الزمني نفسه للمستند الأساسي، فعلى سبيل المثال، يجب إصدار ميزانية المواطنين في الفترة الزمنية التي تكون عند مرحلة تقديم الحكومة لمشروع الميزانية على البرلمان و قبل إقرار هذا الأخير لهذا المشروع	ميزانية المواطن
68-75 جدول 03	التقارير الدورية يمكن أن تكون شهرية أو ربع سنوية، غير أنها يجب أن تعرض على الجمهور في موعد أقصاه ثلاثة أشهر بعد انتهاء فترة المشمولة بالتقرير مثلا تقرير لشهر جوان يمكن أن يصدر إلى غاية شهر سبتمبر	والتقارير التي تصدر خلال العام (أو التقارير الدورية)
76-83 جدول 03	ينبغي أن تحتوي هذا النوع من التقارير تحديث شامل بشأن تنفيذ الميزانية ، بما في ذلك مراجعة الافتراضات و التوقعات ، وينبغي أن يعرض التقرير على الجمهور في موعد أقصاه ثلاثة أشهر بعد انتهاء فترة المشمولة بالتقرير فعلى سبيل المثال، من أجل إعتبار المراجعة نصف السنوية لبلد سنته المالية من يناير إلى ديسمبر متوفرة للجمهور ، ينبغي أن تغطي الأشهر من يناير إلى جوان، وتصدر في وقت لاحق لا يتجاوز نهاية شهر سبتمبر.	وتقارير نصف سنوية أو المراجعة نصف السنوية
84-96 جدول 030	وهو عبارة عن وثيقة تضعها السلطة التنفيذية بعد انتهاء السنة المالية ، و يجب أن يصدر في موعد لا يتجاوز 12 شهرا بعد نهاية السنة المالية (الفترة المشمولة بالتقرير)	وتقارير نهاية العام
97-102 جدول 03	يصدر تقرير المراجعة عن جهاز الرقابة الأعلى ، و يصادق على الحسابات الختامية لنهاية السنة المالية ، ويجب أن يصدر في موعد لا يتجاوز 18 شهرا بعد نهاية السنة المالية (الفترة المشمولة بالتقرير).	تقارير الرقابة والمراجعة

إضافة إلى ذلك يتم تقييم إجراءات أجهزة الرقابة و مشاركة العامة من خلال أسئلة مسح الأخرى والتي عددها واحد وثلاثون (31) سؤال غير مستخدمة لحساب مؤشر الميزانية المفتوحة ، حيث يمكن

هذا المسح من قياس كل من مسألة مشاركة الجمهور في الميزانية العامة (16 سؤال)، و مدى قوة السلطة التشريعية (11 سؤال)، و فاعلية جهاز الرقابة العليا (04 أسئلة). ويتم تسجيل متوسط الإجابات للأسئلة المتعلقة بكل مجال و من تم منح لهذه المجالات درجة منفصلة كما يتضح من خلال الجدول أدناه¹.

الشكل رقم 10 يتضمن تقييم الجهات الفاعلة والممارسات المتعلقة بالرقابة على الميزانية

تقييم الجهات الفاعلة والممارسات المتعلقة بالرقابة على الميزانية العامة		
مؤشر القياس	أرقام الأسئلة في عملية المسح لسنة 2015	عدد الأسئلة حسب كل مؤشر
المشاركة العامة في عملية الميزانية	13-119-114	16
مدى فاعلية وقوة السلطة التشريعية	113-103	11
قوة المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات	118-115	04

الفرع الثاني: معايير التي يعتمد عليها تقرير نتائج مسح (OBI) : يقسم تقرير نتائج مسح

(OBI) لمنظمة "الشراكة الدولية حول الميزانية" البلدان إلى 5 فئات: بالنسبة للفئة الأولى و الفئة الثانية فهما يقدمان معلومات كافية (Informations Suffisantes)، حيث تتكون الفئة الأولى من الدول التي توفر معلومات شاملة وتحصل على درجات من 81 إلى 100، والفئة الثانية تتشكل من الدول التي توفر معلومات ذات مغزى وجوهرية وتحصل على درجات من 61 إلى 80، أما فيما يتعلق بالفئات الأخرى المتبقية فهي توفر معلومات غير كافية (Informations Insuffisantes) ، حيث تتكون الفئة الثالثة من الدول التي توفر معلومات محدودة (limité) وتحصل على درجات من 41 إلى 60، والفئة الرابعة تتشكل من الدول التي توفر الحد الأدنى (Minimal) من المعلومات وتحصل على درجات من 21 إلى 40 ، والفئة الخامسة و الأخيرة من الدول ، تصنف في خانة الدول التي توفر معلومات نادرة وضيئة أو لا تقدم

¹- تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات ، ص 63 على الموقع الإلكتروني:

www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf

أية معلومات (Très Peu Et Aucune Informations)، لأنها لا تقدم بتاتا المعلومات عن الميزانية أو توفرها بشكل ضئيل، وتحصل على درجات من 0 إلى 20.

وتأتي الدول التي تحصل على درجة أعلى من 60 في المرتبة الأولى ، لكونها حققت تقدما كبيرا في تكريس شمولية وثائق الميزانية، فهي دول تعمل و تُشجع باستمرار مشاركة و إرتباط جميع المواطنين بكافة العمليات الميزانية ، و في جميع أطورها و مراحلها، كما أنها تسهر على توفير للأجهزة الرقابية والتشريعية جميع الوسائل و الموارد اللازمة لتنفيذ وظيفة الرقابة على نحو فعال، و ذلك من خلال تقديم آليات المشاركة على أسس مبتكرة خلال المراحل المختلفة لإعداد الميزانية، بالإضافة إلى ذلك فإنه في إطار الشفافية المالية ، تقوم بنشر كل الوثائق التي لها علاقة بالميزانية العامة عبر الإنترنت في شكل مقروء آليا مثل جداول البيانات “إكسل” وهذا حتى يسهل دراستها وتحليلها. ، كما تعمل على تحسين التعاون مع المجتمع المدني والوكالات المانحة من جهة ، و تسهر على تعزيز من دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توفير المزيد من الشفافية والمساءلة والتفاعل من جهة أخرى.

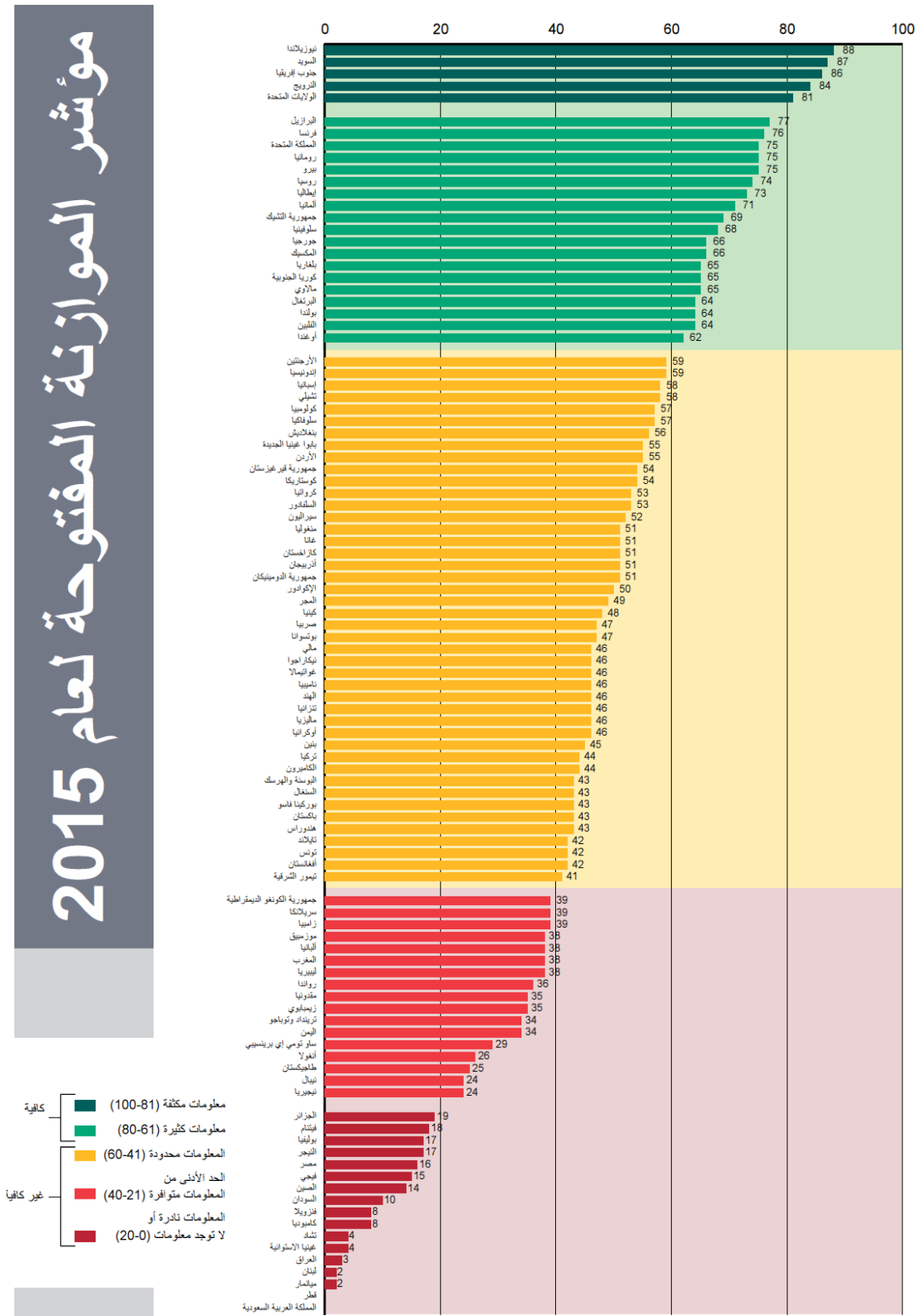
و يتضح من خلال ما تقدم على وجود في هذه الدول جهود منسقة من جانب جميع أصحاب المصلحة لتوفير البيئة المناسبة لتوليد الإصلاحات اللازمة.

أما الدول التي تحصل على درجات أقل من 60 ، فتأتي في المرتبة الثانية ، فهي الدول التي توفر فقط الحد الأدنى من المعلومات و التي تتعلق بمقترح السلطة التنفيذية و المتمثل في مشروع قانون المالية ، والميزانية المرخص بها، وتقارير مراجعة الحسابات (أي تقارير الصادرة عن الهيئات المكلفة بالرقابة على غرار مجلس المحاسبة)، وميزانية المواطن، وتنشر هذه الوثائق بصورة منتظمة ودورية.

و تأتي الدول التي تحصد على درجات من 0 إلى 20 في ذيل الترتيب ، لأنها لا توفر للمواطن المعلومات الكافية عن الميزانية العامة، بل أن البعض منها يعتمد على عدم تقديمها ، وهو ما يتنافى مع مبدأ الشفافية المالية ، ويمكن توضيح تصنيف الدول من خلال المسح العام الذي أجرته منظمة الشراكة الدولية للميزانيات سنة 2015 ، وذلك حسب الرسم البياني المشار إليه أدناه¹.

¹- تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات ، ص 07 و ذلك على الموقع الإلكتروني:

الشكل رقم 11 المتضمن الرسم البياني لمؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2015



المبحث الثاني: التجربة الفرنسية كنموذج لإصلاح نظام الميزانية في الدول الغربية:

يشكل القانون العضوي الصادر سنة 2001 ثورة حقيقية لقوانين المالية العامة في فرنسا¹

، حيث ظل القانون المرجعي السابق الصادر بمقتضى الأمر رقم 59-02 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية سائدة لفترة طويلة، ورغم المحاولات العديدة من قبل البرلمان لتعديله ، ما يقرب عن 35 اقتراحا ولكنها كلها باءت بالفشل ، إلى أن كللت مبادرات النواب بنجاح ، بعد تقديم مقترح التعديل الذي أعده فريق عمل في البرلمان الفرنسي تحت إشراف رئيس الجمعية الوطنية " لوران فايوس " (Laurent Fabius) ، حيث قام هذا الفريق سنة 1998 بإعداد تقرير معنون " رقابة حقيقية من أجل إنفاق أحسن

¹ - أمام التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة على الخصوص بأثر عولمة الاقتصاد على الموارد والتكاليف العمومية، إضافة إلى تراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتقلبات أسعار النفط، لم تعد المقاربة التقليدية لتدبير الميزانية قادرة على مواكبة هذه التغيرات، فكان لا بد من اتخاذ مجموعة من الإصلاحات الجذرية تهدف إلى تحديث التدبير المالي، وهكذا تم اعتماد مقاربة جديدة لتدبير الميزانية في العديد من الدول المتطورة كالولايات المتحدة (1990)، وبريطانيا (1993)، وفنلندا وهولندا (2001). وعلى غرار هذه الدول سارعت فرنسا إلى اعتماد نظام إصلاحي في ظل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، والذي أطلق عليه المختصين في مجال القانون عدة تسميات على القانون العضوي الصادر سنة 2001 ، الثورة الثقافية (Révolution Culturelle)، دستور المالية الجديد (Nouvelle Constitution Financière)، الحكامة المالية الجديدة (Nouvelle Gouvernance)...إلخ، غير أن بعض ذهب إلى أن القانون العضوي لا يعد ثورة حقيقية على أساس أن بعض الآليات التسيير المالي المنصوص عليها في مشروع القانون العضوي قد تم تجربتها في فرنسا من قبل ، على غرار أسلوب ترشيد الخيارات المالية (RCB) الذي جرب في السبعينات وكذلك في دول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OCDE)، ويعرف هذا الأسلوب بأنه منهج تطبقه الدولة عن طريق استخدام كل تقنيات و الاحصائيات المتوفرة لديها للقيام بمجموعة من العمليات التي يتم من خلالها البحث عن فعالية النفقات العامة ، وربطها بالأهداف الأساسية محددة مسبقا في إطار البرامج مع تحديد الإمكانيات الخاصة بتطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي كطريقة تحليل التكلفة و المنفعة (l'analyse coût /avantages) ، و طريقة تحليل التكلفة و الفعالية (l'analyse coût/efficacité)، غير أن جانب آخر من المتخصصين وقفوا موقف وسط، حيث ذهب روبرت هرتزوق (Robert Hertzog) إلى القول بأنه بالفعل إذا كان القانون العضوي يشكل قطيعة مع نظام المؤسسة بموجب أمر 1959 الذي يقدم أحيانا على أنه كايح للحدائثة و العصرنة ، فإن التجديد الذي أتى به القانون العضوي 2001 يبدو بدرجة أقل في محتوى القانون العضوي بالمقارنة مع طريقة تصميم ووضع هذا النص ، حيث تم وضع المشروع من قبل البرلمان نفسه وهذا يعتبر حدث تاريخي هام غير مسبوق ، كما أن رواد الإصلاح في البرلمان هم نخبة من خيرة السياسيين و الإداريين . فضلا عن ذلك يعد هذا المشروع إستمرارا للتطور على مستوى التسيير العام الذي شرع في جسده منذ الثميينات . راجع حنيش أحمد، نفس المرجع، ص 81، 82. و اجع أيضا

Michel Le Clainche, Introduction, Ecole nationale d'administration (ENA), Revue française d'administration Publique, N°117,2006,p06,07

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

واقطع أقل " ، و الذي أشتهر لاحقاً باسم " تقرير فاييوس ، ميقود " (FABIUS, MIGAUD) ، و قد تم نشر هذا التقرير في جانفي 1999، كما أنه على مستوى مجلس الشيوخ قام رئيس لجنة المالية " ألان لامبار " (Alain Lambert) في شهر أكتوبر 2000 بنشر تقرير المعنون " منح فرنسا دستور مالي جديد هو مسألة أولية لإصلاح الدولة" ، غير أن العامل الأساسي والحاسم الذي ساهم بشكل أساسي في صنع الإصلاح هو المناقشات التي حدثت في نهاية سنة 1999 على مستوى مجلس الشيوخ الفرنسي حول حقيقة فائض إيرادات الجبائية ، حيث طالبت الغرفة العليا بشفافية المعلومات المالية ، وكان جواب الحكومة الفرنسية في 16 مارس 2000 ، هو الموافقة على مشروع تعديل الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959¹، وتم بعدها بـ 08 أشهر مناقشة مشروع التعديل ، ثم التصويت عليه من قبل البرلمان بالإجماع (l'unanimité) و إصداره في شهر أوت سنة 2001، ومنذ هذه الفترة أدخل على نظام الميزانية العامة في فرنسا إصلاحات عميقة وجوهرية وفق جدول زمني محدد ، نقف عنده من خلال التطرق إلى أهم المحطات الرئيسية لإصلاح نظام الميزانية في فرنسا ، وهي :

- الأول من شهر أوت 2001 إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (la LOLF)

- 17 جوان 2002 إستحداث وزارة منتدبة للميزانية وإصلاح الميزانية Ministère Délégué Au Budget Et

A La Réforme Budgétaire

- 21 جانفي 2004: تقديم إلى البرلمان النموذج الأول للميزانية طبقاً للمبادئ القانون العضوي المتعلق

بقوانين المالية قبل سنة واحدة من الشروع في تطبيق الفعلي للنموذج الجديد للميزانية المقرر بموجب

1- في الحقيقة الأمر أن هناك عدة عوامل أخرى ساعدت على دفع عجلة الإصلاح في فرنسا مثل تعيين رئيس الفريق العمل الذي قاد مشروع الإصلاح وهو رئيس الجمعية الوطنية " لوران فاييوس " (Laurent Fabius) كوزير للإقتصاد والمالية و الصناعة في مارس 2000، وكذلك دعم كل من رئيس الجمعية الوطنية " لاساي ريموند " (Lassay Raymond)، رئيس مجلس الشيوخ " كرستيان بون سولي " (Christian poncelet) لمشروع الإصلاح، كما أن التعايش السياسي بين اليسار (حزب الاشتراكي (P.S)، وحزب الشيوعي (P.C)، و أحزاب اليمين الحركة من أجل فرنسا (MPF)، التجمع من أجل فرنسا (RPR)، و الجمهوريين الذين كانوا يشكلون من الديوغوليين، الأحرار ، حزب الديمقراطي المسيحي ، و أخيراً أنصار البيئة)، على إثر فوز الإشتراكيين بقيادة ليونال جسبان (Lionel Jospin) في الإنتخابات التشريعية لسنة 1997 ، وجود رئيس جاك شراك بإعتباره يمثل اليمين على رأس الجهاز التنفيذي في فرنسا. وأخيراً مساهمة أيضا مجلس المحاسبة الفرنسي في إصلاح ، حيث ساهم رئيس هذه الهيئة " بيار جوكس " (pierre joxe) بإعتباره عضواً في الفريق العمل الذي قاد مشروع الإصلاح في سنة 1998. راجع الجوزي فتبيحة، نفس المرجع، ص 146، 147. و أيضا حنيش أحمد، نفس المرجع، ص 83، 84. وراجع أيضا

André Barilari, Michel Bouvier, « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'état », librairie générale de droit et de la jurisprudence, 2^{ème} édition, paris, 2007, p13,14. Xavier. Vandendriessche, « finances publiques » ,cours, 2010, 2011 sur le site : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/index.

- 02 جوان 2005: إلحاق وزارة الإصلاح الدولة بوزارة الميزانية.
- 05 جويلية 2005: تقديم مشروع متعلق بقانون المالية لسنة 2006 إلى البرلمان.
- 12 جويلية 2005: إصدار مشروع تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (la LOLF)
- أول أكتوبر 2005: نشر المشروع الأولي للأداء السنوي (PAP) Le Projets Annuels De Performances
- أول جانفي 2006: دخول حيز التنفيذ أول ميزانية عامة في فرنسا تخضع كلية للمبادئ القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (la LOLF)
- 29 ماي 2007: إنجاز أول شهادة المطابقة الحسابات من طرف مجلس المحاسبة
- أول جوان 2007: نشر أول تقرير سنوي حول الأداء (RAP) Le Rapports Annuels De Performance
- 23 جويلية 2008: التعديل الدستوري الذي إستحدث بموجب المادة 32، قوانين برمجة المالية العامة Les Lois de Programmation des Finances Publiques
- 09 فيفري 2009: إصدار أول قانون متعلق البرمجة للمالية العامة 1^{re} loi de programmation des finances publiques

وللوقوف بالتفصيل عن محتوى الإصلاح الذي تضمنه القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، ندرس أولا أسباب تعديل الأمر رقم 59-02، ثم نتعرض ثانيا لأهم المحاور التي تضمنها القانون المرجعي الجديد للميزانية، ونتطرق ثالثا إلى أداء الميزانية في ظل الإصلاحات الجديدة ، وأخيرا نحاول أن نتعرف على أهم التحديات التي توجه عملية الإصلاح في فرنسا.

المطلب الأول: أسباب و أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة في فرنسا

انضمت فرنسا من خلال الإصلاحات التي أدخلتها على نظام الميزانية عن طريق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، إلى الدول السبابة في مجال إصلاح المالية العمومية كالولايات المتحدة (1990)، وبريطانيا (1993)، وفنلندا وهولندا (2001)، وغيرها من الدول.

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

وقد أعتبر الإصلاح نظام المالية العمومية الجديد المكرس بموجب القانون العضوي الصادر سنة 2001، بأنه ثورة المالية التي من خلالها تسعى فرنسا إلى أن تدار وظائف الدولة بكفاءة وفعالية عالية ، و بانسجام مع الأهداف الاستراتيجية المسطرة ، وتحقق تطلعات الشعب الفرنسي.

و للوقوف على معنى الإصلاحات بفرنسا، نتعرض في هذا المطلب إلى دراسة أولاً أسباب و دوافع التعديل الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959، ثم نتطرق ثانياً إلى أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة الجديد بفرنسا، ونعني هنا أهداف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001.

الفرع الأول: أسباب ودوافع تعديل الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959:

تتمثل الأسباب و العوامل الرئيسية في تعديل الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959 ، و المتضمن قانون القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في ما يلي:

- عدم تكريس مفهوم مسؤولية الفاعلين السياسيين و الإداريين في ظل الأمر رقم 59-02 الصادر في 02 جانفي 1959، بحيث ظل هذا المفهوم غامضاً و مهمشاً لوقت طويل في مجال التسيير المالي.

- نقص وضوح (manque de lisibilité) لمختلف العمليات المالية للدولة ، بحيث يلاحظ أن الوثائق الميزانية لا تقدم معلومات واضحة و مفهومة للبرلمانيين أو للجمهور .

- التحول على مستوى الدولي الذي أضحى يتشكل ويبني من جديد، حيث لم يكن من الممكن أن يظل تطبيق الأمر 59-02 ، بعد انضمام فرنسا إلى الإتحاد الأوروبي ، بحيث أصبحت معظم الميزانيات الوطنية منذ إبرام إتفاقية ماستريخت خاضعة لإجراءات الرقابة في الإتحاد ، كما أن ميزانية الإتحاد يتم تمويلها من قبل الميزانيات الوطنية¹.

الفرع الثاني: أهداف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF):

سعى مؤيدو مشروع الإصلاح من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التالية:

¹-حددت اتفاقية ماستريخت أحكام متعلقة بالمالية العامة ، فعلى سبيل المثال أكدت المادة 274 من اتفاقية الإتحاد الأوروبي على مبدأ حسن تسيير المالي .

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

-إصلاح و عصرنه الدولة : يعد موضوع إصلاح الدولة وتحديثها حسب أنصار مشروع

قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 هو الهدف الأساسي من إقتراحه أمام البرلمان ، حيث أشار السيد ميغود في سنة 2000 من خلال مذكرة شرح أسباب مشروع القانون العضوي ، بأن مشروع قانون العضوي يتضمن آليات إصلاح الدولة،وقد كتب في سنة 2006 كل من ديدي ميغود (Didier Migaud) و " ألان لامبار " (Alain Lambert) وهما من رواد الإصلاح في فرنسا، بأننا " نقصد بـ"إصلاح الدولة" أن تكون دولة أكثر فعالية والأكثر كفاءة بحيث يكون أداءها هو الأقصى بالنظر إلى تكلفة معينة و ذلك لخدمة السياسات العامة التي حددها المشرع بمبادرة من الحكومة ورئيس الجمهورية .

إن إصلاح الدولة يتطلب تكوين جهاز إداري بمقدوره تحقيق الأهداف التي حددت له مسبقا ، وقادر على تقييم نتائجها،و تصحيح إن إقتضى الأمر مساره ،فمن وجهة النظر هذه، تم تصميم أحكام مشروع القانون العضوي لتكوين دولة أكثر كفاءة و بأقل تكلفة تكون في خدمة الفرنسيين ونحو هذا المسعى فإن تقرير مجلس الشيوخ رقم 343 (2000-2001) و الذي وقعته " ألان لامبار " (Alain Lambert) حدد الهدف وهو : "تحديث التسيير والإدارة العامة من أجل إصلاح الدولة.

منذ البداية كانت قناعتنا بأن إصلاح الدولة يمر حتما بتحديث أدوات الميزانية والمحاسبة ، وقد تجسد ذلك من ناحية الوقعية ، حيث تم في سنة 2005 انشاء مديرية عامة لتحديث الدولة، التي تضم أربع هيئات موجودة من قبل: وهي مديرية إصلاح الدولة (la direction de la réforme budgétaire)، مفوضية المستعملين و تبسيط الإجراءات الإدارية (la délégation aux usagers et aux simplifications administratives) ، مفوضية تحديث التسيير العام و هياكل الدولة (la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'état) ، و الوكالة من أجل تطوير الإدارة الإلكترونية (l'agence pour le développement de l'administration électronique)¹.

-تقوية وتعزيز دور البرلمان في مجال الميزانية : تم وضع الأمر 59-02 بناء على نظرة سياسية مكرسة بموجب دستور 1958 والتي كانت تقوم على فكرة عقلنة البرلمان نتيجة السوابق السياسية التي حدثت في ظل الجمهورية الرابعة، ومن تم فإن واضعوا هذه النصوص القانونية سعو إلى تثبيت البرلمان

¹ Alain Lambert, Didier Migaud, La Loi Organique Relative Aux Loïs De Finances (Lolf) : Levier De La Réforme De L'état, Ecole nationale d'administration (ENA), Revue française d'administration Publique, N°117,2006,p11,12

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنة الميزانية العامة

ضمن حدود تقوم على صرامة الإجراءات و الآجال ، وقد ترتب عن هذا الوضع عدم ممارسة الهيئة التشريعية لمهامها بشكل فعال نتيجة تحكم الحكومة في عملية الميزانية و عدم شفافية المعلومات و عمليات المالية ، فلم يكن لهذه المؤسسة التشريعية سلطة حقيقية في ترخص و مراقبة الميزانية . بشكل فعال ، غير أن الوضع إختلف بعد 40 سنة ، فهناك إرادة سياسة لتعزيز سلطة البرلمان في مجال الميزانية وذلك من خلال تدعيم سلطة الرقابة و حق التعديل.

المطلب الثاني: المرتكزات التي يستند عليها القانون العضوي 2001:

تضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 (LALOF2001) محاورة رئيسية بهدف تحديث منظومة الميزانية في فرنسا ، و أخرى ذات صلة بنظام الميزانية ، على أساس أن نجاح و فعالية الإصلاح المالي مرهون بإصلاحات عميقة للدولة تمس جانب الإداري و المحاسبة العمومية. و على ضوء ذلك سندرس أولا المرتكزات الأساسية في الفرع الأول، ثم نتعرض للمحاور ذات صلة بمشروع الإصلاح في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المحاور الكبرى لمشروع الإصلاح في فرنسا

يعتمد مشروع الإصلاح على محاورة أساسية ورئيسية، تهدف إلى - على حد تعبير صانعي مشروع الإصلاح ،ديدي ميغود (Didier Migaud) و " ألان لامبار (Alain Lambert) - ، " أن تكون دولة أكثر فعالية والأكثر كفاءة، بحيث يكون أداءها هو الأقصى بالنظر إلى تكلفة معينة و ذلك لخدمة السياسات العامة التي حددها المشرع بمبادرة من الحكومة ورئيس الجمهورية" تتمثل هذه المحاور الكبرى فيما يلي:

أولا- تبني إطار جديد للميزانية (ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج): يعتبر تكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 تغييرا شاملا لآليات العمل العمومي في فرنسا . وهكذا فالمنهجية القائمة على النتائج حلت في فرنسا محل التدبير القائم على الوسائل والانتقال من مقارنة قانونية وتقنية التي تنطوي على تعقد الآليات المالية و جمود الإجراءات من جهة و تقوم فقط على صرف الاعتمادات في إطار الحدود القصوى المرخص بها المعتمدة من جهة أخرى إلى مقارنة جديدة تهتم بتحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيهها نحو تحقيق نتائج محددة سلفا. فحوكمة الميزانية تقتضي نظام عقلاني يقوم على تحديد وتوضيح الأهداف و اعتماد

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

منهجية تحليل وتقييم النتائج ، ولا يقتصر فقط على الاعتبارات القانونية للنفقة ومشروعيتها و مطابقتها للاعتمادات.

ثانيا-الهيكلة أو المدونة الجديدة للميزانية العامة: أدخل القانون العضوي المتعلق

بقوانين المالية لسنة 2001 تعديلا هاما على التصميم الهندسي للميزانية ، بحيث لم يعد يعتمد فقط التصميم الجديد على التنظيم القديم الذي يركز على تقسيم فصول الميزانية حسب طبيعة النفقات و إنما أضحى يستند أيضا على تنظيم وتقسيم الميزانية حسب المهام و البرامج و الأنشطة¹. و بمعنى آخر أنه إذا كان القانون العضوي الجديد قد حافظ على الهيكلة القديمة المكرسة بموجب الأمر 02-59 و التي كانت تعتمد على التقسيم الثنائي للميزانية ، بحيث يتناول القسم الأول منها الأحكام المتعلقة بالإيرادات، و توازن الميزانية، و القروض أما القسم الثاني يشمل على أحكام المتعلقة بالنفقات الميزانية ، كما كانت تركز على توزيع الاعتمادات المالية حسب طبيعتها و حسب الدوائر الوزارية ، فإن التعديل الجديد قد أدخل منطلقا جديدا على التصميم الميزانية الحالي، بحيث أضحى تخصيص الاعتمادات يتم حسب الأهداف التي يفترض الوصول إليها، مما أثر على شكل الميزانية و على طريقة تقديمها، بحيث أصبح التصويت على اعتمادات الميزانية يتم حسب المهام التي هي في الأصل مجموعة من البرامج المشكلة من مجموعة من العمليات أو الأنشطة. ولتوضيح التصميم الجديد للميزانية العامة في فرنسا ، نورد الشكل التالي²:

¹ - Damien Catteau, LA LOLF et la modernisation de la gestion publique, Dalloz, Paris, 2007, p 47

² - راجع الدليل العملي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001

Ministère de l'économie et des finances.(direction du budget (DB),le guide pratique de la lolf,septembre 2006, p16 .www.astrid-online.it/static/upload/protected/guid/guidelolf.pdf

و تجدر الإشارة إلى أن الدليل العملي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 تم تهيئته عدة مرات منها

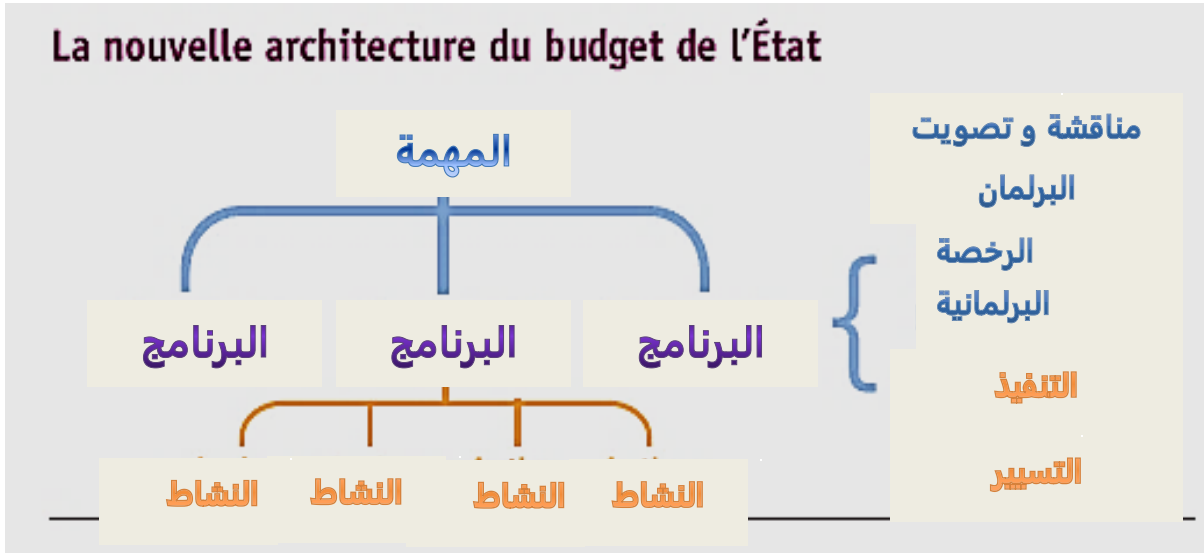
الدليل العملي لسنة 2010 أنظر الموقع https://www.ac-guyane.fr/IMG/pdf/guidelolf2010_complet.pdf

الدليل العملي لسنة 2012 أنظر الموقع https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/.../guide_pratique

لمزيد من الإطلاع راجع موقع المديرية العامة للموازنة التابعة لوزارة المالية الفرنسية:

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/direction-budget>

الشكل رقم 12 يوضح التصميم الجديد للميزانية العامة في فرنسا



1- المهمة (Mission): تشكل المهمة المستوى الأول للتصميم الهندسي الجديد للميزانية

، وتعرف على أنها مجموعة من البرامج المرتبطة بسياسة عامة محددة سالفاً¹، فهي تنشأ بمبادرة الحكومة إما عن طريق دائرة وزارية معينة أو عدة دوائر وزارية، و على هذا الأساس فإن تقسيم الميزانية العامة إلى مهام يتعلق بتحديد هوية السياسات العامة التي تتبعها الدولة، و من ناحية أخرى فإن المهمة هي الوحدة التي يعتمد عليها البرلمان في التصويت (Unité de vote) على الاعتمادات المالية المخصصة²، و يمكن أيضاً أن تكون موضوعة تعديل من قبل أعضاء المؤسسة التشريعية .

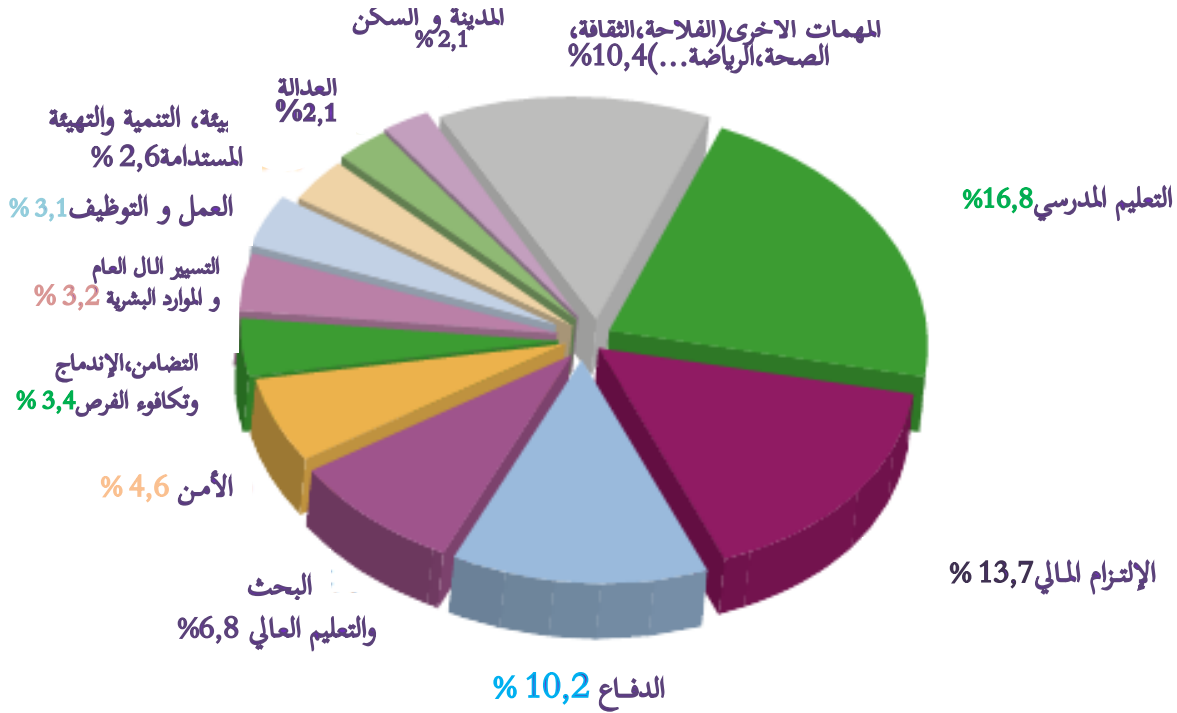
إن تقسيم الميزانية العامة على أساس المهمات يعطي مقروئية جيدة و صورة واضحة للسياسات المالية للدولة، وهكذا يتضح لنا مثلاً من خلال المخطط ادناه أهم المحاور الرئيسية للسياسات المالية في فرنسا المقررة بموجب قانون المالية لسنة 2012، حيث يلاحظ أن الدولة تركز أكثر على التعليم المدرسي بنسبة 16,8%، ثم يليه الالتزامات المالية بنسبة 13,7%، ثم قطاعات أخرى كالفلاحة والثقافة و الصحة و الرياضة بنسبة 10,4%، ثم الدفاع بنسبة 10,2%... الخ.

¹ - article 07 /2 de la Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

«... Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie... »

² - article 43 alinéa 3 de la Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances
«... La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement... »

الشكل رقم 13 يتضمن المهام الرئيسية للميزانية العامة للدولة الفرنسية لسنة 2012



2- البرنامج (programme): يمثل المستوى الثاني في الهيكلية الجديدة للميزانية، ويعرف البرنامج

باعتباره الإطار لتنفيذ السياسات العامة و الوحدة الأساسية للرخصة البرلمانية، بأنه مجموعة من الاعتمادات الموجهة لإنجاز نشاط (Action) أو عدة أنشطة (Plusieurs Actions) تابعة لوزارة واحدة¹، و الذي من خلاله يتم أولاً توحيد الأهداف بصفة دقيقة و محددة حسب غايات المصلحة العامة، ثم ثانياً يتم تقييم النتائج المتوصل إليها حسب مؤشرات الأداء (les indicateurs de performance)².

¹ - L'article 07/02 de la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que, « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

André Barilari, Michel Bouvier, op.cit. ,p28

² -

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصريّة الميزانية العامة

وعلى هذا الأساس فإن البرنامج هو مجموعة متناسقة من العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

و الجدير بالذكر إلى أن العديد من النواب طرحوا إقتراحا يقضي بأن يكون البرنامج (programme) على غرار المهمة (Mission) تابعا إلى عدة دوائر وزارية وليس فقط أن يكون محصورا في دائرة وزارية واحدة، غير أن هذا الاقتراح لم يحظ بالقبول من الناحية العملية بسبب المخاطر الناتجة عن التداخل بين صلاحيات مختلف الدوائر الوزارية، و كذلك نتيجة الإعاقة التي قد يتسبب فيها تطبيق هذا الإقتراح على مختلف الأنشطة (Actions) التي يتكون منها البرنامج .

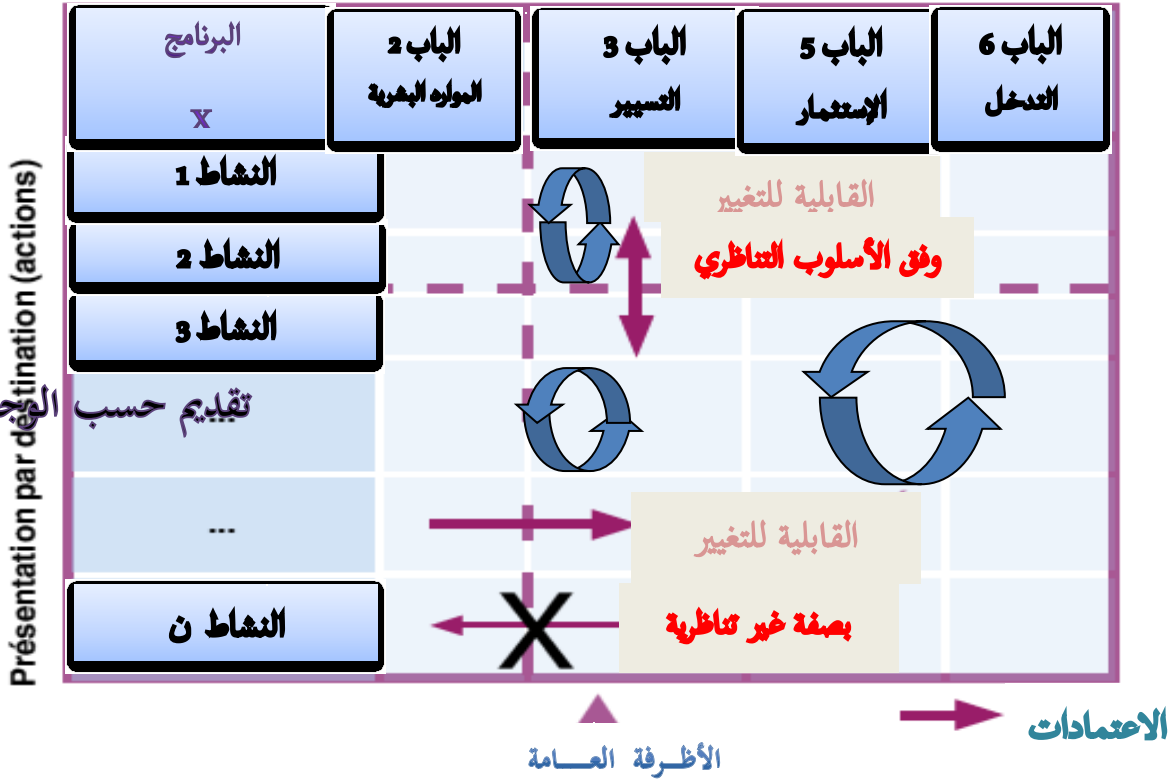
و من هذا المنطق فقد نصت المادة 07 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 بأن تكون الاعتمادات المفتوحة تحت تصرف الوزير و ليس عدة وزراء و ذلك من باب تحديد المسؤولية. فالبرنامج على خلاف المهمة يتعلق بوزارة واحدة، بحيث يمكن للوزير المعني حسب قطاعه أن يعين مسؤولا عن البرنامج ، ويتمتع هذا الأخير وفق لمبدأ قابلية التبديل و التغيير (le principe de fungibilité) بإمكانية تعديل توزيع الاعتمادات الممنوحة بهدف الوصول إلى النتائج المقررة في البرنامج، غير أنه في المقابل ذلك يتحمل كل من يشرف على البرامج و يملك سلطة القرار (الوزير، المسؤولين و المسيرين الإداريين... إلخ) مسؤولية النتائج المرتبطة بتنفيذ هذه البرامج ، الأمر الذي يضمن التسيير الحسن و الأداء الجيد للإدارة¹.

و يمكن توضيح مدى مرونة التي تتمتع بها البرامج، بحيث تتيح للمسؤولين عنها، استعمال الاعتمادات المالية بمنتهى السهولة ، و الفعالية، إلى درجة أنها تساهم في ترشيد عملية الانفاق، من خلال توافق عملية صرف النفقات مع الأهداف المسطرة في مشروع قانون المالية السنوي، كما يتضح من خلال الشكل أدناه .

¹ - حنيش أحمد، نفس المرجع، ص86. الجوزي فتيحة ، نفس المرجع، ص151.

شكل رقم 14 يتضمن تقديم إعمادات البرامج ونظام قابلية التغير (Fongibilité)

تقديم حسب نوع النفقات العامة



ولا يتضمن البرنامج (programme) حسن تسيير الإداري والمالي فقط ، بل يدعم ويعزز أيضا سلطة البرلمان على أساس أنه يوفر قراءة جيدة للميزانية (une meilleur lisibilité du budget) ، كما أن القانون العضوي الجديد خول للبرلمانيين على خلاف المهمة صلاحية المبادرة باقتراح البرامج (programmes). وعلى هذا الأساس وصفه آلان لومبار (Alain Lambert) في تقريره الذي أعده سنة 2001 أمام مجلس الشيوخ الفرنسي حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد بأنه " يتعلق الأمر بمفهوم أساسي و جوهري الذي سوف يفرض نفسه على البرلمان و الحكومة و الذي سيخدم بناء هيكل الميزانية"¹.

3 - النشاط (Action) : عبارة عن تقسيم إستدلالي للبرنامج (programme) و الذي يوضح

مسار و وجهة الإعتمادات المالية المقررة سلفا و على هذا الأساس يشكل النشاط (Action) الدرجة

الثالثة في الهيكل الجديدة للميزانية و أساس تقسيمها ، فهو ترجمة حقيقة لمختلف السياسات

العامة ، كما أنه على ضوءه يتحدد مسار الاعتمادات و كذا مسؤولية المسيرين².

¹ - Comme l'avait parfaitement souligné Alain Lambert, « il s'agit d'une notion fondatrice, qui sera opposable au parlement et au gouvernement, qui servira à la construction de la structure budgétaire » André Barilari, Michel Bouvier, op.cit. p26

² - Action est le « Découpage indicatif du programme, l'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits. », le guide pratique de la lolf, septembre 2006, p16
www.astridonline.it/static/upload/protected/guid/guidelolf.pdf

فالنشاط إذا هو بمثابة جزء من البرنامج، فهو يشمل مجموعة من الأنشطة المستمرة التي يتم إنجازها بغية الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة من جهة، والمساهمة في تحقيق أهداف البرنامج من جهة أخرى. ويمكن أن ينقسم النشاط إلى الأنشطة فرعية (sous action).
وعليه ننتهي إلى أن الهيكل الجديدة للميزانية التي تعتمد على التقسيم الجديد (المهمة، البرنامج ، النشاط ، الأنشطة الفرعية)، توفر قراءة جيدة وواضحة للميزانية وتضفي الشفافية على التسيير المالي و الإداري للدولة ، كما يتضح من خلال مثال على ميزانية وزارة الداخلية الفرنسية لسنة 2012 الموضح في الشكل أدناه.

شكل رقم 15 بوضوح التقسيم الجديد للميزانية¹
وزارة الداخلية الفرنسية (حسب قانون المالية لسنة 2014)

Mission Sécurité

المهمة الأمنية

Programme : Police nationale

البرنامج: الشرطة الوطنية

Ministère concerné : Intérieur

الوزارة المعنية: الداخلية

Les actions :

النشاطات:

- ordre public et protection de la souveraineté
- sécurité et paix publiques
- sécurité routière
- police des étrangers et sûreté des transports internationaux
- missions de police judiciaire
- commandement, ressources humaines et logistique

- . النظام العام و حماية السيادة
- . الأمن و السلم العام
- . أمن الطرقات
- . شرطة الأجانب وأمن النقل الدولي
- . مهمة الشرطة القضائية
- . القيادة ، الموارد البشرية و اللوجستكية

Programme : Gendarmerie nationale

البرنامج: الدرك الوطني

Ministère concerné : Intérieur

الوزارة المعنية: الداخلية

Les actions :

النشاطات :

- ordre et sécurité publics
- sécurité routière
- missions de la police judiciaire et concours à la justice
- commandement, ressources humaines et logistique
- exercice des missions militaires

- . النظام والأمن العام
- . أمن الطرقات
- . مهمة الشرطة القضائية واللجوء إلى العدالة
- . القيادة ، الموارد البشرية و اللوجستكية
- . تمارين المهمات العسكرية

¹ -- أنظر إلى موقع وزارة المالية الفرنسية

وفضلا عن ذلك أضححت مدونة الميزانية العامة الفرنسية تعتمد على عرض مزدوج للاعتمادات المالية (Une double présentation des crédits) وذلك بتقديم الاعتمادات حسب طبيعتها و حسب وجهتها (مهمة، برنامج، نشاط).
إن هذه الهيكلية الجديدة توفر للبرلمان قراءة جيدة للميزانية العامة ، وتمكنه من مراقبتها بشكل دقيق.

ثالثا- تعزيز سلطة البرلمان الفرنسي: أضحى البرلمان الفرنسي يمتلك سلطات هامة وواسعة بعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، ويمكن أن نلمسها من عدة نواحي، وهي:
1 -تزويد البرلمان بمعلومات ثرية و بوثائق متعددة متعلقة بالميزانية: أتاح تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 من خلال تحسين نوعية المعلومات المتضمنة في وثائق الميزانية ، للبرلمانيين الفرنسيين قراءة جيدة ومعرفة دقيقة لتسيير المال العام في الدولة ،بحيث أضححت جميع وثائق الميزانية العامة توفر للمؤسسة التشريعية كل المعلومات و بأدق تفاصيلها سواء كان ذلك في مرحلة التصويت، أو كان ذلك في مرحلة تنفيذ قانون المالية. و يمكن أن نلمس هذا التحول من خلال المعلومات و الوثائق التالية:

أ-الوثائق المرافقة لمناقشة التوجهات الميزانية العامة (Débat D'orientation Budétaire)
المقررة في شهر جوان للسنة(ن-1): ففي مرحلة إعداد مشروع الميزانية ،يجب أن تعرض الحكومة تقرير حول تطور الإقتصاد الوطني و حول توجهات المالية العامة (Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur le orientations des finances publiques) ،بحيث يفترض أن يتضمن هذا التقرير استراتيجية متعددة السنوات للمالية العامة، و قائمة الأنشطة (Actions) و البرامج (programme) و مؤشرات الأداء المتوقعة (les indicateurs de performance) في مشروع قانون المالية للسنة المقبلة، وتقتضي المادة 49 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 ، بأن توجهة الأسئلة قبل 10 جويلية من كل سنة، و أن تقدم الأجوبة خلال 08 أيام قبل يوم الثلاثاء الأول من شهر أكتوبر¹.

¹ - Article 49(Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 3 JORF 13 juillet 2005) prévoit que, « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre ».

ب- الوثائق المرافقة بمشروع قانون المالية (أكتوبر من السنة ن-1) : طبقا للمادة 47

من الدستور الفرنسي فإن مشروع قانون المالية (Le PLF) يقرر في كل سنة مالية مدنية مجموع الموارد و التكاليف العامة للدولة ، فمن خلال مشروع قانون المالية تبلغ الحكومة البرلمان إجراءات التحكم في النفقات المقررة بهدف عدم تجاوز السقف الاعتمادات المقرر من طرف السلطة التشريعية، كما تبين الاعتمادات المالية التي تشكل احتياطات إحترازية (la réserve de précaution)، وتمثل هذه الوثائق في ما يلي:

***التقديرات المسبقة (مواد مشروع القانون) :** تشمل على تقديرات نتائج المتوقعة و المرتبطة بالجانب الإقتصادي، و الإجتماعي، و المالي، و البيئي.

***تقديرات الطرق و الوسائل:** وتشمل على جزئين: الجزء الأول يتضمن على معلومات تفصيلية عن تطور الإيرادات، أما الجزء الثاني فيشمل على نفقات المرتبطة بالجباية¹.

***تقرير حول الإقتطاعات الإلزامية (Le rapport sur les prélèvements obligatoires) :** يبين هذا التقرير سير العمليات المرتبطة بجميع الإقتطاعات الإلزامية وتطورها ، ويمكن أن يكون موضوع مناقشة معمقة خلال إفتتاح السنة البرلمانية، وقبل دراسة وفحص مشروع قانون المالية ، ومشروع قانون حول تمويل الضمان الاجتماعي (projet de loi de financement de la Sécurité social).

***تقرير الإقتصادي و الإجتماعي و المالي (Le rapport économique social et financier) :** يهتم هذا التقرير بآفاق تطور إيرادات و نفقات وكذا أرصدة خلال 4 سنوات للإدارة العمومية بالنظر إلى الإلتزامات الأوروبية.

***تقرير حول النفقات العامة و تطورها (Le rapport sur la dépense publique et son évolution):** يعرض هذا التقرير كل المكونات المتعلقة بالنفقات العامة ، وكذا تفصيل المرتبطة بالبعد الاقتصادي و الديمغرافي، وإجراءات المتعلقة بها، كما يشمل هذا التقرير ملحقة و هي عبارة عن " ميثاق الموازنة " Charte De Budgétisation » التي تبين طرق المتبناة من أجل تحديد في كل سنة سقف أو محيط ثابت و غير متغير للنفقات ، و توضيح كيفية تقدير احترام قواعد النفقات².

¹ - le guide pratique de LA LOLF, édition juin 2012, p6. Voir le site . performance-publique.budget.gouv.fr/.../guide_pratique1

² - Ibid., p. 21.

*مشاريع السنوية حول الأداء (PAP) Les Projets Annuels De Performances :

يرتبط التقرير السنوي للأداء بالبرامج (Programmes) المكونة للمهمة (Mission)، والتي يتم جمعها في مدونة وحدة (Fascicule). فمن خلال تقديم الاعتمادات حسب المهمة (Mission)، فإن هذا التقرير يدرج مع عناصر المرتبطة بالأداء، بحيث يتم على ضوءها تحليل تكاليف و تحديد مسؤولية مسيري البرامج.

* الملحقات الإعلامية (Les Annexes Informatives): تتكون من الوثائق السياسات

العرضية (DPT) Les Documents De Politique Transversale، و ما يسمى بصفراوات الميزانية (Les Jaunes Budgétaires)، بحيث تقدم هذه الوثائق ذات الطابع الإعلامي رؤية (Une Vision) عامة حول جميع السياسات العامة التي يمكن أن تتعلق بالعديد من المهمات (Mission) و البرامج (Programmes)، أو لها صلة بإعادة الاعتبار لمجال خاص من مجالات المالية العامة، مثل العلاقات ذات الطابع المالي في ظل الإتحاد الأوروبي، أو المساعدات للجماعات المحلية... إلخ.¹

ج-المعلومات و الوثائق المقدمة إلى البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة: خول القانون المرجعي

الجديد للميزانية للبرلمان الفرنسي إمكانية مراقبة تنفيذ الميزانية خلال مرحلة التنفيذ، بحيث ألزم الحكومة بتقديم معلومات لهذه المؤسسة الدستورية عن كل تغيير أو تعديل قد يمس الرخصة البرلمانية، وتمثل هذه المعلومات فيمايلي:

- إعلام لجان المالية بأسباب تجاوز الاعتمادات التقديرية، التي ينبغي تغطيتها في مشروع قانون المالية المقبل و بأفاق تنفيذ الموازنة إلى غاية نهاية السنة.

- معلومات عند كل مشروع قانون مالية تعديلي يمس حركة الاعتمادات المالية التي تمت خلال السنة الجارية.

- يجب أن تبلغ كل مراسيم النقل و التحويل قبل التوقيع عليها إلى لجان المالية، حيث أن استعمال الاعتمادات التي تم نقلها أو تحويلها يكون موضوع تقرير خاص بسبب تأثيرها على الرخصة البرلمانية، بحيث أن عملية النقل تؤدي إلى تعديل موضوع النفقة العامة، أما عملية التحويل فينجم عنها تغيير المصلحة المسؤولة عن النفقة، و على هذا الاساس يجب أن يكون استخدام الاعتمادات المحولة يتناسب مع العمليات (Mission) و البرامج (Les Programme) الاصلية.

¹ - Ibid.p21,22

- إن مراسيم التسبيق التي أبدى بشأنها مجلس الدولة رأيه، يجب أن تخضع مسبقا وقبل توقيع عليها لرأي لجان المالية التابعة لغرفتي البرلمان خلال (07)سبعة أيام .
وتجدر الاشارة إلى أن مراسيم التسبيق طبقا للمادة 13 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، و التي تبنت نفس الحكم الورد بمقتضى الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 ، تنقسم إلى صنفين : مراسيم التسبيق في حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية ، مراسيم التسبيق في حالة الاستعجال، كما إقتضت ذات المادة من أن تكون الاعتمادات الاضافية وبصفة إلزامية محل إقرار ومصادقة في قانون مالية المقبل.

- مراسيم الالغاء، يجب أن تبلغ من أجل الإعلام إلى لجان المالية و اللجان المعنية.
- كل عمل مهما كانت طبيعته يجعل من الاعتمادات غير قابلة للتصرف فيها يجب أن يبلغ للجان المالية المعنية
- القرارات الرامية إلى زيادة الاعتمادات المقررة في حساب التخصيص الخاص، يجب أن تبلغ مسبقا إلى لجان المالية .

د-الوثائق المرافقة بمشروع قانون تسوية الحسابات وتقرير التسيير (جوان من السنة ن+1):

إن عرض قانون تسوية الميزانية و تقرير التسيير يعد مناسبة للمساءلة و المحاسبة « Rendre Compte » بالمعنى الحقيقي ، بحيث أن التقرير السنوي للأداء يسمح بإعطاء صورة واضحة عن تسيير المال العام وكذا نتائج و الانجازات التي حققها كل مسؤول عن البرنامج. كما أن تقرير المعد من قبل البرلمان أضحى يتضمن في جزئه الثاني على ملاحظات المقررين الخصوصيين (Les Rapporteurs Spéciaux) حول المهام و البرامج ، بالإضافة إلى ذلك فإن مناقشة مشروع ضبط الميزانية وكذا تقرير حول التسيير أصبحت ثرية من خلال نقاش موضوعي يحضره الوزير المعني أمام لجنة موسعة و في جلسة علنية¹.

وتشمل الوثائق المرافقة بمشروع قانون تسوية الحسابات وتقرير التسيير، على الوثائق التالية:

* الحساب العام للدولة Le compte général de l'État : يحتوي هذا الحساب طبقا للفقرة

السابعة من المادة 54 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، على الميزان العام للحسابات ، وحساب النتائج، وكذا على حوصلة و الملحقات، وتقييم الالتزامات خارج ميزانية الدولة، كما يرفق بتقرير عرض (Un Rapport de Présentation) ، يوضح خاصة التغييرات التي مست طرق و قواعد

المحاسبية المطبقة أثناء تنفيذ الميزانية¹.

* التقارير السنوية للأداء (Les Rapports Annuels de Performances): يتيح هذا النوع

من التقارير إجراء مقارنة دقيقة بين التقديرات وعملية التنفيذ ، ليس فقط إستنادا إلى الميزانية ولكن أيضا بالنظر إلى مؤشرات الأداء (Les Indicateurs de Performance) و التكاليف الحقيقية (Les Coûts Complets Réels).

* تقرير مجلس المحاسبة : يملك البرلمان الفرنسي حليفا من العيار الثقيل و الذي يتمثل

في مجلس المحاسبة، حيث أن مشاريع قوانين ضبط الميزانية المتعلقة بتنفيذ الميزانية تكون موضوع تقرير مجلس المحاسبة ، كما أن لجان المالية التابعة للجهاز التشريعي يمكن أن تطلب من هذه الهيئة بإعتبارها الجهاز الأعلى للرقابة في الدولة ، القيام بإجراء أي تحقيق معين ، وتزداد أهمية هذه التقارير في كون أن التصويت على قانون ضبط الميزانية للسنة(ن-1) يتم قبل دراسة و التصويت على قانون المالية لسنة(ن+1) ، مما يعطي للبرلمان صورة واضحة عن تنفيذ الميزانية للسنة الماضية و التي على ضوءها يدرس مشروع قانون المالية للسنة المقبلة².

و فضلا عن ذلك فإن تقرير مجلس المحاسبة و الذي يحتوي على معلومات هامة عن نتائج تنفيذ الميزانية للسنة السابقة وكل الحسابات المرتبطة بها، يشمل على تحاليل خاصة المرتبطة بالمهام و البرامج و تنفيذ الاعتمادات .

2- تدعيم دور البرلمان في مرحلة المناقشة و التصويت: تغيرت طبيعة تدخل البرلمان في مرحلة

المناقشة أو خلال مرحلة التصويت على مشروع قانون المالية العامة منذ صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 ، بحيث أضحى دور هذه المؤسسة التشريعية أكثر فعالية خلال مرحلة المناقشة و التصويت على قانون المالية.

¹ - Article 54, Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 – art5, 10 , JORF 13 juillet 2005, prévoit que « Sont joints au projet de loi de règlement :1-.... 7- Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice. »

² - الجوزية فتيحة ، نفس المرجع ص153. و أيضا

أ-الدور الجديد للبرلمان الفرنسي في مرحلة المناقشة: أضحي النقاش داخل قبة البرلمان الفرنسي يدور حول الأهداف الاعتمادات المالية و كيفية استعمالها من أجل تحقيق سياسات عامة معينة، بينما كان في السابق النقاش عقيما بسبب أن الاعتمادات المالية كانت يتم عرضها حسب الفصول وحسب طبيعة النفقات العامة ، كما كان يصوت عليها حسب الأبواب مثل: وسائل المصالح، التدخلات العمومية الاستثمارات المنجزة من قبل الدولة، مساعدات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة، و يرجع سبب هذا التحول الذي مس مناقشات البرلمان إلى طبيعة الهيكل الجديدة المعتمدة في ظل القانون المرجعي الجديد و التي على ضوءها تم تقسيم الميزانية إلى مهام مفصلة ثم إلى برامج (حوالي 31 مهمة و 171 برنامج في مشروع قانون المالية لسنة 2018)¹، تمثل مستوى تخصيص الوارد في الرخصة البرلمانية ومستوى الأداء .

وفضلا عن ذلك كان البرلمان الفرنسي في ظل النظام القديم أي الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، يناقش فقط 06% من الاعتمادات المالية المخصصة في الميزانية العامة ،بينما كانت 94% من الاعتمادات، خاصة منها ما يتعلق بميزانية التسيير أو ما يطلق عليها بالخدمات المصوت عليها « **les services voté** » تخضع لتصويت واحد ودون نقاش ، بحيث يصوت عليها البرلمان كما جاءت في المشروع دون أن يناقشها ، مما يدل إلى عدم ممارسته للرقابة بشكل فعال على ميزانية الدولة ، إلا أنه بعد صدور القانون العضوي الجديد لسنة 2001 ، تعززت سلطة المالية للبرلمان الفرنسي ، حيث أضحي يناقش كل الاعتمادات المالية بنسبة 100% و ، ويصوت عليها ابتداء من أول أوروبا «premier euro» ، ومن ثم أصبح البرلمان الفرنسي يمارس رقابته على قوانين المالية بشكل فعال ، كما يتضح من خلال الرسم البياني أدناه الذي يوضح الفارق بين طريقة التصويت المعتمدة في ظل الامر 02جانفي 1959 ، وتلك الطريقة المتبعة في ظل الاصلاحات الجديدة التي جاء بها القانون العضوي لسنة 2001².

¹ - Le Ministre De L'économie Et Des Finances Français, Rapport Sur L'évolution de L'économie

Nationale et Sur Les Orientations Des Finances Publiques, TOME 2, Juillet 2017,p de5a17.voir lesite <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2018/debat-d-orientation-finances-publiques-2018>

² - le guide pratique de LA LOLF, édition juin2012 , p40. Voir le site

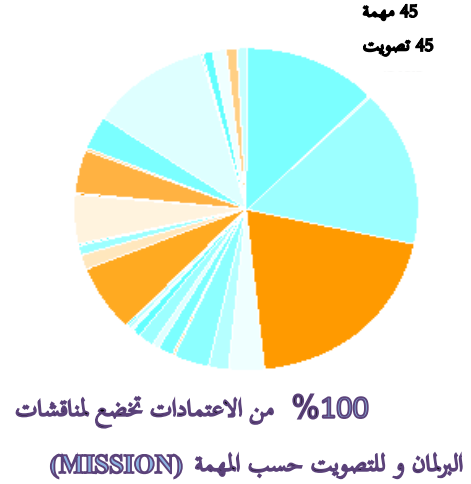
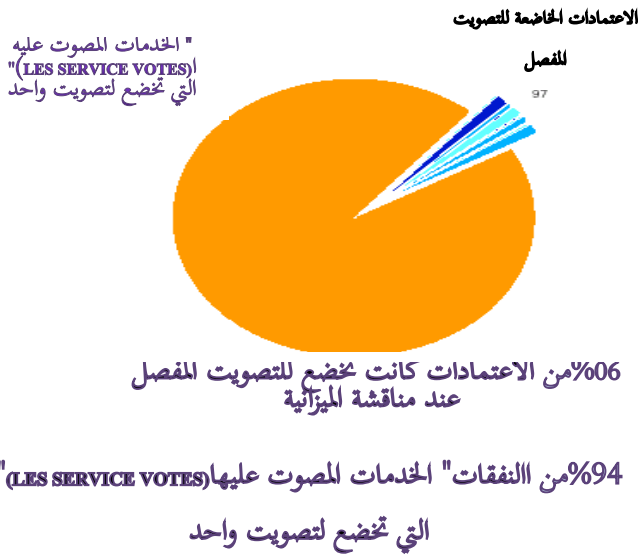
www.astrid-online.it/static/upload/protected/guid/guidelolf.pdf

الشكل رقم 16 يوضح الفارق في طريقة التصويت على الاعتمادات المالية

قبل الاصلاحات و بعدها

إلى غاية 2005

إبتداءاً من سنة 2006



ب-إعادة الإعتبار لدور البرلمان الفرنسي في مرحلة التصويت: أحدثت المادة 47

من القانون العضوي لسنة 2001 تغييراً جوهرياً على دور البرلمان في مرحلة المناقشة و التصويت، بحيث خولت هذه المادة للهيئة التشريعية إمكانية إدخال تعديلات على الميزانية، بعدما كان هذا الدور محظوراً في ظل الأمر رقم 59-02 السابق و كذا نص المادة 40 من الدستور¹ التي كانت تمنع أي مبادرة يقوم بها البرلمانين لتعديل مشروع قانون المالية بهدف تقليص الإيرادات أو زيادة في تكاليف العامة²، غير أنه في ظل القانون المرجعي الجديد اتخذ دور البرلمان بعداً جديداً، حتى و إن بقيت أحكام المادة 40 من الدستور نافذة، إذ أصبح بمقدور البرلمان طبقاً لأحكام المادة 47 من القانون العضوي لسنة 2001 التي تستند على المادتين 34 و 40 من الدستور، المبادرة بزيادة من قيمة اعتمادات البرنامج بشرط عدم زيادة في مجموع العام للمهام التي ينتمي إليها هذا البرنامج (programme)، كما يمكن للبرلمان أن يحدث أو يلغي أو يعدل البرنامج.

¹ - L'article 40 de la Constitution prévoit que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

² - تتحقق الزيادة التكاليف العامة من خلال زيادة في النفقات وتخفيض نفقة أخرى، أو الزيادة في الإيرادات

و من ناحية أخرى تعززت سلطة البرلمان من خلال المادة 41 من القانون العضوي لسنة 2001 ، التي ألزمت الحكومة من أن تعرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان قبل أن يفحص هذا الأخير مشروع قانون المالية.

وعلى هذا الأساس يمكن للسلطة التشريعية أن تتفحص بدقة و موضوعية مشروع قانون المالية بناء على المعطيات و النتائج المالية التي حدثت في السنة الماضية و الوردة في قانون تسوية الميزانية و كذا تقرير مجلس المحاسبة ، كما إقتضت المادة 42 من ذات القانون التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية لسنة ، قبل إعتقاد الجزء الثاني وكذا مشاريع القوانين المالية التكميلية.

و عموما منهجية التصويت حسب المادة 43 من القانون العضوي لسنة 2001، تتم النحو الآتي:
- إتمادات الميزانية العامة يتم التصويت عليها حسب المهمة وليس حسب الأبواب أو الدوائر الوزارية. أما بالنسبة للميزانيات الملحقة و حسابات التخصيص الخاص ، فيصوت عليها البرلمان ميزانية بميزانة و حساب بحساب (budget par budget et compte par compte).
- تصويت واحد (un vote unique) على تقييم الايرادات و تكاليف الخزينة، مقدمة في جدول مالي.

- يجب أن تكون سقوف التوظيف أو التشغيل (les plafonds d'emplois) ، موزعة حسب الدائر الوزارية ، كما يجب عرضها في شكل جدول موجز، يكون موضوع تصويت واحد؛
- يجب أن يكون سقف العمل بالنسبة لمعاملتي الدولة موضوع التصويت، وذلك بعد دخول نص المادة 64 من قانون المالية أولي 2008 حيزه التنفيذ¹.

¹ - تقتضي المادة 64 من قانون المالية لسنة 2008 من أنه إبتداء من يناير 2009، يتم تحديد الحد الأقصى لتراخيص تشغيل للمعاملين مع الدولة في كل سنة بموجب قانون المالية . وعلى هذا الأساس فإن هذا الحكم التشريعي الذي يهدف إلى تحسين سير التوظيف و الشغل العام بالمعنى الواسع مع احترام استقلالية المعاملين يدخل حيزه التنفيذ منذ قانون المالية لعام 2009.

ويغطي الحد الأقصى للعمالة أو التشغيل جميع الوظائف و العمل للمعاملين أو لفئة معينة من المعاملين و ، باستثناء الوظائف التي تستوفي الشروط التراكمية على غرار عقد عمل المحدد المدة الذي يخضع لتمويل ذاتي و يندرج في إطار الموارد ذات الأصل العمومي.
الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص154. حنيش أحمد، نفس المرجع، ص88. و أيضا

3- رقابة برلمانية على تنفيذ الميزانية متميزة و تعزيز سلطات التحقيق :

يمكن أن نلمس التحسن الذي طرأ على فعالية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة خلال

مرحلة التنفيذ من عدة جوانب ، وهي:

أ-الرقابة على حركية الاعتمادات المالية في مرحلة التنفيذ ومسألة توسيع سلطة التحقيق

للجان المالية: سعى واضعوا القانون العضوي لسنة 2001 من خلال الحكم الوارد في المادة¹13

، إلى تثبيت مؤسسة تشريعية قوية من خلال إشراكها و دمجها بشكل واسع في عملية مراقبة تنفيذ الميزانية

، وعدم منحها دورا سوريا أو هامشيا.

فإذا حول القانون المرجعي الجديد للحكومة صلاحية تعديل الرخصة البرلمانية (مراسيم التسبيق

، مراسيم التحويل، مراسيم النقل، مراسيم إلغاء الاعتمادات)، إلا أنه في المقابل ذلك أخضع هذه الصلاحية

لإجراءات أكثر صارمة ، بحيث ألزم الحكومة قبل مباشرتها لإجراءات التعديل أن تطلب رأي لجان المالية

التابعة لغرفتي البرلمان أو على الأقل أن يتم إبلاغها مسبقا بأي تعديل يمس بالرخصة البرلمانية .

و من ناحية أخرى أصبحت اللجان المالية تتمتع بسلطات واسعة في مجال الرقابة على تنفيذ

الميزانية، بحيث أضحى دورها بموجب المادة 57 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية² ، لا يقتصر

على مجرد فحص قانون المالية ، و إنما أصبح يمتد إلى متابعة و مراقبة تنفيذ قوانين المالية و إجراء تقييم

لكل المسائل المتعلقة بالمالية العامة .

¹ - Article 13 « En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions De l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée .

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification session du Parlement. » de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine

² - article 57 de LALOF « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général »

وللقيام بهذه المهمة المنوطة إليها على أكمل وجه، فإن القانون العضوي الجديد حول لرؤساء وكذا المقررين العموميين و الخصوصيين (Rapporteurs Généraux Et Spéciaux) التابعين للجان المالية سلطات واسعة وهي:

- حق الاطلاع على كل المعلومات و كل الوثائق ذات طبيعة مالية أو الإدارية
- حق التحري على الوثائق و في عين المكان (Droit Investigation Sur Pièces Et Sur Place)
- حق طلب و إستدعاء أي شخص للإستماع إليه ، و في هذه الحالة يجب على الأشخاص الذين وجهت إليهم طلبات الإستدعاء الاجابة على مختلف الأسئلة الموجهة إليهم خلال جلسات التي وفق عليها كل من رئيس اللجنة و المقرر العام.
- أن تطلب اللجنة من المحكمة المختصة بالاستعجال وضع حد للعقبات التي قد تطرأ في حالة تعذر انعقاد جلسات الاستماع ضمن آجال معقولة¹.
- إمكانية توجيه طلب إلى مجلس المحاسبة لإجراء أي تحقيق الذي ينبغي أن تبلغ نتائجه إلى اللجنة المعنية خلال 08 أيام ابتداء من تاريخ الطلب².

ب- مفهوم جديد للرقابة البرلمانية اللاحقة و لمضمون مساعدة مجلس المحاسبة : ظلت الرقابة

على قانون تسوية الميزانية (الرقابة اللاحقة) في إطار الأمر 1959، مجرد إجراء شكلي لا أهمية له، حيث كان البرلمان الفرنسي يشرع في ممارسة هذا النوع من الرقابة في بداية السنة من خلال فحص مختلف الانجازات

¹- يمكن أن يتحقق إجراء الاستعجالي طبقا للمادة 59 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من خلال الإخطار الذي يتقدم به رئيس اللجنة المالية في حالة عدم ابلاغ بالمعلومات و الوثائق المطلوبة في إطار مهمة الرقابة و التقييم ، وفي هذه الحالة يمكن للقاضي الإداري المختص إصدار أمر إستعجالي إلى الهيئة أو الجهة التي تتمتع بامتياز السلطة العامة بتقديم و إبلاغ المعلومات المطلوبة.

Article 59 « Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».

² - Art 58 « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication... »

التي تحققت قبل سنتين ، وذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 38 من الامر 1959، التي نصت بأنه " يجب أن يودع و يوزع مشروع قانون المالية السنوي وكذا تقارير و الملحقات التفسيرية المقررة بموجب المادة 32، على الأكثر يوم الثلاثاء الأول من شهر أكتوبر للسنة التي تسبق سنة تنفيذ الميزانية ، ويجب أن يحال فوراً إلى اللجنة البرلمانية.

كما يجب أن يودع و يوزع مشروع قانون ضبط الميزانية على الأكثر عند نهاية السنة التي تالي السنة التنفيذ الميزانية.... "1.

و على هذا الأساس فإن أهمية قانون ضبط الميزانية تكمن فقط في توقيف حسابات السنة الماضية ، و معاينة الفوارق بين التقديرات و الإنجازات المحققة ، و معرفة خاصة مبالغ الحقيقية للمكشوف ، في المقابل ذلك لم تكن هناك أية أهمية للدروس المستخلصة التي تظهر من خلال تحليل هذه الحسابات على القرارات المتعلقة بالميزانية، غير أنه بظهور القانون المرجعي الجديد لسنة 2001 ، أصبح لعملية فحص ودراسة قانون تسوية الميزانية أهمية بالغة ، بحيث تحولت إلى موعد هام لإعطاء تقييم حقيقي متعلق بالتسيير الإداري و المالي في دولة، ولعل السبب في ذلك يكمن في الاصلاحات التي أدخلت بموجب القانون العضوي لسنة 2001 ، و التي مست النواحي التالية:

- من حيث تقديم قانون تسوية الميزانية: يلاحظ أن محتوى قانون تسوية الميزانية أصبح ثريا من خلال المعلومات المتضمنة في الوثائق المرفقة بهذا النص القانوني ، حيث ألزمت المادة 54 من القانون العضوي لسنة 2001، للحكومة بتقديم وثائق مرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية وهي:

● الوثائق المرفقة بالميزانية المنفذة (budget exécuté): وتشمل على الوثائق التالية:

- ❖ تطور الإيرادات ميزانية العامة،
- ❖ الملاحق التفسيرية التي تظهر إما عن طريق البرامج أو التخصيصات، المبالغ النهائية للاعتمادات المفتوحة و النفقات المرصودة، وكذا الفارق مع تقديم حسب الأبواب الاعتمادات المفتوحة و تعديلات الاعتمادات التي كانت موضوع طلب، كما تبين الفارق بين التقديرات و الإنجازات المحققة .

¹ - Article 38 de l' Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances « Le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire .
Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. ».

❖ الملاحق التفسيرية للإيرادات و النفقات الحقيقية لميزانية الدولة سواء في قسم التسيير أو في قسم الإستثمارات، و التي ينبغي أن تحتوي حسب كل برنامج ، التبريرات التي أدت إلى عدم الالتزام بالنفقات التي خصصت لها الإعتمادات المقررة لتمويل نفقات الاستثمار،

❖ التقرير السنوي للأداء (RAP) Rappports Annuels de Performances، الذي يبين حسب البرامج ومن خلال الفارق بين التقديرات المقررة في قانون المالية و الإنجازات المحققة والمرصودة في قانون تسوية الميزانية ما يلي:

▪ الأهداف و النتائج المنتظرة و المتوصل إليها ، مؤشرات و التكاليف المرتبطة،

▪ التبريرات حسب كل باب حركات الاعتمادات و النفقات المرصودة، مع توضيح أسباب التجاوزات الاعتمادات في حالة ضرورة قصوى.

▪ تسيير رخص العمالة أو التشغيل ، مع توضيح من جهة ، تقسيم الوظائف الحقيقية ، وكذا التكاليف المتعلقة بها ، ومن جهة أخرى التدابير المبررة لتنوع عدد الوظائف المقدمة بنفس الكيفية و أيضا حسب التكاليف المشتركة لهذه التدابير،

❖ الملاحق التفسيرية التي تظهر إما عن طريق البرامج أو التخصيصات، أو حسب كل ميزانية ملحقة أو كل حساب خاص، المبالغ النهائية للاعتمادات و النفقات المرصودة، الاعتمادات المفتوحة و غير المفتوحة و المرخص بها، وكذا تعديلات الاعتمادات المفتوحة أو غير المفتوحة التي كانت موضوع طلب.

● الملاحق المتعلقة بالحسابات : وتشمل على الوثائق التالية:

❖ الملاحق التفسيرية التي تظهر نتائج المحاسبة (المحاسبة التحليلية)

❖ الحساب العام للدولة، الذي يحتوي الميزان العام للحسابات، حساب النتائج ، الحوصلة و ملحقاتها، تقييم الالتزامات خارج الميزانية الدولة (Une Evaluation des Engagements Hors Bilan de l'Etat) ، وكذا تقرير المرفق يبين التعديلات التي طرأت على قواعد المحاسبة المطبقة في مرحلة التنفيذ،

❖ تقرير مجلس المحاسبة حول شهادة المطابقة لحسابات الدولة.

- من حيث الإجراءات: إقتضى القانون العضوي المؤرخ في 17 ديسمبر 2012 و المتعلق بالبرمجة

و الحكامة المالية العامة(La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques)

، بأن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية موضوع دراسة ومسبقه من قبل المجلس الأعلى للمالية

العامة (le Haut Conseil des Finances Publiques)، حيث أبدى هذا الأخير و لأول مرة رأيه، بتاريخ 23 ماي 2013 و المتعلق برصيد الهيكل المتضمن في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012. ويندرج هذا الرأي في إطار " آليه التصحيح" المقررة بموجب معاهدة حولة إستقرار و التنسيق الحكومات المصادقة عليها من قبل فرنسا.

و تجدر الإشارة إلى أنه يتم العمل بـ " آليه التصحيح" في حالة ما إذا لاحظ المجلس الأعلى للمالية العامة بمناسبة دراسة مشروع قانون ضبط الميزانية، الفوارق هامة بالمقارنة مع مسار العودة إلى توازن المالية العامة.

● **آجال إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية:** إقتضت المادة 46 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، بأن يتم إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية و كذا الوثائق المرفقة به قبل الأول من شهر جوان للسنة التي تالي تنفيذ الميزانية التي يرتبط بها. بينما كان الأمر 1959 قد إقتضى في المادة 38، بأن يتم إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية عند نهاية السنة التي تالي سنة تنفيذ الميزانية. وعلى هذا الأساس فإن دراسة مناقشة و التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية تتم قبل نهاية الموسم أي عند نهاية شهر جوان الموالي للسنة تنفيذ الميزانية، بينما كان يتم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية في إطار الأمر 1959 عند نهاية شهر جوان التالي، و من ثم فيان آجل تقلصت بسنة واحد، الأمر الذي يعزز من فعالية الرقابة.

● **دراسة وفحص مشروع قانون ضبط الميزانية:** نصت المادة 41 من القانون العضوي لسنة 2001، بأن دراسة و تصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية أمام إحدى غرفتي البرلمان تتم قبل دراسة قانون المالية للسنة المقبلة (ن+1)، وعلى هذا الأساس فإن فحص هذه الوثائق المتعلقة بتنفيذ الميزانية السابقة، و معاينة النتائج و الإنجازات التي تحققت في السنة الماضية، يتيح للبرلمانيين تحديد هوامش التقدم و توضيح الرؤى حول كيفية برمجة الميزانية بالنسبة للسنة المقبلة، كما يكرس الدور الجديد للبرلمان المتعلق بتقييم السياسات العامة و توجيهها نحو المستقبل.

أما فيما يتعلق بمهمة مساعدة مجلس المحاسبة للبرلمان (La Mission D'assistance Au Parlement) في مجال تنفيذ قانون المالية المنصوص عليها في المادة 47 من الدستور، و المادة 58 من القانون العضوي لسنة 2001، فإنه يمكن لهذه الهيئة العليا للرقابة أن تساهم في عملية مراقبة مدى إحترام الرخصة

المصوت عليها من قبل غرفتي البرلمان، و في هذا الإطار فإن مهمة المساعدة تتحقق من خلال ما يلي:

- تقرير أولي يتعلق بنتائج تنفيذ الميزانية للسنة السابقة ، وذلك بمناسبة مناقشة توجهات الميزانية العامة،
- تقرير ملحق بمشروع قانون تسوية الميزانية متعلق بنتائج تنفيذ السابق و تسيير الميزانية.
- تقرير يوضح للبرلمان التعديلات التي أدخلتها الحكومة على حركة الإعتمادات المالية ، والتي يجب التصديق عليها في قانون المالية المقبل (مراسيم التسيير).
- شهادة نظامية وصدق و وفاء حسابات الدولة La certification des comptes (المادة 27 من القانون العضوي لسنة 2001)¹.

رابعا-تكريس نظام جديد للمسؤولية: يعد توجيه مسار الميزانية نحو النتائج و الأهداف الدعامية الأساسية و جوهر إصلاح و عصرنه التسيير العمومي في فرنسا، بحيث يركز هذا الإصلاح على البرامج (Programmes) التي تستند على الإلتزامات وفق الأهداف المسطرة سالفاً (les engagements par objectif) ، و يقتضي هذا التوجه الجديد إعتقاد نظام المساءلة (accountability) الذي يقوم على فكرة التزام المسؤول عن البرامج بتقديم حساب عن المهمة التي أسندت إليه و عرض نتائج المتوصل إليها وفق الأهداف المسطرة.

و ينبغي الإشارة إلى أن هذه الإلتزامات يتم تحديدها سالفاً ضمن تقرير تعده الحكومة يطلق عليه "المشروع السنوي للأداء" (le projet annuel de performance) و الذي يرفق بمشروع قانون المالية الأولي ، بحيث يوضح هذا التقرير الحكومي جميع الأنشطة (Actions) التي تتكون منها البرامج (Les Programmes) ، وكذا التكاليف المرتبطة بها ، كما يحدد الأهداف و النتائج المنتظرة .

وعلى هذا الأساس فإن المساءلة ترتكز على الأهداف ومؤشرات النتائج التي تسمح بقياس أداء (la performance) السياسات العامة من وجه نظر فعالية الاقتصادية و الاجتماعية- l'efficacité socio-économique (أي من جهة نظر المواطن)، ونوعية الخدمات المقدمة (أي حسب رأي المرتفق) و الفاعلية l'efficience (حسب نظرة المكلف بالضريبة Le Contribuable). ومن تم يمكن القول إلى أن القانون

¹ - إن التصديق على حسابات الدولة هي مهمة تندرج في إطار التدقيق و المراجعة الخارجية على الحسابات (L'audit Externe Des Comptes) ، فهي تعبر من جهة عن رأي حول مطابقة حسابات الدولة لقواعد المرجعية التي تحكم المحاسبة العامة و ميزانية الدولة. و توضح من جهة أخرى مدى صدقية هذه الحسابات.

ومن ثم فإن التصديق يرمي إلى إعطاء للبرلمان و الحكومة ضمانات بأن الميزانية المنجزة تمت وفق قواعد القانونية المعمول بها.

العضوي الجديد لسنة 2001 ، قد وضع منطقا جديدا يقوم على أساس جمع بين منطق الالتزامات مع منطق المحاسبة و المساءلة ، ويظهر ذلك جليا من خلال عرض التقرير السنوي للأداء Rappports Annuels de Performances(RAP) الذي يرفق بمشروع قانون تسوية الميزانية، مما يدل على أن الرقابة البرلمانية لا تنصب فقط على الجانب المحاسبي و لكن أيضا تركز على فحص النتائج المتوصل إليها بالنظر إلى النتائج المنتظرة ، فالمسير (سواء كان الوزير بنفسه أو المسير المسؤول الذي يعمل تحت سلطته المباشرة)، يساهم في وضع الأهداف الإستراتيجية للبرامج التي يشرف عليها ويسهر على ضمان تجسيدها من الناحية الواقعية ، كما يلتزم بتقديم حساب عن كيفية إستعمال الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ البرامج (Les Programmes) و الأنشطة (Actions) وفق السياسات العامة.

و من الناحية أخرى إذا كان المسؤول المسير يخضع للمساءلة ، فإنه في المقابل ذلك يتمتع بقدر كبير من الحرية في التسيير المالي بسبب عمومية البرامج و قابلية الاعتمادات للتعديل (La Fongibilité Des Crédits) ، بحيث في إطار القانون المرجع الجديد يوضع تحت تصرف المسيرين أظرفة مالية عامة ، التي من خلالها يملك خيارات كبيرة و واسعة في مجال التسيير ، كما يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية و بهامش واسع من الحرية في تحديد كيفية تخصص و استخدام الوسائل المالية و البشرية التي تكون تحت تصرفه من أجل بلوغ الأهداف المسطرة.

وعلى خلاف المهمة يتعلق بوزارة واحدة، بحيث يمكن للوزير المعني حسب قطاعه أن يعين مسؤولا عن البرنامج ، ويتمتع هذا الأخير وفق لمبدأ قابلية التبدل و التغير (le principe de fongibilité) بإمكانية تعديل توزيع و الاعتمادات الممنوحة بهدف الوصول إلى النتائج المقررة في البرنامج، غير أنه في المقابل ذلك يتحمل كل من يشرف على البرامج و يملك سلطة القرار (الوزير، المسؤولين و المسيرين الإداريين...إلخ) مسؤولية النتائج المرتبطة بتنفيذ هذه البرامج ، لأمر الذي يضمن التسيير الحسن و الأداء الجيد للإدارة.

ويعتمد التسيير الجديد في ظل القانون العضوي لسنة 2001، على توزيع الأدوار بين المسيرين بهدف ضمان التسيير الحسن للإدارة ، بحيث يتأثر على مستوى القمة ، المسير المسؤول البرنامج ، أما على الصعيد التنفيذي للبرنامج أو ما يسمى بالميزانية التشغيلية أو العملية للبرامج فتكون تحت مسؤولية كل

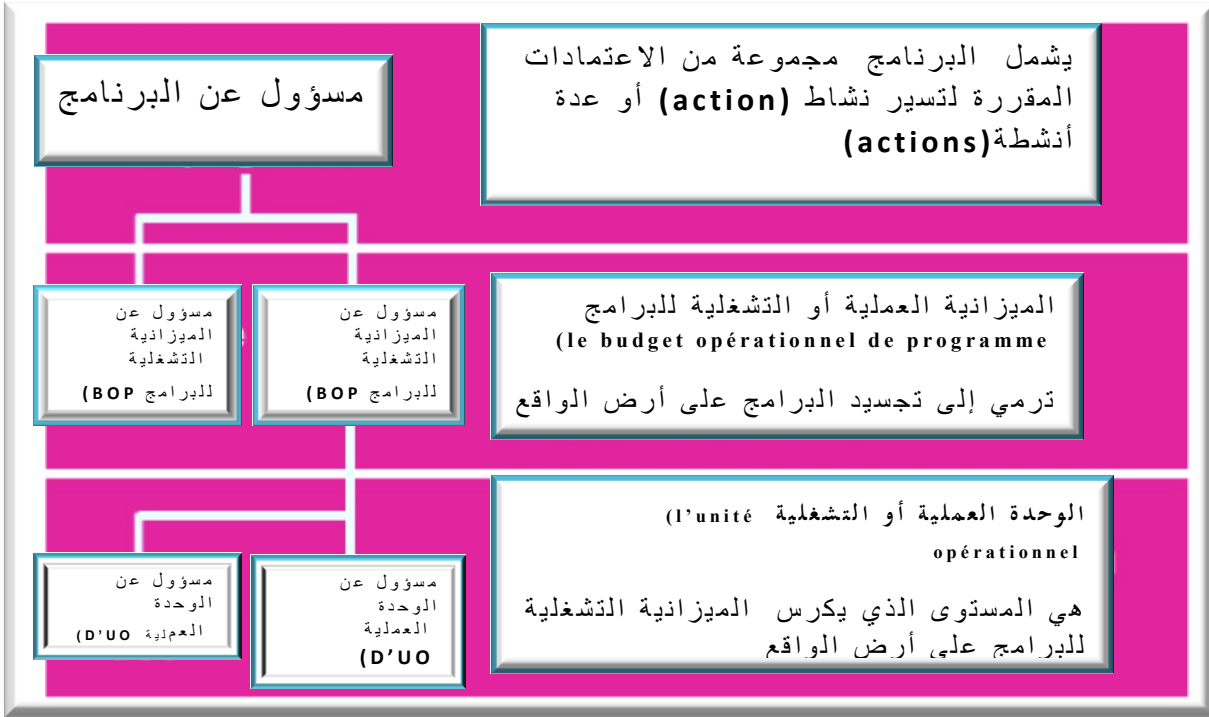
من مسؤول الميزانية التشغيلية للبرامج Le Responsables De Budget Opérationnel De Programme

(BOP)، ثم مسؤول الوحدة التشغيلية للبرنامج le responsables d'unités opérationnelles

، و يمكن توضيح عملية توزيع الأدوار بين المسيرين حسب الشكل التالي:

الشكل رقم 17 يبين المستويات التشغيلية و العملية للبرامج

Les Niveau Opérationnel Des Programme



وهكذا ننتهي إلى أن مضمون و روح القانون المرجعي الفرنسي الجديد يقودنا إلى تحديد مفهوم "المسير المسؤول", "Le Responsable De Programme"، باعتباره مدير الأعمال (Manager) المكلف بالإشراف على الأداء للميزانية و للإستخدام الجيد للموارد الدولة.

خامسا- التسيير متعدد السنوات (La Gestion Pluriannuelle Des Finances Publiques) :

يعتمد التسيير متعددة السنوات للمالية العامة في فرنسا على صنف معين من القوانين يسمى "قانون برجة المالية العامة" (LPFP) la loi de programmation des finances publiques ، الذي تم إدراجه لأول مرة بموجب تعديل الدستور الفرنسي المؤرخ في 23 جويلية 2008، و ذلك إستنادا إلى المادة 34 منه التي ألغت "قانون البرجة ذو الطابع الإجتماعي و الإقتصادي" « Lois de Programme à Caractère Economique et Social » و استبدلته بقانون جديد وهو " قانون البرجة" ، بهدف تحديد التوجهات الكبرى

لعمل ونشاط الدولة ، حيث نصت المادة 34 من الدستور بأن " التوجهات متعددة السنوات للمالية العامة يتم تحديدها عن طريق قوانين البرمجة ، و التي تندرج ضمن هدف أو غرض توازن حسابات الإدارة العمومية"¹ .
وقد سعى أنصار التعديل المكرس بموجب المادة 34 من الدستور، إلى تجسيد مفهوم الحكامة على المالية العامة و تحقيق من خلال قانون البرمجة مالية العامة الأهداف التالية:
-وضع استراتيجية منسجمة و متوسطة الأمد بغية تجاوز الآفاق المحدودة و الضيقة الذي توفرها المناقشات السنوية حول مشروع قانون المالية.
- تحديد الأهداف و الاعلان عنها من خلال التصويت البرلمان.

و قد تم التصويت على أول قانون برمجة المالية العامة بتاريخ 09 فبراير 2009 و تتعلق بفترة الممتدة من 2009 إلى 2012، كما صدر للمرة الثانية في 29 ديسمبر 2014 ، الذي كان يشمل الفترة 2014-2019.
و الجدير بالذكر إلى أن قانون البرمجة مالية العامة منذ المصادقة على عهد الإستقرار و التنسيق والحوكمة (Le Traité Sur La Stabilité, La Coordination Et La Gouvernance (TSCG) و التصويت على القانون العضوي رقم 1403-2012 المؤرخ في 17 ديسمبر 2012 المتعلق بالبرمجة و حوكمة المالية العامة La Loi Organique Relative A La Programmation Et A La Gouvernance Des Finances Publiques (LOPGFP)، أصبح له أهمية كبرى ومكانة رفيعة في مجال المالية العامة ، بحيث لم تعد هذه القوانين تحدد فقط التوجهات العامة للميزانية العامة ، ولكن أصبحت أيضا تحدد مسار الأرصدة الحقيقية² (Les Soldes Effectif) للإدارة العمومية (APU) Administrations Publiques من أجل تحقيق الأهداف على المدى المتوسط .les objectifs De Moyen Terme (OMT)

إن اعتماد قانون برمجة المالية العامة في التسيير متعدد السنوات لا يعني بتاتا إلغاء مبدأ السنوية للميزانية ، و إنما هو مجرد قانون عادي يهدف إلى تأطير مسار الميزانية العامة لمختلف الإدارات العمومية ، كما لا يأخذ هذا الصنف من القوانين معنى القوانين المالية ، و لا يؤثر عدم وجوده على الحكومة أو البرلمان في إعداد و التصويت على الميزانية.

¹ - Art 34 de la constitution française, prévoit que « Des lois de programmation définissent les objectifs de l'action de l'Etat. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »

² - الأرصدة الحقيقية هي تلك الأرصدة المصححة بسبب أخذ بعين الاعتبار التغيرات الظرفية و التدابير المؤقتة .

وتأخذ الميزانية في ظل قانون برجة المالية العامة طابع متعدد السنوات ، بحيث يمكن أن تغطي فترة زمنية تصل إلى 03 سنوات على الأقل ، الأمر الذي يمكن من تأمين مسار الميزانية العامة عبر مراحل ، و يؤدي إلى التحكم في نفقات الدولة خلال 03 سنوات ، خاصة أن الميزانية الثلاثية تعتمد على تحديد في كل سنة السقف العام للنفقات الدولة و كذا الحد الأقصى للنفقات حسب كل سياسة عامة.

إن الإطار الثلاثي للميزانية يعتبر التزاما على عاتق الحكومة و يترجم من خلال برنامج صارم للنفقات، كما يعد إطارا ضروريا لتنفيذ الإصلاحات الهيكلية التي تسمح من جهة تحرير الموارد الضرورية للتمويل أولويات أنشطة دولة و تحقيق تخفيض مستمر و واقعي للنفقات الدولة ، وأخيرا يمنح الإطار الثلاثي للميزانية للمسيرين رؤية و قراءة جيدة حول تطور أسقف النفقات التي تكون موضوع متابعة من قبلهم¹.

وترتبط قوانين المالية مع قانون برجة الميزانية ، بحيث يتم وضع و تقديم في كل سنة للبرجة ، مشاريع قوانين المالية (PLF) projet de loi de finances إلى الهيئة التشريعية في إطار احترام السقف المحددة بموجب الميزانية الثلاثية ، و تخضع عملية مشروع قانون المالية لإجراءات مختلفة وهي :

بالنسبة للسنة الأولى ، تسجل في قانون المالية الأولي و كذا قانون برجة الميزانية العامة نفس المعلومات المتعلقة بسقف النفقات العامة المقرر الأنشطة (Actions) و كذا توزيع الاعتمادات حسب البرامج (Programmes).

أما فيما يتعلق بالسنة الثانية ، فإن سقف نفقات المهام لا يمكن أن تكون محل تعديل إلا في حالات إستثنائية ، وفي المقابل ذلك فإن توزيع الاعتمادات بين البرامج المقررة عند وضع الميزانية الثلاثية (budget triennial) يمكن أن تكون موضوع تعديل في إطار إحترام السقف المحدد للمهام (Missions).

وفيما يخص السنة الثالثة و الأخيرة ، يمكن للاعتمادات المخصصة لإنجاز المهمة (Mission)

أن تكون موضوع تسوية تكميلية (ajustements complémentaires) ، بحيث على ضوء هذه السنة

¹ - راجع موقع المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية الفرنسية

للبرجة يتم إعداد الميزانية الثلاثية الجديدة و التي تمتد على مدى المتوسط و المقدر ب ثلاثة (03) سنوات المقبلة.

الفرع الثاني:الإصلاحات الأخرى ذات صلة بنظام الميزانية

لا يعتمد تطوير نظام الميزانية العامة على إدخال إصلاحات عميقة تمس هذا النظام لوحده من خلال القانون العضوي لسنة 2001، بل يجب أن يشمل مجالات أخرى داعم له. وعلى هذا الأساس فإن متطلبات الإصلاح و تطوير نظام الميزانياتي يقتضي إدخال تعديلات جوهرية خاصة على نظام المحاسبة وكذا تسيير الإدارة العمومية .

أولا-الإصلاح الإداري: قامت فرنسا بإدخال إصلاحات عميقة على الإدارة العمومية

، حيث عمدت في سنة 2003، إلى إعادة تنظيم المصالح المشتركة بين مختلف الوزارات ، حيث استحدثت عدة هيئات مكلفة بإصلاح الدولة وتنظيمها،وذلك بموجب المرسوم المؤرخ في 21 فبراير 2003. وفي هذا الإطار تم استحداث هيئات إدارية تابعة للوزارة الأولى وهي المفوضية لتحديث التسيير العام وهيكل الدولة La Délégation A La Modernisation De La Gestion Publique Et Des Structures De l'État (DMGPSE) ، و مفوضية للمرتفقين والتبسيط الإداري La Délégation Aux Usagers Et Aux Simplifications Administratives (DUSA) ، وكذا الوكالة من أجل تطوير الحكومة الإلكترونية l' Agence Pour Le Développement De L'administration Electronique (ADAE).

وبصدور المرسوم المؤرخ 30 ديسمبر 2005، أوضحت هذه الهيئات الثلاث رفقة مديرية إصلاح الميزانية تشكل المديرية العامة لتحديث الدولة (DGME) la Direction générale de la modernisation de l'État ، التي كانت مهمتها تتمثل في التنسيق و مساعدة، و الحث على مستوى الدوائر الوزارية و مختلف الإدارات بهدف عصرنه طرق عمل و تسيير الدولة وتحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين و المستعملين ، و المساهمة في استعمال المال العام بأكثر فعالية و تعبئة الأعوان العموميين.

و في عام 2007، تم في فرنسا الشروع في تطبيق مشروع إصلاح جديد يسمى ب " المراجعة العامة للسياسات العامة " (RGPP) La Révision Générale Des Politiques Publiques ، بهدف إعادة صياغة وترتيب "جميع مهام الدولة وتكييفها مع احتياجات المواطنين" عن طريق إعادة النظر في جل السياسات العامة المتعلقة بجميع الوزارات.

و انتهت هذه العملية بتقديم مقترحات الإصلاح التي انصبت في إتجاه خفض الإنفاق الحكومي وتحسين من فعالية السياسات العامة¹.

و يهدف مشروع " المراجعة العامة للسياسات العامة (RGPP)" إلى دراسة السياسات العامة من أربعة زوايا، بحيث يجب أولاً العمل على إرضاء أربعة أطراف أساسية و التي يدور عليها محور السياسة العامة و هم: المواطن الذي يعد العنصر الأساسي لإحداث التحول الكبير في السياسات العامة ، و المكلف بالضريبة و الذي يجب أن يؤمن له التسيير الحسن للإدارة و بأقل تكلفة، و المنتفع الذي يجب أن يستفيد من عملية تحسين الخدمات المقدمة له و تبسيط الاجراءات الإدارية ، و العون الاداري الذي ينبغي إعادة تحديد مفهوم مهمته و كذا تحسين ظروف عمله و إعادة تكييف نظامه القانوني.

واقضى تنفيذ " المراجعة العامة للسياسات العامة (RGPP)" في فرنسا مرحلتين متعاقبتين:
- المرحلة الأولى (جويلية 2007-جوان 2008) التي كانت تهدف إلى إعادة النظر في تنظيم الدولة وتحديد التوجهات الاصلاح، حيث خصص لهذه العملية 26 فريق عمل للمراجعة و التدقيق (Les équipes d'audit)، يتكون من الموظفين العموميين ينتمون إلى أ سلاك المفتشين ، والخبراء الاستشاريون الخاصون. ،حيث أنيطت لهم مهمة التدقيق في السياسات العامة و تقديم نتائج المتوصل إليها إلى لجنة متابعة (Comité de Suivi)، ثم تتخذ القرارات النهائية بشأن الإصلاح من طرف "مجلس تحديث السياسات العامة" (CMPP) « Conseil De Modernisation Des Politiques Publiques » ، الذي يضم كل من رئيس الجمهورية، و أعضاء الحكومة وكذا لجنة المتابعة (Comité de Suivi).

-المرحلة الثانية (جوان 2008-2011) فكانت تهدف إلى تنفيذ التدابير التي تم اتخاذها سابقا و تجسيدها على أرض الواقع ، حيث كانت عملية المتابعة تتم داخل كل وزارة و كذلك على المستوى

¹ - المراجعة العامة للسياسات العامة (RGPP) هو مشروع مستوحى من تجارب عدة دول كالولايات المتحدة و بريطانيا العظمى و كذلك السويد، غير أن التجربة الكندية التي شروغ في تنفيذها في منتصف التسعينات، أخذت النصب الأعظم من هذا المشروع، حيث حقق المشروع الكندي نتائج مبهرة و في ظرف وجيز من خلال خفض العجز العام بنسبة 10٪ في ثلاثة سنوات بدل المدة التي كانت مقررة وهي أربعة سنوات.

ما بين الدوائر الوزارية و تحت رعاية وزارة المالية¹.

غير أنه من الناحية العملية قد عرف تطبيق هذه الإصلاحات مشاكل وصعوبات عديدة بسبب قلة وندرة الموارد المالية، حيث أثرت هذه الوضعية على مناقشات بين مختلف الأجهزة المكلفة بمشروع الإصلاح، و التي كانت في معظمها تتناول مسألة تقليص عدد الموظفين و كيفية توزيع المورد المالية القليلة، دون أن تتطرق إلى الموضوع الأساسي و الجوهرى وهو مسألة تنظيم العمل و تحسين الأداء داخل الإدارة العمومية، الأمر الذي لا يتماشى مع الأهداف المعلنة عنها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وقد أشار مجلس المحاسبة الفرنسي في تقريره المتعلق بنتائج وتسيير الميزانية لسنة 2009، إلى هذه الخطورة، حيث لاحظ المجلس بأن " عملية تحديث الإدارة العمومية تم الالتزام بما دون أن تكون هناك رابطة أو علاقة حقيقية بينها وبين القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية"²، كما تعرض هذا المشروع لانتقادات من طرف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، حيث سجل هذا المجلس عدم وجود انسجام و تناسق بين المراجعة العامة للسياسات العامة (RGPP) والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية³.

كما قامت فرنسا بعدة إصلاحات إدارية أخرى تمس التنظيم الإداري منها قانون إصلاح الجماعات الإقليمية (La loi de réforme des collectivités territoriales) المؤرخ في 16 ديسمبر 2010، و القانون المؤرخ في 17 ماي 2013 المتعلق بانتخابات مستشاري المحافظات، و مستشاري البلديات، و مستشاري المجتمع المحلي، و تعديل الجدول الزمني للانتخابات، (La loi du 17 mai 2013 relative à l'élection, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral). و قانون تحديث العمل العام الإقليمي والتأكيد على المدن المختزل باسم La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) المؤرخ في 27 جانفي 2014، و القانون المؤرخ في 16 يناير 2015 المتعلق بتعيين الجهات و الانتخابات على مستوى الجهات و المحافظات و تعديل الجدول الزمني للانتخابات، (La loi du 16 janvier 2015,

¹ Guide méthodologique sur la Révision générale des politiques publiques, p3
https://www.fonctionpublique.gouv.fr/archives/.../guide_methodologique_RGPP.pdf

² - La Cour des Comptes note d'ailleurs dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2009 : « La modernisation de l'administration a été engagée sans lien véritable avec la LOLF »

Anne DEBAR, « LES TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT TERRITORIAL (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels », Thèse de doctorat, Sociologie, Université Paris-Est, 2011, p141.

³ - Rapport du Conseil économique, social et environnemental (Quelles Missions Et Quelle Organisation De L'état Dans Les Territoires), 22 novembre 2011, p99

relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral) .

والقانون المؤرخ في 9 مارس 2015 الذي يرخص بالاتفاق المحلي لتوزيع المقاعد مستشارين المجتمع المحلي (La loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communal), و أخيرا قانون المؤرخ في 07 أوت 2015 المتضمن التنظيم الاقليمي الجديد للجمهورية .¹ loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (LOI NOTRE)

ثانيا-إصلاح نظام المعلومات: يتطلب الإصلاح الإداري و وضع نظام للمعلومات متطور يسمح بتحديد الانحرافات و تحليلها من خلال الإجابة على مختلف التساؤلات المتعلقة بالانحراف (هل هو مرتبط بغياب الرشاد و العقلانية في استخدام الموارد المالية أم هو نتيجة تغيير حجم نشاط المقرر في المخطط الأولي...إلخ).

كما يقتضي نظام المعلومات إعداد التقارير الدورية التي تبين حسب البرامج المسطرة ،حجم الخدمات المقدمة، و مبلغ النفقات التي تم صرفها من طرف جهة إدارية معينة، و مقارنتها مع الأهداف المنتظرة و النتائج المتوقعة.

وقد تم في فرنسا تصميم مشروع الكورس (le projet Chorus) بهدف وضع نظاما واحدا و مشتركا للمعلومات المالية والميزانية والمحاسبية يكون تحت تصرف الدولة ،و يتيح لها التنفيذ الكامل للقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية المؤرخ في 1 أوت 2001، كما كان الهدف من هذا المشروع أيضا المساهمة في تحسين عملية برمجة و متابعة وتوجيه النفقات الدولة، وكذلك ضمان جودة و سلامة العمليات المالية.

¹ - للإطلاع على مختلف النصوص القانونية، المتعلقة بالإصلاح لإداري خلال هذه المرحلة ، راجع ما يلي:

- LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p 22146
- LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral , JORF n°0114, 18 mai 2013, p 8242.
- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 ,28 janvier 2014, p 1562
- LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 ,17 janvier 2015 p, 777
- LOI n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communal, JORF n°0058 ,10 mars 2015, p 4360
- LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF, n°0182, 8 août 2015.

و مند إطلاق المشروع في نهاية 2006 ، تم وضع كورس في شكل برنامج معلوماتي للتسيير مدمج (PGI) Un Progiciel De Gestion Intégré ، حيث أصبح بمثابة أداة قوية لتوحيد وترشيد الإجراءات والمنظمات.

و على هذا الأساس أدخل مشروع الكورس تغيرا عميقا على الوظيفة المالية لدولة ، وقد أسند تسيير المشروع إلى وكالة العامة للاستعلامات المالية De l'État (IFEA)، التي أنشئت بموجب المرسوم رقم 2005-122 المؤرخ في 11 فبراير 2005 ، و ألحقت بالوزارة المكلفة بالميزانية.

و وصف المشروع، بأنه مفخرة لفرنسا كونه استطع خلال الفترة من أواخر عام 2006 إلى عام 2011¹، ربط بين مختلف الدوائر الوزارية، كما أنه منذ يناير 2012، تم تطبيق المحاسبة العامة في البرنامج المعلوماتي الجديد ، وهكذا أصبح وفي مدة وجيزة نظام المعلوماتي الكورس système d'information Chorus (SI Chorus) تحت تصرف أكثر من 54 000 شخص (مسيرين، أميين بالصرف، محاسبين) ، بحيث أضحي الأداة الوحيدة والمشاركة لمسك حسابات الميزانية والمحاسبة العامة للدولة، مركز نظام المعلومات الذي ترشيد والدولة لتحسين إدارتها²

ثالثا-إصلاح المحاسبة العمومية: تجسد إصلاح المحاسبة العمومية في فرنسا من خلال صدور

، المرسوم رقم 2012-1246 المؤرخ في 07 نوفمبر 2012 المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة
Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

¹ - و الجدير بالذكر إلى أن نظام للمعلومات الذي تم تتيته منذ سنة 2006، في إطار تطبيق القانون العضوي الجديد (LOLF)، كان محل نقد لاذع في البداية خاصة من طرف نائبي البرلمان السيد "ديديه ميغود" (Didier Migaud) و السيد "ألان لامبار" (Alain Lambert)، بسبب النتائج المتوضعة المتوصل إليها ، و على هذا الأساس طالبا بضرورة الاسراع بتغير النظام المعلومات المؤقت و استبداله بنظام متكامل يشرع في تنفيذه بين سنتي 2009-2011، بحيث يجب أن يغطي هذا النظام ، كل الادارات المركزية ، و جميع العمليات المتعلقة بالنفقات العامة و الايرادات العامة و كل المحاسبات ، و جل مراكز المعلومات المعنية بجمع المعطيات.
راجع الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص 156، 157

² - Danièle Lajouard, Chorus : résultats et perspectives, Gestion & Finances Publiques,

N° 5/6 , Mai-juin 2014,p35,36 .En ligne : http://www.gestionfipu.com/Lajouard_05_06_2014.pdf .
Direction générale des finances publiques, Le système d'information budgétaire et comptable français - Retour d'expérience de la bascule dans Chorus-, 2 octobre 2013.

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

(RBCP) الذي حل محل المرسوم الصادر في 29 ديسمبر 1962 المتضمن النظام العام المتعلقة بالحاسبة العامة le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique العامة، وكذلك المرسوم المؤرخ في 27 يناير 2005 المتعلق بالرقابة المالية في إدارات التابعة للدولة (le décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'état).

ويكيف النص الجديد القواعد التي تحكم المحاسبة العمومية مع القانون العضوي المؤرخ 1 أوت 2001 المتعلق قوانين المالية، كما أنه لا يحدد فقط القواعد المطبقة على المحاسبة العمومية ولكن أيضا يتناول قواعد الميزانية التي كانت في السابق مشتتة بين عدة نصوص قانونية ، بالإضافة إلى ذلك يعمل على تجميع و تحديث قواعد التي تحكم الإدارة العمومية على ضوء التطورات و المستجدات الأخيرة ، وأيضا يكرس القواعد الدستورية المتعلقة بشرعية و صدق حسابات لكل الدوائر الادارية العمومية (المادة 2/47 من دستور 1958)¹، كما أرسى المرسوم المؤرخ 7 نوفمبر 2012 قواعد جديدة للمحاسبة العامة تتعلق بالجانب التنظيمي والأدوات، والعمليات.

1-التنظيم (ORGANISATION) :تنفذ المحاسبة العامة من قبل المسيرين والمحاسبين.

1.1المسيرين (Les gestionnaires): يتكون المسيرين من الآمرون بالصرف التقليديون ، و عدد من المسيرين الجدد الذين ظهوروا مع تنفيذ القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LA LOLF).

أ- الآمرون بالصرف Les ordonnateurs : تضمن المرسوم رقم 1246-2012 المؤرخ في 07 نوفمبر 2012 المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة، نفس الأحكام تقريبا المتعلقة ب الآمرون بالصرف المنصوص عليها في المرسوم القديم الصادر في 29 ديسمبر 1962 المتضمن النظام العام المتعلقة بالحاسبة العامة، حيث ميز هذا النص القانوني الجديد بين ثلاثة فئات من الآمرين بالصرف وهم: الآمرون بالصرف الرئيسيين (les ordonnateurs principaux)، الآمرون بالصرف الثانويين (les ordonnateurs secondaires)، الآمرون

¹ - تنص الفقرة الثانية من المادة 47 مكرر على أنه "... تكون الحسابات الادارات العامة منتظمة وصحيحة ، وتعكس صورة صادقة عن حصيلة تسييرها و ذمتها المالية و وضعها المالي"

ARTICLE 47-2 «...Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

بالصرف المفوضون أو المندوبون (les ordonnateurs délégués ou suppléants)¹.
وفيما يتعلق بواجبات الأمرين بالصرف ، فإن المرسوم الجديد يذهب إلى أبعد من المرسوم الأول. فإذا كانت المادة 11 من المرسوم المؤرخ 7 نوفمبر 2012 تذكر بالوظائف التقليدية لهذا الصنف من الموظفين، و المنصوص عليها في المرسوم السابق، بأنه يقع تحت عاتقهم، "معاينة الحقوق والواجبات وتصفية الإيرادات وإصدار الأوامر التحصيل. وهم مكلفون بالالتزام و التصفية و الامر بالنفقات".²، غير أن ذات المادة تضمنت على أحكام جديدة، حيث نصت على أن "يتكفل الأمرين بالصرف، عند الاقتضاء، ببرمجة و توزيع و توفير الاعتمادات . كما يجب عليهم أن يسلموا إلى المحاسب العام المختص، أوامر التحصيل والدفع مع المستندات الداعمة و المطلوبة، والشهادات التي يصدرونها. ويجب أن يقوموا بإعداد الوثائق اللازمة للمسك من طرف المحاسبين العموميين، و المحاسبين الذين يكونون تحت سلطتهم".³
و على هذا الأساس فإن المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 2012 من خلال التنصيص على صلاحية جديدة للأمرين بالصرف التي تشمل "البرمجة والتوزيع وتوفير الاعتمادات" يكون قد وضع أحكاما تنسجم و تتطابق مع المنهج الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (la LOLF)، بالفعل فإنه منذ إعادة النظر في مفهوم الرقابة على الميزانية في عام 2005، يتعين على الوزراء أن يضعوا "وثيقة أولية لبرمجة الميزانية" « document de programmation budgétaire initiale » في موعد أقصاه شهر واحد قبل بدء السنة المالية المعنية. وتحدد هذه الوثيقة توزيع سقف العمل الوزاري حسب البرنامج

¹ - ويشير المرسوم الصادر في نوفمبر 2012 إلى أن "الوزراء هم الأمرين بالصرف الرئيسيون الوحيدون الذين يأذنون بإيرادات و نفقات الميزانية العامة والميزانيات الفرعية والحسابات الخاصة" (المادة 74)، وأن "يجب أن يتصرف الأمرين بالصرف الثانويين بموجب تفويض السلطات صادر من الأمرين بالصرف الرئيسيين في سياق الاختصاص الوظيفي أو الإقليمي" (المادة 75)، وأن المحافظين الذين يتمتعون بهذه الصفة فيما يتعلق بالخدمات اللامركزية للإدارات المدنية للدولة ". وأخيرا، تنص المادة 10 من المرسوم على أنه "يجوز للأمرين بالصرف تفويض توقيعاتهم لمن يتوبون عنهم في حالة الغياب أو العجز".

Direction Général De Finance Publique, Le décret du 7 novembre 2012 portant réforme de la gestion budgétaire et comptable publique – Volet comptable – , Recueil des textes d'application actualisés au 1er novembre 2014, p5,6,14
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/droits_comptables/recueil_GBCP.pdf

² - article 11/1 « constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses. ».

³ - article 11/2 « Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits. Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers. »

، وتوزيع الاعتمادات والوظائف لكل برنامج بين مصالح الإدارية، و أخيرا يجب أن تتضمن هذه الوثيقة على وصف كل عناصر المكونة وثائق التي تتضمن على التقديرات المتعلقة بالتسيير والتقارير المتضمنة عرض حساب عن وضعية تنفيذ الميزانية .

ب-المسيرين الجدد (Les Nouveaux Gestionnaires): إن بنية الميزانية الجديدة (المهمة "

"Mission" ، البرنامج "Programme" ، النشاط "Action") التي أدخلها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (la LOLF)، أدت إلى اعتماد نمط جديد من التسيير يعتمد على نوع جديد من المسيرين .

وهكذا، يتوجد على رأس كل برنامج، مسؤول واحدة، الذي منحت له صلاحيات واسعة و قدر كبير من الحرية في تسيير، وذلك بهدف تمكينه من تحقيق الأهداف التي التزم بها من خلال مشروع الأداء السنوي (PAP) Le Projet Annuel De Performance ، ويتضمن كل برنامج على ميزانيات التشغيلية للبرامج (BOP) Budgets opérationnels de programmes التي تتوافق عموما مع التقسيم المرتبط بعملية تنفيذ البرنامج، كما يعين على رأس كل ميزانية تشغيلية للبرامج (BOP) مسير (مسؤول عن الميزانية التشغيلية للبرامج) الذي يخضع مباشرة للمسؤول عن البرنامج، ويتمتع بدوره بجزية في تسيير الأظرفة المالية ذات الطابع الاجمالي، كما يلتزم بتحقيق الأهداف التشغيلية، ويسهر على توزيع الوسائل التي تتوفر عليها بين الوحدات التشغيلية المختلفة "Unités Opérationnelles (UO)"، التي يتولى إدارتها مسير مسؤول (مسؤول وحدة التشغيلية)، بحيث يسهر على تنفيذ الأنشطة المحددة في الميزانية تشغيلية للبرامج (BOP).

وعليه، فإن مسؤول البرنامج (le responsable de programme) يتمتع بصلاحيات واسعة، فهو يعد ويحضر مشروع الأداء السنوي (PAP)، ثم يحدد نطاق الميزانيات التشغيلية للبرامج (BOP) و الوحدات التشغيلية (UO)، ويعين المسؤولين، كما أنه من خلال التنسيق مع مسؤولين على ميزانيات التشغيلية للبرامج (BOP)، يقوم بوضع البرمجة المتعلقة بالتسيير الإداري، ويحدد الأهداف المرتبطة بالأداء les objectifs de performance في الميزانية التشغيلية للبرنامج (المادة 70).

أما فيما يتعلق بالمهام المسندة إلى المسؤول عن الميزانية التشغيلية للبرنامج (BOP) Le Responsable De Budget Opérationnel De Programme، فإنه يقترح على مسؤول البرنامج ، برمجة (la programmation) الاعتمادات ويقوم بتحديد الكيفية التي تتم فيها مباشرة استعمال الميزانية التشغيلية للبرامج (BOP)، كما يشرف على عملية توزيع الاعتمادات المقررة في الميزانية التشغيلية للبرامج (BOP) بين الوحدات التشغيلية (OU) ، ويضع هذه الاعتمادات وكذا رخص الاستعمال ، عند الإقتضاء، تحت تصرف المسؤولين عن الوحدات التشغيلية (OU) ، بالإضافة إلى ذلك يتعين على مسؤول الميزانية التشغيلية للبرنامج أن يقدم تقريرا مفصلا الخاص بتنفيذ الميزانية التشغيلية إلى مسؤول البرنامج ، و يطلعه بالنتائج المتوصل إليها (المادة 71).

وأخيرا فإن من المهام الرئيسية لرئيس وحدة التشغيلية (Le Responsable D'unité Opérationnelle) هو تحديد كيفية تنفيذ الإيرادات والنفقات ، و إطلاع مسؤوله المباشر (مسؤول ميزانية تشغيلية للبرامج Du Budget Opérationnel Responsable) ببرنامجه (المادة 72).

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المرسوم المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 نص على ضرورة تعيين

في كل وزارة مسؤول عن الوظيفة المالية (Un Responsable De La Fonction Financière) تكون مهمته التنسيق عملية إعداد وتنفيذ الميزانية (المادة 69)¹.

¹- وتمثل مهمة مسؤول عن الوظيفة المالية (le Responsable De La Fonction Financière) على وجه التحديد، كما نصت عليه المادة 69 من المرسوم رقم 1246-2012 المؤرخ في 07 نوفمبر 2012 المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة ، فيما يلي :

- . يقوم بجمع و تحليل المعلومات المتعلقة بالميزانية والمحاسبة.
- . ويضمن تنفيذ قواعد تسيير الميزانية والمحاسبة ويسهر على صحتها في نظم المعلوماتية التابعة لوزارته،
- . يصادق على البرمجة التي وضعها مسؤول البرامج ويتابع إنجازها .
- . يضع بالتنسيق مع مسؤول البرنامج ، وثائق المتعلقة بتوزيع الأولي للاعتمادات و كيفية استعمالها طبقا للمادة 67 ، و الوثائق التي تتضمن على تقديرات المتعلقة بالوظائف و إعتمادات الخاصة برواتب الموظفين (les crédits de personnel) المنصوص عليها في المادة 68.
- . يقترح على الوزير، عند الاقتضاء، التدابير اللازمة لإحترام حدود الإنفاق ورخص التوظيف، وكذا حركة الاعتمادات بين البرامج؛
- . ينسق عملية وضع مشروع وتقرير الأداء السنوية المنصوص عليهما في القانون العضوي المؤرخ في 1 أوت 2001.
- . يسهر بالتعاون مع مسؤول البرامج، على نقل إلى وزير المكلف بالمالية، المعلومات المتعلقة بنطاق الميزانيات التشغيلية للبرامج والوحدات التشغيلية؛
- . يضمن تنفيذ إجراءات الرقابة الداخلية على الميزانية والمحاسبة وكذلك ، وعند الاقتضاء، المحاسبة التحليلية.

2-1-المحاسبون (Les comptables) : إن تطبيق القانون المرجعي الجديد للميزانية أدى

إلى إدراج إصلاحات عديدة مست أيضا سلك المحاسبين، وقد أكد المرسوم جديد المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 على ذلك، حيث أعطى لهذه الوظيفة مفهوما جديدا، كما حدد لها أدوارا جديدا.

*المفهوم الجديد لوظيفة المحاسب أو المحاسبون الجدد(Les nouveaux comptables):

يجب التنبيه إلى أنه من الإصلاحات التي أحدثت تغيرا كبيرا على تنظيم وظيفة المحاسبين ، هو أولا إنشاء أقسام وزارية للمحاسبة (des départements comptables ministériels) ، و ضع طريق جديدة لدمج بين الضرائب و الخزينة.

ففي سنة 2003 تم إنشاء 15 قسما وزارية للمحاسبة ، ووضعت قيد التجربة بهدف ممارسات مهام عديدة كمسك الحسابات المركزية للوزارات (دفع النفقات، و تحصيل الإيرادات ، مسك المحاسبة العمومية، المساهمة في تحليل التكاليف حسب البرامج(Programme) ، والأنشطة (Action)، وتوحيد المعلومات المحاسبية و المالية حسب كل وزارة، وضمان الجودة.

وبصدور المرسوم المؤرخ في 18 نوفمبر 2005 تم دمج هذه الأقسام وزارية في مصلحة مراقبة الميزانية

العامة و المحاسبة الوزارية Service De Contrôle Budgétaire Et Comptable Ministériel (SCBCM) التي تعمل تحت رئاسة مراقب الميزانية والمحاسب الوزاري، وتتضمن هذه المصلحة قسم مراقبة الميزانية Un Département Comptable الوزارية، وقسم المحاسبة الوزارية Un Département De Contrôle Budgétaire (DCB) .Ministériel (DCM)

و بمقتضى المرسوم الصادر بتاريخ 03 أبريل 2008 ، تم إنشاء هيئة جديدة هي المديرية العامة للمالية العامة (DGFIP) Direction Générale Des Finances Publiques من خلال دمج الضرائب مع الخزينة العامة ، ثم بعد ذلك أنشئت على مستوى المحافظات وعلى المستوى الإقليمي، مديرية وحيدة (Une Direction Unique) و هي بمثابة شبك وحيد بهدف توجيه مختلف المصالح والخدمات الاقليمية، كما تم إنشاء بصفة تدريجية شبائيك الجبائية الوحيدة (Des Guichets Fiscaux Uniques) في جميع أنحاء البلد.

قد إحتوى المرسوم جديد المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة ، و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، هذين الإصلاحين، وحدد قائمة المحاسبين بموجب المادة 79 منه ، وهم:

-المراقبين الميزانية و المحاسبة للوزارية (Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels)
- محاسبون المصالح غير الممركزة للمديرية العامة للمالية العامة والمديرية العامة للجمارك والحقوق المباشرة.

- محاسبون الميزانيات الفرعية (Les comptes des budgets annexes)؛
- محاسبون الحسابات الخاصة (Les comptes des comptes spéciaux)؛
- المحاسبون الخاصون (les comptes spéciaux) الذين تحددهم قواعد تنظيمية محددة؛
- المحاسب المركزي (Le comptable centralisateur) الخاص بحسابات الدولة.

ومن ناحية أخرى إذا كان المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، قد حافظ على الدور التقليدي للمحاسبين و المتمثل أساسا في القيام ببعض الإجراءات قبل التكفل بالسندات الايرادات التي يصدرها الأمر بالصرف ، حيث نصت المادة 19 منه¹ ، على أنه " يتعين على المحاسب العمومي أن يتحقق : .. 2 - فيما يتعلق بأوامر الدفع:

(أ) صفة الأمر بالصرف؛

(ب) التوزيع الدقيق للنفقات تطبيقا للقواعد المتعلقة بتخصيص الاعتمادات ؛

(ج) وفرت الإعتمادات؛

(د) صحة الدين وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 20؛

(هـ) الطابع الإبرائي للدفع"

Article 19 « Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle

1° S'agissant des ordres de recouvrer :

a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;

b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ;

2° S'agissant des ordres de payer :

a) De la qualité de l'ordonnateur ;

b) De l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;

c) De la disponibilité des crédits ;

d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ;

e) Du caractère libératoire du paiement ;

3° S'agissant du patrimoine :

a) De la conservation des valeurs inactives ;

b) Des droits, privilèges et hypothèques. »

إلا أنه في المقابل ذلك و استنادا إلى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، فإن تدخل المحاسب العمومي قد تعزز و تدعم في مجال الرقابة القبلية ، وعلى هذا الأساس أصبح المحاسب العمومي من خلال هذا الدور الجديد (Le nouveaux rôle) يمارس نوعين من الرقابة: الرقابة السلمية أو التسلسلية للنفقة (Le Contrôle Hiérarchisé De La Dépense (CHD) ، و الرقابة القائمة على أساس الشراكة . Le Contrôle Partenarial (CP)

* الرقابة السلمية أو التسلسلية للنفقة (CHD) Le Contrôle Hiérarchisé De La Dépense :

دخل هذا النوع من الرقابة للتجربة العملية في فرنسا و لأول مرة خلال سنتي 2002 و 2003 ، ثم تم تعميم تطبيقها ابتداء من أول يناير 2004 على جميع النفقات، وتسمح هذه الطريقة للمحاسب بضبط الرقابة وفقا للمخاطر والأدوار ، و يتعلق هذا الضبط بزمن الرقابة (الرقابة السابقة أو اللاحقة)، مجال الرقابة (الرقابة الشاملة أو حسب العينة) كثافة الرقابة (تنفيذ كل أو جزء من الرقابة). وسميت بالرقابة السلمية (Le Contrôle Hiérarchisé)، لأن الرقابة التي يجريها المحاسب هي انتقائية (sélective) ، على أساس أن هذا الأخير لا يمكنه مراقبة جميع العمليات المحاسبية، بحيث تتحقق الرقابة السلمية على مرحلتين : ففي المرحلة الأولى ، يقوم المحاسب بوضع مخطط الرقابة ، الذي يسمح بتحديد و تنظيم الأعمال الخاضعة للرقابة على أساس تسلسلي و هرمي وذلك بناء على الأدوار المخاطر المالية ، ثم يقوم المحاسب بوضع نسب ذات طبيعة التناسبية (Les Taux Proportionnel) على مختلف هذه الأعمال، وذلك حسب أهمية أدورها و خطورتها، و من تم يمكنه أن يحدد عدة مستويات للرقابة السلمية.

وبعد ذلك في المرحلة الثانية يستعين المحاسب بأدوات الإعلام الآلي للكشف عن المخالفات و تصحيح و بسرعة كبيرة الأخطاء المرتكبة، تم تأشير إلكترونيا على الوثائق المطابقة للقانون، إلا أنه و في المقابل ذلك و في بعض الأحيان لا تخضع بعض الأعمال للرقابة التي تعتمد على وسائل الإعلام الآلي بسبب دورها المعقد ، وإنما تتطلب تحقيقا معمقا يتدخل فيه الإنسان، بحيث يمكن هذا التحقيق من إعطاء صورة حقيقية و واضحة للمشكل المطروح¹.

¹ - william gilles, les principes budgétaires et comptables publiques, L.G.D.J, paris ,2009, p201,202

*الرقابة القائمة على أساس الشراكة (CP) Le Contrôle Partenarial (CP) : يقتضي هذا النهج الجديد للرقابة تنسيق مشترك بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، حيث يقوم هذا الأخير بتقدير و دمج تنوع العمليات المنجزة من طرف الوزارات ، كما هو مطالب بالقيام بتطوير طرق التدقيق و تقديم خدمات و المعلومات إلى الأمر بالصرف، دون أن يركز جهده فقط على التسيير ومن تم يمس بالمفهوم الجديد لاستقلالية المسيرين المكرس بموجب القانون العضوي ، فمثلا على الصعيد المحلي يجب على المحاسب أن يقدم للمحافظ و مسؤول الميزانية التشغيلية للبرامج بالمعلومات الكاملة و الصادقة عن تنفيذ البرامج في المنطقة.

والملاحظ أن عملية التنسيق بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، لا تنفي على هذا الأخير المسؤولية على أساس أنه المسؤول الرئيسي عن وضع مخطط الرقابة¹.

و الجدير بالذكر إلى أن المشرع الفرنسي قد تبني في ظل المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، هذين الإصلاحين ، حيث نصت المادة 42 على أنه "يمكن للمحاسب العمومي أن يجري التحقيق المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 19 و المادة 20 بطريقة تسلسلية ، وبناء على خصائص العمليات المسندة إلى إختصاص الأمر بالصرف و إلى تقديره للمخاطر المختلفة ، وعلى هذا الأساس يجب أن يكيّف كثافة و زمن و نطاق الرقابة طبقا لمخطط الرقابة الموضوع حسب القواعد المحددة من طرف الوزير المكلف بالميزانية.

و يجوز للأمر بالصرف أن يشترك ويساهم في تقدير المخاطر ، ويتعين على الوزير المكلف بالميزانية أن يحدد بموجب قرار شروط الرقابة القائمة على أساس الشراكة"².

2- صور المحاسبة العمومية: عرف نظام المحاسبة الفرنسي منذ صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، تغيرا جوهريا و تطورا ملحوظا ، حيث نصت المادة 27 منه على أن "تمسك الدولة محاسبة خاصة بإيرادات الميزانية و نفقاتها و محاسبة عامة لجملة عملياتها.

- 1 ibid. p202. André Barilari, « les contrôles financiers comptable, administratifs et juridictionnels des finances publiques », L.G.D.J, paris , 2003, p154

- 2 Article 42« *Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisé en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le son périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.*

L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé budget précise par Arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat. »

بالإضافة إلى ذلك ، تضع الدولة قيد التنفيذ محاسبة تهدف إلى تحليل كلفة مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار برنامج معين.

يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة ، صادقة ، و أن تعطي صورة وافية عن أملاك الدولة ووضعها المالي¹.

وعلى هذا الأساس بعدما كانت يعتمد في فرنسا على نوع واحد من المحاسبة، أضحت هذه الأخيرة تتخذ صور و أشكال متعددة وهي محاسبة الصندوق، المحاسبة العامة ، و محاسبة تحليل التكاليف و بصدور المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، تم تأكيد على هذه الاصلاحات ، مع إدراج نوع آخر من المحاسبة وهو المحاسبة التحليلية² . و أضحت المحاسبة العمومية في فرنسا تتخذ الصور التالية:

أ- محاسبة الصندوق (La Comptabilité De Caisse): هي من أقدم صور و أنواع المحاسبة ، وتسمى أيضا بالمحاسبة الميزانية (La comptabilité budgétaire) ، ويستعمل هذا النوع من المحاسبة للمتابعة اليومية لحالة الخزينة الدولة، وذلك من خلال تسجيل جميع العمليات المرتبطة بالايادات و النفقات و المتعلقة بالسنة المالية الحالية.

وقد عرفتها المادة 154 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012، بأنها تلك المحاسبة التي تشمل على حسابا المخصصات و رخص الالتزام، و إعتمادات الدفع و الايرادات ، فضلا عن تراخيص التوظيف ، كما تسجل و تسترجع ، بالنسبة للميزانية العامة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة، والعمليات الافتتاحية واستهلاك التراخيص المنصوص عليها في المادة 34 من القانون العضوي المؤرخ في 1 أوت 2001.

يتم تحديد الشروط التي من خلالها يتم وضعها بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية³.

¹ - Article 27 « L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »

² - أضحت المحاسبة في فرنسا تتخذ (4) أربعة صور وذلك بموجب المادة 153 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، وهي المحاسبة العامة، محاسبة الميزانية أو محاسبة الصندوق، محاسبة تحليل التكاليف، و عند الاقتضاء محاسبة التحليلية.

Article 153 prévoit que, « La comptabilité de l'État comprend une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire, une Comptabilité d'analyse des coûts, et le cas échéant ,une comptabilité analytique »

³ - Article 154 prévoit que 154 « la comptabilité budgétaire de l'état comporte une comptabilité des affectations et des autorisations d'engagement , une comptabilité des crédits de paiements et des recettes ainsi qu'une comptabilité des autorisations d'emplois Elle enregistre et restitue, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, les opérations d'ouverture et la consommation des autorisations prévues à l'article 34 de la lois organique du 1^{er} out 2001.

. » Les conditions dans lesquelles elle est établie sont précisées par arrêté du ministre chargé du budget

ومن مزايا هذه المحاسبة أنها تظهر بسهولة جميع العمليات المتعلقة بدفع و صرف النفقات ، و كل العمليات ذات الارتباط بتحصيل مداخيل الدولة ، مما يسمح للخزينة تحديد احتياجاتها و معرفة قدرتها التمويلية بدقة و في أية لحظة.

ب - المحاسبة العامة (La comptabilité générale): هي فرع من فروع المحاسبة و تسمى أيضا بمحاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة النشاط (Une Comptabilité D'exercice ou en Droits Constatés) لأنه من خلالها تسجل جميع العمليات بمجرد ولادتها قانونيا، كالاتزام بالنسبة لنفقات و المعاينة بالنسبة للإيرادات. وعلى هذا الأساس فهي تعطي صورة واضحة للذمة المالية للدولة و الجماعات الاقليمية و المؤسسات العمومية سواء من حيث الملكية (الأراضي و المباني و الحقوق...) أو من حيث الالزام (الديون ، والالتزامات الأخرى...) و من تم يمكن هذا النوع من المحاسبة من إعطاء صور مستقبلية لنشاط الدولة ، كما يوفر مؤشرات مالية و إدارية جديدة ، بالإضافة إلى ذلك يعد أفضل أداة لقياس الذمة المالية للدولة و أعبائها المستقبلية (كإخفاض قيمة الأصول، و المؤن المخاطر و التكاليف، الالزامات خارج الميزانية...).

وعليه يمكن القول بأن المحاسبة العامة أفضل طريقة لتقدير على المدى المتوسط لذمة المالية للدولة و أعبائها المستقبلية، و في هذا الإطار ألزمت المادة 162 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 الأمرين بالصرف بـ " أن يعاينوا الحقوق و الالزامات الدولة و أن يقوموا بمجرد الأملاك، و أن يسهروا طبقا للإطار المرجعي للرقابة الداخلية للمحاسبة المنصوص عليها في المادة 170، على نوعية العمليات المسندة إليهم بموجب المادة 57 و ووضوح الوثائق المرسله إلى المحاسبين العاميين من أجل مسك المحاسبة العامة. " ¹، كما اقتضت المادة 163 من ذات المرسوم ، من أن يمسك المحاسبون العموميون المحاسبة العامة ².

ج - محاسبة تحليل التكاليف (La comptabilité d'analyse des coûts): هي فرع من فروع المحاسبة

الذي يهتم بجمع و تسجيل و تبويب كافة بيانات التكلفة ، من أجل تقديم معلومات وافرة عن التكلفة المستعملة من قبل الإدارة لأغراض التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات ، كما تساعد في إعداد

¹ - Article 162 « Les ordonnateurs constatent les droits et obligations de l'Etat et procèdent à l'inventaire des biens. Ils s'assurent, conformément au cadre de référence du contrôle interne comptable mentionné à l'article 170, de la qualité des opérations qui leur incombent au regard des dispositions de l'article 57 et de l'établissement des documents transmis aux comptables publics pour la tenue de la comptabilité générale. »

² - Article 163 « La comptabilité générale de l'Etat est tenue par les comptables publics de l'Etat conformément aux règles fixées par l'arrêté prévu à l'article 54. »

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

القوائم المالية للجهاز الخارجية ، و يستمد هذه النوع من المحاسبة معطياته من المحاسبة الميزانية و المحاسبة العامة، وحسب المادة 165 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 ، تمسك محاسبة تحليل التكاليف من قبل الآمرين بالصرف بهدف تمكين البرلمان من الحصول على معلومات كافية في إطار مشاريع و تقارير البرنامج السنوي للأداء (Les Projets Et Des Rapports Annuels De Performances) ، عن جميع الوسائل المخصصة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، لإنجاز كل عمليات (Actions) البرامج ، كما يهدف إلى تقريب و ربط بين الوسائل و الأهداف المحققة¹.

ج- المحاسبة التحليلية (La Comptabilité Analytique): وتسمى أيضا بمحاسبة التسيير بسبب أهميتها وفعاليتها في مجال التسيير. و تعرف بأنها أداة تسيير المؤسسة فهي مصممة خصيصا لإظهار البيانات و المعلومات (العناصر المكونة للتكاليف، الأعباء، النتائج... الخ) ومعالجتها، بصفة تساعد على تشخيص ، و التخطيط ، واتخاذ القرارات، و الرقابة².

وفيما يتعلق بوضعية المحاسبة التحليلية في النظام الفرنسي ، فمن الواضح من المادة 166 من المرسوم المتعلق بتسيير الميزانية و المحاسبة العامة و المؤرخ في 7 نوفمبر 2012، أن المشرع الفرنسي لم يتعرض للمبادئ التي تحكم المحاسبة التحليلية ، وإنما ترك أمر تحديدها للوزير المكلف الميزانية ، غير أن ذات المادة خولت للآمرين بالصرف صلاحية مسك هذا النوع من المحاسبة ، كما خولت للوزير المكلف بالمالية و كل وزير معني بوضع قائمة الخدمات و العمليات.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 :

دخل القانون المرجعي الجديد للميزانية العامة (La LOLF) في فرنسا حيز التطبيق ابتداء من أول جانفي 2006 بعد أن طبق جزئيا و عبر مراحل مختلفة³ ، حيث خضعت أول ميزانية لسنة 2006، لأحكام و مبادئ القانون المرجعي الجديد ، وقد بينت التجربة العملية عن حدوث تغير جذري مس الميزانية

¹ Article 165 « La comptabilité d'analyse des coûts est tenue par les ordonnateurs sous réserve des compétences du ministre chargé du budget pour la mise en œuvre de l'article 38 de la loi organique du 1er août 2011. Elle a pour objet :

1° D'informer le Parlement, dans le cadre des projets et des rapports annuels de performances prévus aux articles 51 et 54 de la loi organique du 1er août 2001, de l'ensemble des moyens alloués, directement ou indirectement, à la réalisation de chacune des actions des programmes prévus à l'article 7 de la même loi ;

2° De permettre le rapprochement entre ces moyens et les résultats obtenus.

Elle se fonde sur les données de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

Un arrêté du ministre chargé du budget fixe les conditions et les règles de la tenue de cette comptabilité. »

² - درحون هلال، المحاسبة التحليلية : نظام المعلومات للتسيير و مساعدة على إتخاذ القرار في المؤسسات الاقتصادية - دراسة مقارنة -،

أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علو التسيير ، جامعة يوسف بن خدة، 2005، ص116، 117

³ - حول التاريخ التسلسلي المتعلق بتطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (La LOLF) لسنة 2001، راجع الصفحة من 162 إلى 163 من هذا البحث.

العامة في فرنسا، ويمكن أن نلمس ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: الإصلاح أداة لمكافحة العجز

كان الاعتقاد السائد لدى مؤيدي الإصلاح في فرنسا بعد اعتماد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (La LOLF) ، بأنه سيكون بمثابة أداة لمكافحة عجز الميزانية ، حيث مباشرة بعد دخول هذا النص القانوني حيز التنفيذ أي في سنة 2006 انخفض العجز (كما هو مبين في الجدولين الواردين أدناه)¹ إلى -2.3%، ثم إلى -2.7% سنة 2007، بعدما بلغ -3.1% سنة 2002 من الناتج الخام ليصل سنة 2005 إلى -2.9%، غير أنه بفعل الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 2008، ارتفعت نسبة العجز إلى -3.3% ثم ليزداد تعاضم ارتفاع العجز بشكل أكبر سنة 2009 إلى -7.5 ، ثم إلى -7.1 سنة 2010، غير أنه بدأ التحكم فيه خلال الفترة 2011-2017، حيث بلغت نسبة العجز سنة 2017 إلى -2.7%.

الجدول رقم 13 المبين لنسبة العجز حسب الناتج الخام في فرنسا خلال الفترة ما بين 2006-2015

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	نوع/ السنة
371 804	377 656	376 683	374 171	365 318	425 650	367 125	348 111	270 636	272 887	النفقات (الميزانية العامة و الإقتطاع من الإيرادات لصالح الاتحاد الأوروبي)
299 656	291 946	301 248	286 014	274 887	274 88	237 219	291 122	232 455	230 403	الإيرادات (بعد خصم الحسومات والمبالغ المستردة)
- 72 148	- 85 710	- 75 435	- 88 156	- 90 092	- 150 763	- 129 906	- 56 989	- 38 181	- 42 484	العجز الميزانية العامة
1624	155	566	1 006	- 626	1 965	- 8 123	718	- 223	3 484	رصيد الحسابات الخاصة
- 70 524	- 85 555	- 74 869	- 87 150	- 90 718	- 148 798	- 138 029	- 56 271	- 38 404	- 39 000	العجز العام للميزانية العامة للدولة
-3.5	-4.0	-4.1	-4.8	-5.2	-7.1	-7.5	-3.3	-2.7	0-2.3	العجز المعبر عنه بالنسبة المئوية % من الدخل الخام (BIP)

¹ - [https://www.lafinancepourtous.com/wp-content/uploads/2010/04/Deficit-au-sens-de-Maastricht-des-](https://www.lafinancepourtous.com/wp-content/uploads/2010/04/Deficit-au-sens-de-Maastricht-des-administrations-fiscales.png)

administrations-fiscales.png

للتذكير أن موقع <http://www.lafinancepourtous.com/> ، هو تابع للمعهد من أجل التربية المالية للجمهور

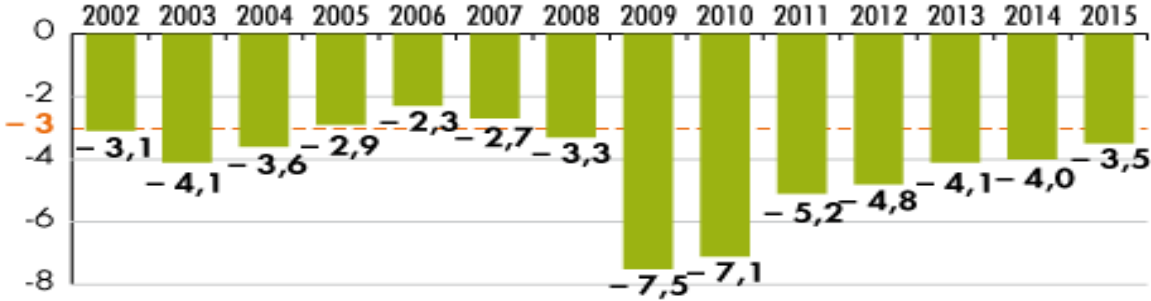
L'Institut pour l'éducation financière du public (IEFP) و هي هيئة مستقلة تحدف إلى ترقية و نشر الثقافة المالية لدى

المواطن، و قد تم إنشاؤها من قبل هيئة إدارية مستقلة تدعى سلطة الأسواق المالية Autorité des Marchés Financiers

(AMF)، وقد ترأس هذا المعهد أساتذة و موظفون مختصون في المجال المالي على غرار فليب هرتزوق (Philippe Herzog)، و كريستان

نوبي (Christian Noyer) إلخ.

الشكل رقم 23 المئين لنسبة العجز حسب الناتج الخام
خلال سنوات من 2002-2015



و من الواضح، أن مستوى العجز العام في فرنسا، وصل إلى حد لا يمكن تصور وضع سياسة سنوية واضحة لتحقيق توازن الميزانية، لذلك يبدو من المهم تجاوز إطار البرمجة السنوية للميزانية من أجل تطوير أدوات البرمجة المتعددة السنوات بشكل فعال.

ومن المسلم به أن هذه النتيجة تم إدراجها بالفعل في ظل تعديل الدستوري المؤرخ في 23 جويلية 2008 ، حيث تم تكريس بموجب المادة 34 من الدستور ، نوع جديد من القوانين ، وهو "قوانين برمجة المالية العامة" (les lois de programmation des finances publiques) ، بهدف "تحقيق التوازن بين الحسابات العامة"¹ ، ونتيجة لذلك ظهر أول قانون للبرمجة 2009-2012، إلا أنه لقي إنتقادا شديدا بسبب عدم تناسبها و إنسجامها مع قوانين المالية.²

¹ - تنص المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، على أنه "... تحدد قوانين البرمجة أهداف عمل الدولة

تحدد قوانين البرمجة التوجهات متعددة السنوات في مجال الموازنة العامة ، و تندرج ضمن تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة..."

article 34 du la constitution française «...Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques... »

² - وإدراكا منها لهذه الفجوة الأساسية، حاولت حكومة فيون (Le Gouvernement Fillon) ، تحت ضغط رئيس الجمهورية

وضع آلية قانونية جديدة و ذلك في إطار مشروع تعديل الدستور مؤرخ 17 مارس 2011 يتعلق بالتوازن المالية العامة

ويهدف ، هذا المشروع إلى إلغاء قوانين برمجة المالية العامة و وضع أداة قانونية جديدة، هي "القوانين الإطارية لتحقيق التوازن بين المالية

العامة" (lois-cadres d'équilibre des finances publiques) ، التي تحدف أحكامها إلى ضمان توازن حسابات الإدارات العامة

. وستنظم هذه القوانين الإطارية المتعددة السنوات، لفترة محددة مدتها ثلاث سنوات على الأقل، جهود الإنفاق والإيرادات التي يتعين القيام

بها، عاما بعد عام، من أجل تحقيق هذا التوازن. وسوف تكون ملزمة للنصوص المالية السنوية العادية (قوانين المالية وقوانين تمويل الضمان

الاجتماعي)؛ ومن ثم فإن قانون المالية أو قانون التمويل الذي لا يحترم الجهد المبرمج سيلغى على أنه مخالف للدستور.

كما تسمح هذه الأحكام بتحديد أفقا زمنيا للعودة إلى التوازن المالية العامة، وتدفع إلى إعادة توازن المستدام للحسابات العامة

على المدى الطويل، غير أن ذلك يقتضي أن يصحب العجز بصفة مؤقتة عملية العودة إلى توازن المالية العامة.

وتتمثل الخطوة التالية في تكريس احتكار قوانين المالية وقوانين الضمان الاجتماعي لتسيير مجال الضرائب وإيرادات الضمان الاجتماعي. =

الفرع الثاني: وسيلة لترشيد النفقة والتحكم فيها:

إن التحول الحقيقي و التغيير الأساسي ، الذي جسده القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في فرنسا ، هو تكريس ثقافة الأداء (la culture de la performance) التي تحققت عن طريق الانتقال من الميزانية حسب بنود الإنفاق (أي الميزانية التقليدية) إلى الميزانية الموجهة نحو الأداء . وهكذا، فإن إنشاء وتكريس مدونة جديد (une nouvelle nomenclature) للميزانية المختزلة باسم اللاتيني أمبيا (MPA) (الأنشطة Actions - البرامج Programmes - المهام Missions)، يهدف إلى تهيئة النفقة ليس ضمن التدابير القائمة على أساس الوسائل (مدونة حسب طبيعة الاعتمادات)، و إنما ترسيخها وفق المنهجية القائمة على النتائج والغايات (مدونة حسب وجهة الاعتمادات)¹.

و قد بينت عدة تقارير الصادرة عن وزارة المالية هذه الأهمية ، و التي منها التقرير المتضمن المعطيات حول الأداء لسنة 2017، الذي أعدته المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية الفرنسية² ، أنه خلال فترة 2007-2016، و منذ تطبيق القانون المرجعي الجديد لسنة 2001، أن مجموع المهام (Missions) التي كانت موضوع دراسة قد بلغت أهدافها بعد تنفيذها بنسبة 45%، بينما عرف 16% منها تحسن كبير، في المقابل ذلك 25% منها لم يشهد أي تطور، و 14% منها لم يتم الحصول على أية معلومات بشأنها³.

= وأخيرا، يقترح أن يدرج في الدستور مبدأ الانتقال المنتظم إلى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لبرامج الاستقرار قبل إرسالها إلى اللجنة الأوروبية كجزء من العنصر الوقائي للعهد والاستقرار والنمو (volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance). على الرغم من هذا النصر الدستوري الجديد قد تم التصويت عليه و اعتمادته من قبل مجلسي البرلمان، إلا أنه لم يتم التصديق عليه من قبل رئيس الجمهورية ، وتم التخلي عنهما عقب انتخاب الرئيس فرانسوا هولاند. راجع موقع الجمعية الوطنية الفرنسية

http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/equilibre_finances_publicques.asp وأيضاً

Damien Catteau, Finances Publiques -EXOS LMD -, Gualino textenso, 2^{ème} édition, 2014-2015, p34,35

¹ Ibid., p. 32-

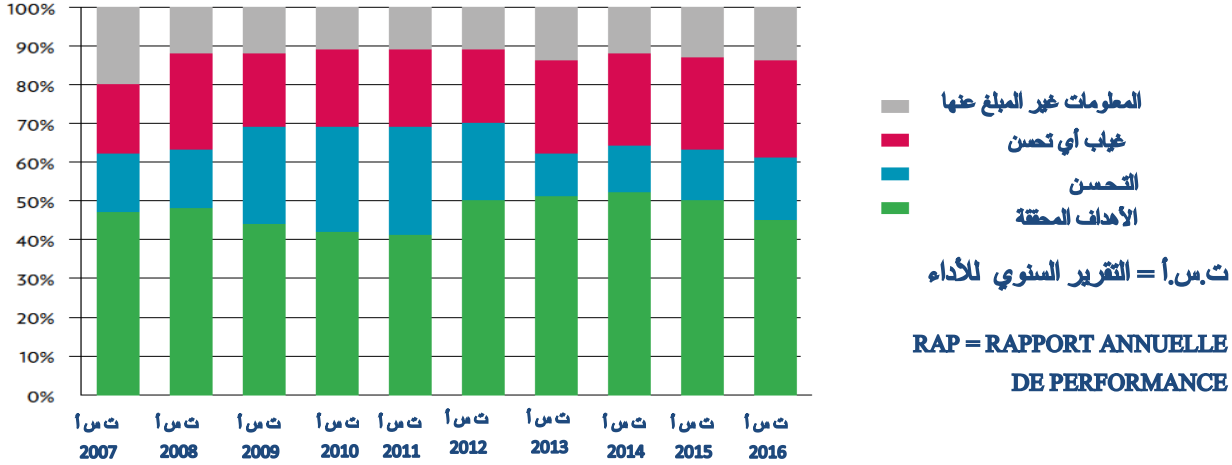
² - Direction du budget, Les Données De La Performance 2017-Résultats de l'année 2016, Missions du budget général de l'État-, 2017, p10

³ - إن المنهجية المطبقة المحددة " للمعطيات الأداء (Données de la performance)", تعتمد على تقسيم الأهداف المنجزة و المحققة والمحددة بناء على مؤشرات البرامج خلال السنة المالية معينة ، كما أورده التقرير المتضمن المعطيات حول الأداء لسنة 2017، إلى أربعة الفئات (الهدف الذي تم بلوغه -cible atteinte- ، و الأهداف التي هي في تحسن أو التطور- amélioration -، غياب أي تطور أو تحسن على الأهداف -absence d'amélioration-، المعلومات و البيانات لم يتم تدوينها بشأن الأهداف -données non renseignées-). كما تقضي هذه المنهجية المطبقة أنه عندما تكون تقديرات للسنة المالية معينة مصرح بها أو غير معبر عنها ، وفي حالة ما إذا كانت الإنجازات السنة المالية الحالية أقل من إنجازات السنة المالية الماضية ، فإن درجة الإنجاز تكون " غياب أي تطور أو تحسن"، أما في حالة ما إذا كانت توقعات معبر عنها أو غير مصرح بها، والإنجازات السنة الحالية هي أفضل من إنجازات السنة الماضية، فإن درجة الإنجاز تكون " تحسن" وعلى العموم تقسم النتائج من خلال أربعة فئات وهي:

و يمكن الوقوف بصفة أدق حول أداء الميزانية العامة الفرنسية، من خلال الشكل التوضيحي أدناه.

الشكل رقم 19 المتضمن المنحنى المبين تطور أداء

الميزانية العامة في فرنسا 2007-2016



• الهدف المنجز أو الذي تم بلوغه-(Cible Atteinte) =

يتعلق الأمر بالمؤشرات التي حققت موضوعيا توقعاتها أو أهدافها خلال سنة مالية معينة. ، كأن تتحقق الأهداف خلال سنة 2016 مثلا

•التحسين (Amélioration)

وتتعلق هذه الفئة بمؤشرات لها

-توقعات معبر عنها أو غير مصرح بها في الاتجاه، والإنجازات السنة الحالية هي أفضل من إنجازات السنة الماضية؛

-لم يتم التوصل إلى التوقعات ولكن الإنجازات السنة الحالية هي أفضل من إنجازات السنة الماضية.

•غياب أي تطور أو تحسن(Absence D'amélioration)

-يتعلق الأمر بالمؤشرات المتعلقة بالتوقعات غير المحققة خلال السنة الحالية ، و أن إنجازات السنة الحالية أقل من إنجازات السنة الماضية؛

-التوقعات معبر عنها أو غير مصرح بها في الاتجاه والإنجاز السنة الحالية أقل من إنجازات السنة الماضية.

•المعلومات و البيانات لم يتم تدوينها (Données Non Renseignées)

وتتعلق هذه الفئة بالمؤشرات التي تمس الإنجازات خلال السنة و التي لم يتم التبليغ عنها عد تاريخ نشر الوثيقة (أي التقرير المتضمن المعطيات

حول الأداء لسنة 2017).

الفرع الثالث: وسيلة لتحكم في الدين العام: غالبا ما تلجأ الدولة إلى الاستدانة في حالة عجز وعدم

قدرة ميزانيتها على تغطية جميع نفقاتها المتزايدة، و يحدث ذلك عادة عندما لم تعد مداخيلها وإيراداتها كافية لسد جميع النفقات ، فتضطر إلى الاستدانة إما من جهات داخلية أو من هيئات خارجية.

وفرنسا كغيرها من الدول تعاني من ظاهرة تزايد الدين العمومي، حيث يلاحظ خلال

الفترة 1996 إلى 2016 (أنظر إلى الجدول رقم 14 والشكل رقم 25 المتضمن المنحنى البياني للدين العام في فرنسا) ، أن نسبة الدين العام كانت في تزايد مستمر خلال الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى سنة 2005 ، حيث بلغت على سبيل المثال قيمة الدين العام بـ 853 مليار أورو و بنسبة 57% من الناتج الخام (PB) سنة 2001، ثم ارتفع سنة 2003 إلى 1004.9 مليار أورو و بنسبة 63.3% من الناتج الخام، وفي سنة 2005 بلغت نسبة الدين العام من الناتج الخام 66.8% و بقيمة مالية تقدر بـ 1147.6 مليار أورو ، غير أنه منذ دخول أول قانون مالية في سنة 2006 ، الذي كان يخضع لقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، تراجعت نسبة الدين العام بنسبة 64.1% سنة 2006 ، ثم بنسبة 64.2% سنة 2007 ، رغم ارتفاع القيمة المالية للدين العام إلى 1152.2 مليار أورو سنة 2006 و 1211.6 مليار أورو سنة 2007 ، غير أنها سرعان ما ارتفعت سنة 2008، بفعل الأزمة الاقتصادية العالمية التي كان لها تأثير كبير على الاقتصاد الفرنسي.

الجدول 14 رقم يوضح التطور صافي للدين العام في فرنسا

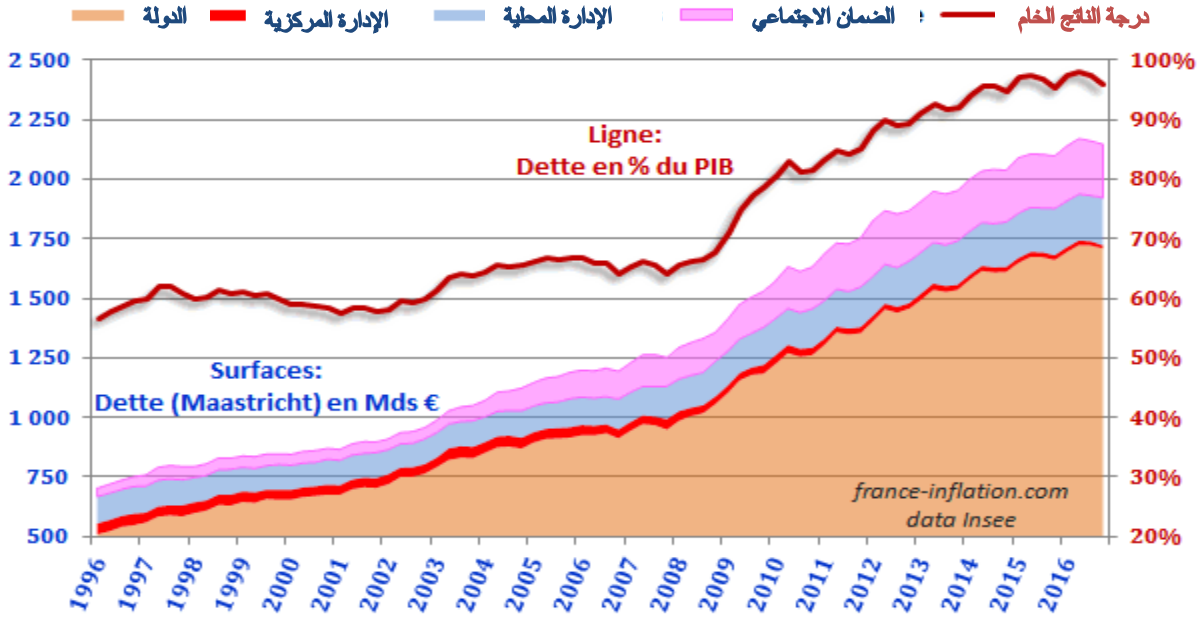
خلال الفترة 2001-2011¹

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الدين العام بالمليار	853.3	912.0	1004.9	1079.5	1147.6	1152.2	1211.6	1318.6	1492.7	1591.2	1688.0
الدين العام كنسبة من الناتج الداخلي العام	57.1	59.1	63.3	65.2	66.8	64.1	64.2	68.2	79.0	82.3	85.3

¹- الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص 159

الشكل رقم 20 المتضمن المنحنى البياني الموضح لتطور الدين في فرنسا

خلال الفترة الممتدة ما بين 1996-2016



المبحث الثالث: التجربة المغربية كنموذج إصلاح الميزانية العامة في الدول العربية

تواجه العديد من الدول العربية في مجال النظم التي تحكم التدبير الميزانياتي مشاكل لا حصر لها ، حيث يلاحظ على هذه الأنظمة عيوباً عديدة منها نقصاً في الشفافية و غياباً للمعلومة الضرورية وفي الوقت المناسب ، و تمركزاً إدارياً غير مبرر، و تعقداً وجموداً وتخلفاً بل و تقادماً للقوانين و بطء في الأداء و ضعفاً ملحوظاً في آليات المراقبة، وفضلاً عن ذلك تعاني هذه الدول من التبذير وسوء التدبير، و هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. لذلك سارعت بعض البلدان العربية إلى تطبيق برنامج إصلاح مالي خلال السنوات الماضية لتحسين أوضاع الموازين المالية ، و تقوية النظم الادارية ، وهكذا قامت كل من الأردن و السودان و لبنان و المغرب، موريتانيا ،على ترقية الاطار التخطيطي من خلال تبني أطر الانفاق متوسطة الأجل، وابتعاد عن النهج التقليدي المتمثل في موازنة النفقات مع الإيرادات السنوية و الذي تظاهر عجزه في عدم القدرة على ترجمة الاهداف السياسية و الاقتصادية. ومن ناحية أخرى وفي إطار الجهود المبذولة لترقية عملية إعداد الميزانية سارعت كل من اليمن و الأردن و السودان و لبنان

و المغرب إلى تبني طرق جديدة لتبويب الميزانية بما يتفق مع المعايير الدولية، وإعتماد دليل احصاء المالية العامة (GFS 2001 Manuel) ، بالإضافة إلى تبني أنظمة جديدة للمحاسبة العامة وفقا للممارسات العالمية السليمة، ويكتسب الاسلوب الحديث لعرض الميزانية العامة أهمية خاصة لتضمنه التبويب الوظيفي ، بالإضافة إلى التبويب الاداري و الاقتصادي¹.

و في مجال ترقية الشفافية أبدت الدول العربية إهتماما بقضايا المساءلة و الحوكمة المالية ، حيث اتجهت العديد من الدول العربية إلى تبني معايير و أدوات علمية من خلال التعاون مع المؤسسات الدولية، بحيث انضمت بعض الدول العربية إلى " المبادرة الحوكمة الجيدة للتنمية " التي أطلقها برنامج الامم المتحدة الانمائي بالتعاون مع منظمة التعاون الاقتصاد و التنمية (OCDE) في فبراير 2005، كما قامت الدول العربية في جويلية 2008 وبدعم من الجامعة العربية و عدد من المؤسسات الدولية إلى إنشاء "الشبكة العربية للاستقامة ومحاربة الفساد" و التي تمثل إطارا للشراكة البنينة لدعم جهود الدول العربية في مكافحة الفساد، و في السياق نفسه انضمت كل من اليمن و العراق و موريتانيا إلى مبادرة الشفافية الصناعات الاستخراجية(EITI) بهدف تعزيز شفافية الايرادات العامة المحصلة من قطاعات الصناعات الاستخراجية².

و بخصوص التجربة المغربية في مجال الاصلاح ، نشير إلى أن هذه الدولة العربية عرفت أول قانون تنظيمي للمالية بمقتضى الظهير رقم 1.63.326 الصادر في 21 جمادى الثانية 1383 (9 نوفمبر 1963)³

¹ - د. أحمد أبوبكر علي البدوي، برنامج اصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، مجلة الدراسات الاقتصادية، الصندوق النقد العربي، ابو ظبي، الامارات العربية المتحدة، 2001، ص4،5. دنان راضية، نفس المرجع، ص172، 173، 174

² - المرجع المذكور آنفا، ص06

³ - يعتبر قانون تنظيمي للمالية لسنة 1963، بمثابة أول دستور مالي للدولة، وقد كرس هذا النص المرجعي الترابط بين قوانين المالية و

المخططات المعتمدة من طرف البرلمان، و الفصل بين القواعد والمبادئ الميزانية والمالية و تلك المتعلقة بالمحاسبة العامة و نظام الصفقات العمومية.

بالإضافة إلى ذلك، ظهرت أيضا خلال هذه الفترة نصوص أخرى ذات صلة بهذا القانون التنظيمي وهي:

المرسوم الملكي رقم 331.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بتطبيق مقتضيات القانون التنظيمي للمالية المتعلق بتقديم قوانين

المالية، و المرسوم الملكي رقم 1.70.207 بتاريخ فاتح شعبان 1390 (3 أكتوبر 1970) المرسوم الملكي رقم 66. 330 الصادر في 10

محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية. أنظر إلى موقع وزارة الاقتصاد والمالية المغربية

<http://lof.finances.gov.ma/ar/>

، ثم حل محله الظهير رقم 1.70.207 بتاريخ فاتح شعبان 1390 (3 أكتوبر 1970)، غير أن هذا القانون التنظيمي لم يعمر طويلا، حيث عدل بموجب الظهير رقم 1.72.260 بتاريخ 9 شعبان 1392 (18 سبتمبر 1972)¹، و في سنة 1998، صدر القانون التنظيمي رقم 7.98 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان (26 نوفمبر 1998)، كما و قع تغيير و تتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 بالقانون التنظيمي رقم 14.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.195 بتاريخ 14 من محرم 1421 (19 أبريل 2000)²، وأخيرا القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية.

وعلى ضوء هذه النصوص يمكن أن ندرس التجربة المغربية في مجال الاصلاح الميزانية من خلال ثلاثة مراحل أساسية، وهي مرحلة صدور القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 المعدل و المتمم (المطلب الأول) ، مرحلة صدور دستور 2011 (المطلب الثاني) ، أما المرحلة الثالثة و الأخيرة تتعلق بصدور القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الاصلاحات وفق القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 المعدل و المتمم:

شرعت المملكة المغربية في إصلاح الميزانية العامة في سنة 1998، وذلك بعد صدور القانون التنظيمي رقم 7.98 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 صادر في 26 نوفمبر 1998، و المعدل و المتمم بموجب القانون التنظيمي رقم 14.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.195 بتاريخ 19

¹ تم إصدار الظاهيران رقم رقم 1.70.207 ، ورقم 1.72.260 في ظل فراغ قانوني و أوضاع غير عادية نتيجة إعلان عن حالة الاستثنائية سنة 1965 و حل البرلمان، مما نتج عنه عودة ظهور الميزانيات بدون ترخيص برلماني خلال هذه الفترة .

و تمخض عن وضع دساتير 1970 و 1972، اعتماد الظهيرين المذكورين ، بصفة عامة، تدارك القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970 الفراغ القانوني المتعلق بمآل المداخيل في حالة رفض أو عدم اعتماد الميزانية في الأجال القانونية. و بخصوص القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970، تم تحديد السنة الميزانية بخلاف السنة المدنية بحيث تبدأ يوم فاتح جويلية و تنتهي يوم 30 جوان. موقع وزارة الاقتصاد والمالية المغربية

<http://lof.finances.gov.ma/ar/>

و تجدر الإشارة إلى أن اعتماد القانونين التنظيميين المذكورين و كذا التعديلات التي لحقتهما، تم في غياب مؤسسة برلمانية.

² تم اعتماد القانون التنظيمي رقم 14.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.195 بتاريخ 14 من محرم 1421 (19 أبريل 2000) ، بغرض إحداث الفصل الثالث المكرر المتعلق بمصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصنة الميزانية العامة

أبريل 2000، غير أن بوادر الاصلاح الحقيقي شرع في تطبيقها منذ سنة 2001¹، و يندرج هذا الإصلاح الميزانياتي في إطار برنامج موسع لتحديث الإدارة العمومية، و تقوية فعالية العمل العمومي، و تحسين جودة الخدمة العمومية، و تعزيز استفادة المواطنين من السياسات العمومية.

الفرع الأول: أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة في المغرب

إستهدف إصلاح الميزانية العامة خلال هذه المرحلة التاريخية إلى تحقيق النتائج التالية:

- تعزيز فعالية عملية الانفاق العمومية من خلال رفع الاداء عن طريق توجيه الميزانية نحو النتائج.
- منح المسيرين الإداريين على الميزانية العامة حرية أكثر مع تحميلهم مسؤولية أكبر.
- تبسيط إجراءات النفقة العامة وترشيدها توخيا للأداء الجيد
- تعزيز اللامركزية من أجل تقريب المواطن من الميزانية العام

¹ - شملت مبادرة الاصلاح في المملكة المغربية عددا كبيرا من النصوص التنظيمية، غير أنها لم تشمل القانون التنظيمي المعدل و المتمم رقم 7.98 الصادر في 26 نوفمبر 1998، و تتمثل هذه النصوص في مايلى:

- منشور الوزير الأول رقم 12/2001 بتاريخ 25 دسمبر 2001 حول ملاءمة برجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز؛
المرسوم رقم 2-01-2676 (31 ديسمبر 2001) المعدل و المتمم للمرسوم رقم 2.98.401 صادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية؛
 - منشور وزير المالية و الخوصصة رقم E/483 المؤرخ في 28 فبراير 2002 المتعلق بإجراءات تطبيق المادة 17 مكرر من المرسوم رقم 2-01-2676 ؛
 - منشور الوزير الأول رقم 7/2003 (27 يونيو 2003) حول الشراكة بين الدولة و الجمعيات.
 - منشور الوزير الأول رقم 3/2007 (8 فبراير 2007) المصحوب بدليل منهجي حول إطار النفقات على المدى المتوسط؛
 - المرسوم رقم 2.07.1235 صادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نوفمبر 2008) المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.
 - منشور وزير المالية و الخوصصة بتاريخ 17 يناير 2005 المتعلق بملائمة تبويب ميزانية الدولة مع البعد الجهوي.
- راجع موقع وزارة الاقتصاد و المالية المغربية <http://lof.finances.gov.ma/ar>

- الحفاظ على التوازنات الأساسية من أجل تفادي الاختلالات المضرة بالاطر المكرو- اقتصادي ،علما أن هذا الأخير يؤثر على الوضع الاقتصادي.
- إشاعة الشفافية من خلال تحسين استيعاب مضامين و تعزيز مصداقيتها اتجاه الرأي العام، و دعم مبادئ المساءلة و المحاسبة¹.

الفرع الثاني: مرتكزات اصلاح نظام الميزانية في المغرب

تعتمد المبادرة إصلاح منظومة الموازنة خلال هذه الفترة التاريخية على عدة محاور ومرتكزات أساسية ترمي إلى تكريس الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق الأداء و النتائج، وضمان شفافية الحسابات العمومية.

و يتمحور برنامج اصلاح الميزانية بالمملكة المغربية على الموضوعات التالية:

أولا-التوجه نحو ميزانية النتائج بالمملكة المغربية: يتمثل إصلاح الميزانية في الانتقال

من منطق الوسائل إلى منطق النتائج الذي يعمد على ثلاثة آليات رئيسية وهي:

1 - شمولية الاعتمادات(Globalisation des crédits): بدأ تطبيق مبدأ الشمولية

على الاعتمادات منذ سنة 2002، حيث يمنح هذا المبدأ للآمرين بالصرف أو الأمرين بالصرف المساعدين مرونة أكبر في التصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم ، ويمكنهم من استعمال الاعتمادات المرخص بها لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك دون الحاجة إلى ترخص سابق،مقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف والنتائج المسطرة لهم . وبسبب هذا القدر الكبير من الحرية و الاستقلالية الذي يتمتع به المسيرون الإداريون إرتفع عدد التحويلات كما يظهر من خلال الشكل أدناه².

¹- المملكة المغربية، وزارة المالية و الخوصصة، دليل إصلاح الميزانية المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج و المدجة لمقاربة النوع الاجتماعي،

2005،ص26. وراجع أيضا الجوزي فتيحة ، نفس المرجع ،ص163

²-- المملكة المغربية، وزارة المالية و الخوصصة، دليل إصلاح الميزانية المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج و المدجة لمقاربة النوع الاجتماعي،

2005،ص37.

الشكل رقم 26 يوضح ارتفاع عدد التحويلات المنجزه خلال الفترة(2001-2004)¹

2004	2003	2002	2001	
بعد شمولية الاعتمادات			قبل شمولية الاعتمادات	
551	460	383	45	عدد العمليات
141,8	141	63	48	المبلغ (مليون درهم)

و من ناحية أخرى أحدثت هذا الاسلوب الجديد تغيير ملحوظا ، يمكن أن نلمسه فيما يلي .

- ترشيد النفقات العمومية
- تعزيز اللامركزية المالية باعتبارها محورا أساسيا للإصلاح الإداري
- دعم إستقلالية المشرفين الاداريين على المصالح اللامركزة، وتوسيع مسؤوليتهم في اتخاذ القرارات الادارية و المالية.
- تحسين البرمجة و عملية تنفيذ الميزانية
- تعزيز الرقابة على ميزانية الدولة²

2- تشجيع الشراكة في التسيير الميزانية العامة : عملت المملكة المغربية على تعزيز منطق الشراكة

مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين و الاجتماعيين المحليين وفق منظور يأخذ بعين الاعتبار البعد الإقليمي ، و يتماشى مع مبدأ الحكامة الجيدة. و يسمح هذا الإجراء بتعزيز التنسيق والتوازن بين الشركاء في ظل إطار تعاقدى مناسب يركز على تقييم النتائج³ . كما يسمح باشتراك الفاعلين في انجاز مشاريع التنمية بهدف تلبية إحتياجات المواطنين. التي تهدف إلى إحداث علاقة بين الدولة و الفاعلين المحليين وفق منظور يأخذ بعين الاعتبار البعد الإقليمي.

وقد اعتمدت لتحقيق هذه الشراكة على التشاور و تبادل الثقة مع مختلف الفاعلين

التي كانت سابقا غائبة بسبب الانغلاق وضعف الانفتاح اللامركزي على الفاعلين المحليين.

¹ - موقع وزارة الاقتصاد والمالية المغربية/ <http://lof.finances.gov.ma/ar>

² - دنان راضية، نفس المرجع، ص175

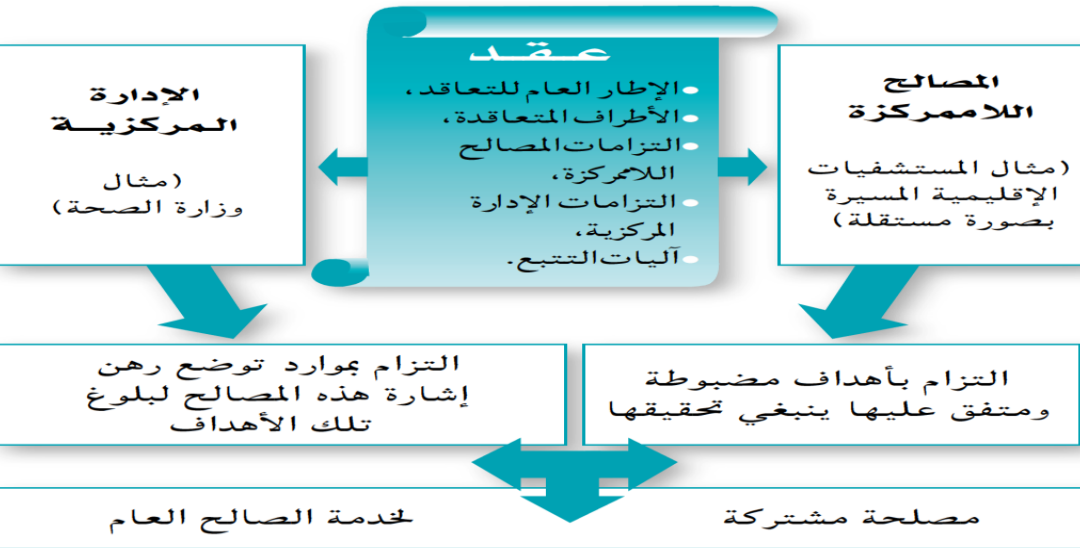
³ - الجوزي فتيحة ، نفس المرجع ،ص170، 171 . دنان راضية ، نفس المرجع ، ص 175، 176، 177

وتعتبر القطاعات المعنية بالشراكة هي محاربة الفقر و الاقصاء الاجتماعي، تدعيم المرأة و الأطفال الذين يتواجدون في وضعية هشية، محو الأمية و دعم التربية النظامية، البنى التحتية و الخدمات الاجتماعية الأساسية¹.

3-التعاقد (Contractualisation) : يعتبر التعاقد أسلوبا جديدا لتحقيق العلاقة بين الإدارة المركزية و مصالحها الخارجية، بهدف تعزيز عملية اللاتركيز الاداري وذلك من خلال إدخال طرق جديدة للتسيير المالي و الاداري تركز على تحسين الأداء و النتائج وتوسيع مجال مبادرة المسيرين من خلال إبرام عقد بين طرفين.

ويحدد عقد المبرم بين من جهة الادارة المركزية و من جهة أخرى المصالح الخارجية التابعة لها ، حقوق و التزامات الطرفين لمدة ثلاثة سنوات، و تستفيد من خلال هذا الاجراء القانوني المصالح اللاممركزة من تفويض السلطة في مجال التسيير.

الشكل رقم 22 يوضح علاقة بين أطراف العقد



المصدر وزارة المالية المغربية " دليل إصلاح الميزانية المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج و المدججة لمقاربة النوع الاجتماعي"، ص32

¹ و تنفيذ- المملكة المغربية، وزارة المالية و الخصخصة، دليل إصلاح الميزانية المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج و المدججة لمقاربة النوع الاجتماعي، 2005، ص38، 39. و أيضا راجع الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص171، و دنان راضية، نفس المرجع، ص176، 177

ويمكن أن نلمس مكونات العقد من زاويتين، فمن حيث تحديد الأهداف، يجب أن يتضمن العقد على أهداف مضبوطة و دقيقة وذلك في إطار سياسة عمومية معينة ، كما ينبغي أن يوضح الاجراءات المتبعة لتحقيق هذه الأهداف، مع تحديد الجدولة الزمنية للانجاز، أما من حيث الوسائل و الموارد، فيجب أن تلتزم الادارة المركزية بتحديد الوسائل البشرية و التنظيمية و المالية الضرورية و التي توضع تحت تصرف المصالح اللاممركزة من أجل بلوغ الأهداف المرجوة.

ومن ناحية أخرى و اكب الإصلاح الميزانياتي المرتكز على النتائج ، إصلاح النظم المعلوماتية المندمجة للتدبير الميزانياتي، و الذي يستهدف من خلاله تعزيز رقمنة و تبادل المعلومات الميزانية. و يتعلق الأمر بنظام "e-budget" ، الذي يهتم بمجال البرمجة الميزانية، و نظام الخاص بتسيير المدمج للنفقات " Gestion Intégrée de la Dépense (GID) " الذي ينظم مجال التنفيذ الميزانية العامة . إن إرساء نظام معلوماتي يقوم على جمع و تحليل ومعالجة المعلومات التي تمكن من وضع و تنفيذ و تتبع العقد بما في ذلك مؤشرات الأداء.

ثانيا- البرمجة المتعددة السنوات: التي تسمح بتسيير للمال العام بفعالية ووفق رؤية متعددة السنوات، كما تهدف إلى تعزيز الانضباط الميزانياتي العام، و تحسين ظروف إعداد قانون المالية، و توضيح الرؤية الاستراتيجية للسياسات القطاعية؛

ثالثا- إصلاح منظومة المراقبة: يهدف تحديث نظام الميزانية في المغرب إلى تحقيق الانسجام بين منظومة المراقبة مع منهجية التدبير المرتكز على النتائج، و تمثلت أولى تدابير هذا الاتجاه في التقريب الوظيفي لمراقبة الالتزام بالنفقات والخزينة العامة للمملكة، و إحداث مراقبة مخففة و تراتبية التي تطبق على نفقات المصالح الأمرة بالصرف ، و كذا اعتماد أسلوب فحص نجاعة الأداء.

المطلب الثاني: الاصلاحات في ظل دستور الجديد لسنة 2011: حقق المغرب تقدما

ملحوظا في مجال إرساء قواعد الحكامة المالية ،بعد صدور دستور 2011، من خلال تدعيم وحمية قيم و مبادئ الحكامة الجيدة و الشفافية ، و المحاسبة (الفصل 147)، و ضمان تنفيذ سياسة محاربة الفساد (الفصل 167)، و مناقشة السياسات العامة و تقييمها بما فيها السياسة المالية (الفصل 101).

و للوقوف على أهم المسائل التي عالجها الدستور المغربي، ندرس أولا مسألة الشفافية من خلال

حق المواطن في الولوج إلى المعلومة(الفرع الأول)، ثم نتطرق ثانيا للتدابير التي أرسها دستور 2011

من أجل ترسيخ قواعد الحكامة (الفرع الثاني)، ثم نتطرق إلى أهم القواعد الدستورية لتعزيز سلطة البرلمان (الفرع الثالث)، و أخيرا، نتعرض لبعض قواعد الميزانية المنصوص عليها دستوريا (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تكريس حق المواطن في الحصول على المعلومة

كفل الدستور المغربي بموجب الفصل 27 منه ،حق المواطن في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العمومي، ولا يمكن تقييد هذا الحق أي حق الحصول على المعلومة إلا بقانون، حرصا على الأمن وإستقرار الدولة والحياة الخاصة بالأفراد، حيث ينص الفصل 27 من الدستور " للمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة¹ .

الفرع الثاني: تكريس المبادئ الأساسية للحكامة المالية الجيدة

خصص المؤسس الدستوري الباب العاشر للحكامة الجيدة ، حيث حدد في الفصل 154 منه ، مجموعة من المبادئ الأساسية للحكامة المالية الجيدة في شكل معايير الجودة، الشفافية، المحاسبة والمسؤولية، كما ألزم الدستور في الفصل 155 منه ، أعوان المرافق العمومية باحترام القانون، وبالحياد ، والشفافية، والنزاهة والمسؤولية . و على هذا الأساس أصبحت المرافق العمومية ملزمة بتقديم الحساب عن تديرها للأموال العمومية، كما أصبحت تخضع للمراقبة والتقييم.

ومن جانب آخر، ألزم الفصل 158 من الدستور كل شخص أو كل ممارس للمسؤولية العمومية أن يقدم طبقا للكيفيات المحددة في القانون ، تصريحاً كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه أو خلال ممارسته أو عند انتهائه، كما أنيط بموجب المادة 147 من الدستور للمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة العملية ، من أجل محاربة كل أشكال النهب أو التلاعب بالأموال العمومية بصفة عامة.

¹ - المملكة المغربية ، دستور 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصريّة الميزانية العامة

وفضلا عن ذلك كرس دستور 2011 مجموعة من الهيئات المستقلة للضبط والحكامة الجيدة من أجل حماية الحقوق والحريات، التنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، أما على مستوى الحكامة المالية أسند إلى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بموجب الفصل 36، و الفصل 167 ، مهمة المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع مدى تنفيذ سياسات محاربة الفساد والمساهمة في أخلقت الحياة العامة ، و ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة ، وثقافة المرفق العام ، وقيم المواطنة والمسؤولية و المساءلة مع نشر معلومات في هذا المجال للاستفادة منها.

الفرع الثالث: تدعيم سلطة البرلمان في المجال المالي : تضمن الدستور المغربي لسنة 2011

، على أحكام تعزز سلطة البرلمان في المجال المالي، من خلال تدعيم الشفافية، حيث بهدف تعزيز المناقشة البرلمانية ، نص دستور 2011 في الفصل 75، على وثائق ومعلومات التي ترافق مشروع قانون المالية ، و التي يتم تحديدها في القانون التنظيمي للمالية،.ومن ناحية أخرى ولتمكين البرلمان من ممارسة سلطته الرقابية على العمل الحكومي، مكنه الفصل 148 من الدستور من الاستفادة من مساعدة المجلس الأعلى للحسابات في المجالات المتعلقة بالمراقبة التشريعية والتقييم للمالية العامة، كما تم منح وفق الفصل 152 من الدستور، لكل من الحكومة والبرلمان بمجلسيه النواب والمستشارين إمكانية استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا، التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي.

إضافة إلى ذلك ألزم الفصل 77 من الدستور الحكومة تعليل و تقديم أسباب رفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجودة. على خلاف ما كان معمول به سابقا ، حيث كانت ترفض التعديلات دون تبيان أسباب الرفض ، كما أن دستور الجديد كرس مبدأ إحترام الرخصة البرلمانية و ذلك بموجب الفقرة الثانية من الفصل 75، التي نصت على إمكانية تصويت البرلمان لمرة واحدة على النفقات المرصودة لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، وكذا البرامج متعددة السنوات ، ولا يمكن تغيير هذا الترخيص إلا بمقتضى القانون. و من جانب آخر، وإستنادا لمبدأ استمرارية المرافق العمومية، حددت الفقرتان 3 و 4 من الفصل 75 ضوابط التدبير المالي العمومي في حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة المالية، سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات.

الفرع الرابع : إضفاء القيمة الدستورية لقواعد الميزانية: تضمن الدستور الجديد على عدة قواعد

و مبادئ المالية العامة ، كمبدأ شرعية التكاليف العمومية و ذلك بموجب الفصل 39 من الدستور

الذي نص على أنه "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعه". ومبدأ السنوية الذي يستمد أساسه الدستوري من الفصل 75 ، حيث نص هذا الأخير على أنه "إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، تطبيقا للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة".

المطلب الثالث: محاور الاصلاحات في ظل القانون التنظيمي رقم 13-130

لقانون المالية :

ويشكل القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية تحولا بارزا في سيرورة نظام الذي يحكم المالية العمومية و تطورا هاما في الممارسة الميزانية للإدارة المغربية، خاصة أنه جاء في سياق اعتماد الدستور الصادر في 29 جويلية 2011 ، الذي كرس المكانة الدستورية للمالية العامة، من خلال إرساء قواعد الحكامة و الشفافية وتنظيم الرقابة على المال العام، حيث كرس الدستور مقومات الشفافية و المسؤولية و المحاسبة بموجب الفصول 27، 36، 154، 155، 158، 167 . و يهدف القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية إلى :

- تعزيز دور قانون المالية ليشكل بالتالي الأداة الرئيسية لتنزيل السياسات العمومية و الاستراتيجيات القطاعية، ما سيمكن من ضمان استدامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما يشكل التوزيع العادل لثمار النمو و المحافظة على التوازن المالي للبلاد أحد الأهداف الكبرى للقانون التنظيمي الجديد؛
- تقوية الفعالية و النجاعة و انسجام السياسات العمومية و تحسين الخدمة المقدمة للمواطنين و كذا تمكين مسؤولية المدبرين العموميين؛
- تحسين استدامة المالية العمومية، و المقروئية الميزانية، و تقوية شفافية المالية العمومية؛
- تقوية دور البرلمان في المناقشة الميزانية و مراقبة و تقييم السياسات العمومية.

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ والقواعد الدولية التي تهدف إلى عصنة الميزانية العامة

و يركز إصلاح الميزانية بموجب القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية¹، على عدة محاور رئيسية وهي:

¹ - وتجدر الإشارة إلى القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية لم يدخل حيز التنفيذ دفعة واحدة ، وإنما نفذ عبر أربعة المراحل التجريبية مقدمة للتفعيل التدريجي. و تهدف هذه المراحل التجريبية إلى تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي على مستوى بعض القطاعات ، و ذلك بهدف تمكينها من تملك و التحكم في النظام التدبيري الحديث الذي يوافق المعايير الدولية و ذلك قبل الدخول التام و الشامل لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية. و تلخص المراحل التجريبية أربعة فيمايلي:

المرحلة التجريبية الأولى: أعطيت انطلاقة هذه المرحلة التجريبية بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2014، حيث كانت الغاية من هذه المرحلة في تفعيل المحاور المتعلقة بميكلة الميزانية حول البرامج و اعتماد منهجية نجاعة الأداء و كذا إعداد مشاريع نجاعة الأداء. وقد شملت الدوائر الوزارية التالية: وزارة الاقتصاد و المالية ، وزارة الفلاحة و الصيد البحري- قطاع الفلاحة ، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني - قطاع التربية الوطنية ، المندوبية السامية للمياه و الغابات و محاربة التصحر. وقد أسندت مهمة تأطير هذه المرحلة إلى مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد و المالية، مدعومة بخبراء من البنك الدولي، حيث عكفت على تنظيم اجتماعات وجلسات عمل مع القطاعات الوزارية المشاركة في هذه المرحلة بغية تحسيسهم و توفير التكوين المناسب بخصوص المحاور موضوع المرحلة التجريبية و كذا مواكبتهم في إعداد المخرجات.

المرحلة التجريبية الثانية: أعطى المنشور الصادر عن رئيس الحكومة، رقم 2014/06 الصادرة بتاريخ 18 يونيو 2014 انطلاقة المرحلة التجريبية الثانية برسم قانون المالية لسنة 2015، حيث شملت عملية الإصلاح خلال هذه المرحلة تسعة قطاعات وزارية و يتعلق الأمر ب: وزارة الاقتصاد و المالية ، وزارة الفلاحة و الصيد البحري- قطاع الفلاحة ، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني - قطاع التربية الوطنية ، المندوبية السامية للمياه و الغابات و محاربة التصحر، وزارة الشؤون الخارجية والتعاون، وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، وزارة العدل والحريات، وزارة الصحة، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني - قطاع التكوين المهني . وقد مكنت هذه المرحلة من تجريب المحور المتعلق بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات علاوة على المحاور المتعلقة بميكلة الميزانية حول البرامج و اعتماد منهجية نجاعة الأداء.

و على غرار المرحلة التجريبية السابقة، عكفت مديرية الميزانية بدعم تقني من خبراء الوكالة الفرنسية للخبرة التقنية الدولية Expertise « France » على مواكبة القطاعات الوزارية المشاركة فيما يخص إعداد مشاريع نجاعة الأداء و هيكلية الكراسات الميزانية حول البرامج.

المرحلة التجريبية الثالثة: توسعت قائمة الدوائر الوزارية الخاضعة لعملية الإصلاح خلال المرحلة التجريبية الثالثة، التي أعطيت انطلاقتها بموجب المنشور الصادر عن رئيس الحكومة رقم 2015/04 و المؤرخ في 12 يونيو 2015، حيث شملت القائمة على (16) ستة عشرة قطاعا وزاريا وهم:

وزارة الاقتصاد و المالية؛ وزارة الفلاحة و الصيد البحري- قطاع الفلاحة ، وزارة الفلاحة و الصيد البحري- قطاع الصيد البحري ، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني - قطاع التربية الوطنية ، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني - قطاع التكوين المهني ، المندوبية السامية للمياه و الغابات و محاربة التصحر، وزارة الشؤون الخارجية والتعاون؛ وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، وزارة العدل والحريات؛ وزارة الصحة؛ وزارة الصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالماء، الوزارة المنتدبة المكلفة بالشؤون العامة و الحكامة، وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية؛ وزارة السكنى وسياسة المدينة.

ولقد كانت القطاعات المذكورة مدعوة في إطار هذه المرحلة إلى تفعيل المحاور المتعلقة بميكلة الميزانية حول البرامج و اعتماد منهجية نجاعة الأداء و اعتماد البرمجة الميزانية لثلاث سنوات للفترة 2016-2018 و كذا إعداد مشاريع نجاعة الأداء.

كما اعتمدت مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد و المالية النهج الذي طبع المرحلتين التجريبيتين السابقتين برسم قوانين المالية لسنتي 2014 و 2015، حيث نظمت في هذا الاطار عدد من الاجتماعات و التكوينات و الورشات لفائدة القطاعات الوزارية المشاركة، بهدف إنجاح تفعيل المحاور موضوع المرحلة التجريبية.

الفرع الأول: تعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي المرتكز على النتائج

يعتمد القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد، على وضع مقارنة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية المرتكزة على النتائج، وتهدف هذه الأخيرة إلى تعزيز الفعالية والنجاعة و انسجام السياسات العمومية ، وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين وكذلك تعزيز مسؤولية المسيرين .
ولتحقيق نجاعة أفضل على مستوى التسيير العمومي ، وضع المشرع ثلاثة أطر رئيسية وهي :

أولاً- البرمجة ثلاثية السنوات(Programmation budgétaire triennale): يتم إعداد قانون المالية للسنة، حسب الدستور 2011 استنادا إلى البرمجة متعددة السنوات ، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 75 منه بقولها "... يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية ، إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان ، وعندما يوافق على تلك النفقات، يستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور..." .

كما بين القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2013 ، كيفية تطبيق البرمجة متعددة السنوات على الميزانية ، حيث أشارت المادة 05 منه، على أن عملية إعداد مشروع الميزانية تتم استنادا إلى برمجة

= المرحلة التجريبية الرابعة: أعطت دورية رئيس الحكومة، رقم 2016/06 الصادرة بتاريخ 23 ماي 2016 انطلاقة المرحلة الرابعة و الاخيرة برسم العملية التجريبية لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ، حيث تقرر تعميم هذه المرحلة لتشمل كافة القطاعات الوزارية و المؤسسات، حيث يتعين على القطاعات الوزارية و المؤسسات الجديدة المشاركة في هذه المرحلة التجريبية برسم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ، العمل على تفعيل المحاور المتعلقة بمهيكلة الميزانية حول البرامج و اعتماد منهجية نجاعة الأداء و وضع البرمجة الميزانية لثلاث سنوات للفترة 2017-2019 و إعداد مشاريع نجاعة الأداء .

بخصوص القطاعات التي شاركت في المرحلة التجريبية لأول المتمثلة في كل من وزارة الاقتصاد و المالية و قطاعي التربية الوطنية و الفلاحة و كذا المندوبية السامية للمياه و الغابات و محاربة التصحر، فإنها مدعوة لإعداد تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بتنفيذ ميزانية 2015. و الغني عن البيان أن التاريخ الفعلي لدخول القانون التنظيمي لقانون المالية حيز التنفيذ هو في مقرر لفي سنة 2020 . راجع المملكة المغربية، رئيس الحكوم، المنشور رقم 2014/06 الصادرة بتاريخ 12 يونيو 2014، المتضمن إطلاق المرحلة التجريبية الثانية للميزانية المهيكلة حول البرنامج و المرتكزة على نجاعة الأداء في إطار الإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية. و المنشور رقم 04/ 2015 و المؤرخ في 18 يونيو 2015، المتضمن إطلاق المرحلة التجريبية الثالثة للميزانية المهيكلة حول البرنامج و المرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، و المنشور رقم 06/ 2016 و المؤرخ في 23 ماي 2016، المتضمن إطلاق المرحلة التجريبية الثالثة للميزانية المهيكلة حول البرنامج و المرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية. و راجع أيضا موقع وزارة الاقتصاد والمالية المغربية <http://lof.finances.gov.ma/ar/>

الباب الأول الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 17-84 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنه الميزانية العامة

ميزانياتية لثلاث سنوات، وفي المقابل ذلك يتم تحيين هذه البرمجة كل سنة لتكييفها مع المستجدات و الظروف المالية، و الاجتماعية، والاقتصادية¹.

وهكذا فان معطيات السنة الأولى من هذه البرمجة تطابق معطيات مشروع قانون المالية، بينما تكون معطيات السنتان الثانية و الثالثة ذات طابع إخباري مع توشي الواقعية في اعتمادها، ويهدف التحيين السنوي للبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات تبيان الفوارق المحتملة بالمقارنة مع التوقعات الأصلية. ومن ناحية أخرى فإنه يتم إدراج جميع توقعات النفقات المنبثقة من البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات في مشاريع نجاعة الأداء، وذلك لضمان انسجامها مع أهداف نجاعة الأداء والحد من تعدد الوثائق الميزانيات.

والجدير بالذكر أن كل ميزانيات القطاعات الوزارية و المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها و المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة، تخضع للبرمجة الثلاثية للميزانية. ويمكن أن نبين عملية تحيين البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات وفقا لقانون التنظيمي لقانون المالية الجديد حسب الشكل التالي²:

الشكل رقم 23 يبين كفية إعداد البرمجة الميزانية لثلاثة سنوات بالمغرب الأقصى



¹- المملكة المغربية ، ظهير الشريف رقم 62. 15. 1 صادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-

130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5810.

²- موقع وزارة الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرننة الميزانية العامة

- وتهدف هذه البرمجة الميزانية إلى تحديد تطور مجموع موارد و تكاليف الدولة على مدى ثلاثة سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة، كما أنها من ناحية أخرى ترمي إلى:
- دعم استدامة السياسات العمومية وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي؛
 - تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية؛
 - تحسين ظروف إعداد قانون المالية عبر تأطير إعداده على مدى ثلاث سنوات أخذا بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على التوازنات الأساسية؛
 - تقديم رؤية أفضل للمدبرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية.

ثانيا- تدبير أو تسيير البرامج (Gestion des programmes): يعرف البرنامج طبقا

للمادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2013، بأنه "مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة ، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات..."¹

وهكذا أضحت الدوائر الوزارية في المملكة المغربية تعتمد في تحديد استراتيجيتها على وضع البرامج وصياغة الأولويات والأهداف المتوخى تحقيقها. و توفر الاستراتيجية التوجيهات الرئيسية والبرامج والأهداف الضرورية لتنفيذها خلال السنوات المقبلة.

وينبغي أن يشمل كل برنامج الأبعاد الثلاثة التالية:

- البعد الميزانياتي: يرتبط كل برنامج باعتمادات مخصصة لسياسة عمومية محددة.

¹ - المملكة المغربية ، ظهر الشريف رقم 62. 15. 1 صادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5817.

- البعد التدبيري أو التسيري: يهدف الإصلاح الميزانياتي أيضا إلى وضع أسس تنظيمية جديدة لقيادة سياسة عمومية أو وظائف المساندة. وهكذا يحدد كل مسؤول برنامج، بالتشاور مع الهيئات التنفيذية، الإجراءات التدبيرية المزمع اتباعها لتحقيق الأهداف المرتبطة ببرنامج.
- البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي : تمثل البرامج إطار لتقديم وقيادة منهجية الأداء الجديدة¹.

ومن ناحية أخرى تخضع عملية إعداد البرامج على غرار ما هو متبع في فرنسا لقواعد تنظيمية وهي:

- البرنامج وزارى : تؤكد المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أن "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري...". ، وعلى هذا الأساس فالبرنامج يجب أن ينجز في إطار وزارة واحدة ، ولا يمكن أن يتجسد بين عدة قطاعات وزارية مشتركة.
- يجب أن يتسم تنفيذ البرنامج بالسهولة و لا يجب وضع البرنامج بمنهجية تحليلية وفق مقارنة المحاسبة التحليلية (أجر موظف يحتسب ضمن برنامج واحد فقط).
- يجب أن توضع البرامج بعقلانية : فكلما تم اعتماد عدد محدود من البرامج كلما أصبحت الاعتمادات مهمة وتعززت مرونة التدبير التي سيستفيد منها المدبرون. كما أن وضع عدد محدود من البرامج سيمكن من تقليل التكاليف الناجمة عنها (تأشيرات أقل، صفقات عمومية أقل، تحويلات الاعتمادات قليلة، معالجة فواتير قليلة،.....).
- تسجيل الاعتمادات ضمن الأصناف الرئيسية للنفقات(الموظفون والأعوان والمعدات والنفقات المختلفة، والاستثمار) ، بحيث يتم دائما احترام المبادئ المرتبطة بطبيعة النفقات. وهكذا و على سبيل المثال، يجب أن يتم تسجيل جميع الاعتمادات المتعلقة بتكاليف الموظفين في الفصل المخصص للموظفين.

¹- موقع وزارة الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

وفضلا عن ذلك يعين على كل برنامج مسؤولا "مسؤول البرنامج" ، يتولى بالتنسيق مع مدير الشؤون المالية والهيئات التنفيذية، مهمة وضع برنامجه و كذلك المساهمة الفعلية في إعداد مشاريع وتقارير نجاعة الأداء¹.

ثالثا-التدبير الميزانياتي المرتكز حول النتائج (Gestion budgétaire axée sur les résultats):

قامت المغرب بجهود حثيثة لإصلاح نظام الميزانية من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية الذي كرس التسيير المرتكز على النتائج، وهكذا أضحت الميزانية تعتمد على مقارنة تقوم على تحديد و توضيح الأهداف و تهتم بتحسين فعالية و فاعلية النفقات العمومية و توجيهها نحو تحقيق نتائج محددة سلفا ، بعدما كانت سابقا تركز فقط على الاعتبارات القانونية وتقنية للنفقة ومشروعيتها و مطابقتها للاعتمادات.

ويعتمد تكريس التدبير المرتكز على النتائج على مايلي:

1-التبويب الميزانياتي الجديد (La Nouvelle Nomenclature budgétaire): أدخل المشرع

المعربي بموجب المواد37، 38 ، 39 ، 40 ، 41 من القانون التنظيمي لقانون المالية تعديلات على طريقة التبويب الميزانية ، وذلك تماشيا مع التوجه نحو ميزانية النتائج.

ويمكن أن نلمس هذا التغيير على مستوى تبويب الإيرادات ، و تبويب النفقات

أ- تبويبات الموارد : طبقا للمادة 37 من القانون التنظيمي لقانون المالية ، يجب أن تقدم

موارد الميزانية العامة في فصول منقسمة، كما يمكن أن تعرض حسب المصالح الادارية وطبيعة الموارد، بينما يجب أن تقدم موارد جميع المرفق العمومية الدولة والمسيرة بصورة مستقلة، بصفة مجمعة وحسب القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.

أما بخصوص موارد الحسابات الخصوصية للخزينة ، يجب أن تعرض حسب كل حساب خصوصي داخل كل صنف من هذه الحسابات.

¹- المملكة المغربية ، ظهير الشريف رقم 62. 15. 1 الصادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص5817. وراجع أيضا موقع وزارة الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

وتجدر الإشارة أن عملية التبويب الجديد للمواد، دخلت لأول مرة حيز التنفيذ ابتداء من 1 يناير 2016 أي في ظل قانون المالية لسنة 2016.

ب-تبويب النفقات: كرس القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد بموجب المواد 37،38، 39، 40، 41 منه، الهيكلة الجديدة للميزانية قائمة على البرامج ومشاريع مع التركيز على البعد الجهوي، حيث أضحى من خلال التبويب الجديد المتعلق بالنفقات يتمحور حول العناصر التالية:

الباب(Titre)--- الفصل (Chapitre) --- البرنامج (Programme) --- الجهة (Région) ---المشروع أو العملية(Projet/Action)

أما بشأن تنفيذ الميزانية، فإن التبويب الميزانياتي الجديد المتعلق بالنفقات يتمحور، حسب القانون التنظيمي لقانون المالية، حول العناصر التالية¹:

الباب(Titre)--- الفصل (Chapitre) --- البرنامج (Programme) --- الجهة (Région) ---المشروع أو العملية(Projet/Action)--- السطر(Ligne)

تجدر الإشارة أن هذه الهيكلة الجديدة تم تطبيقها ولأول مرة في ظل قانون المالية لسنة 2018 أي ابتداء من 1 يناير 2018، كما أنه تم تعميمها على مختلف مكونات ميزانية الدولة (الميزانية العامة، مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخزينة).

2- منهجية الأداء (Démarche de performance): يهدف إصلاح الميزانية إلى تحسين فعالية

النفقات العمومية من خلال توجيهها نحو تحقيق نتائج محددة في إطار وسائل محددة سلفا. وتعكس ميزانية الدولة، المتمحورة حول البرامج، حسب المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية، السياسات القطاعية الكبرى، حيث تقتضي عملية توجيه وقياس وتحسين فعالية تنفيذ ميزانية الدولة، أن يحدد بالنسبة لكل برنامج، منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية وكذلك مؤشرات الأداء التي تمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف:

¹- المملكة المغربية، ظهر الشريف رقم 62. 15. 1 الصادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي

رقم 13-130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5816 و 5817. وراجع أيضا موقع وزارة

الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

أ- استراتيجية البرنامج (la stratégie associée à un programme): يضمن تحديد استراتيجية البرنامج

الانسجام العام للأهداف المختارة وتبرز جدوى اختيارها، في حين أن غياب هذه الاستراتيجية يترتب عنه عدم تحديد الأولويات و عدم صياغة أهداف معقولة. ويشترط في هذه الاستراتيجية أن:

- يجب عند إعداد الاستراتيجية الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموارد وفهم جيد للأولويات وتحديد العمليات المزمع إنجازها وكذلك تقييم بيئة هذه الاستراتيجية.
- يتم إعدادها وفق برمجة ميزانية لثلاث سنوات وأن تتسم بالاستقرار على المدى المتوسط .

ب- تحديد أهداف نجاعة الأداء (Fixation des objectifs de performance): يقصد بالهدف

تلك الغاية التي يرجى بلوغها خلال فترة زمنية معينة، ووفق الأولويات المحددة سلفا في البرنامج ، كما يجب أن يستجيب اختيار أهداف البرنامج لبعض المعايير:

- أن يكون عددها محدودا؛
- أن تمثل الجوانب الأساسية للبرنامج؛
- أن تصاغ بشكل واضح، بسيط، دقيق وعملي؛
- يجب أن تمكن من تحسين فعالية النفقة العمومي؛
- أن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء¹.

علاوة على ذلك، فإن نجاعة الأداء العمومية حسب القانون التنظيمي لقانون المالية مرتبطة

بتحقيق أهداف محددة مسبقا من حيث الفعالية السوسيو-اقتصادية و النجاعة و جودة الخدمة:

فيما يتعلق بالأهداف الفعالية السوسيو-اقتصادية، فإنها تركز على الآثار المنتظرة للسياسات العمومية، من حيث تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي والصحي... إلخ للمواطن ، أما فيما يخص أهداف النجاعة فهي تمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط الانتاج المحصل عليه بالموارد المستهلكة، كما أنها تمكن من إبراز بالنسبة لمستوى معين من استهلاك الموارد، مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة لمستوى معين من الإنتاج.

¹- موقع وزارة الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

وأخيرا في سياق أهداف جودة الخدمة، فإن هذا نوع من الأهداف يعكس مدى قدرة الخدمة العمومية من إرضاء المرتفق أو المستفيد، كما يدل على الجودة المرتقبة للخدمة المقدمة للمستخدم وذلك وفق معايير محددة سلفا و المستهدفة من العمل العمومي في المجال المرتبط بالبرنامج .

ج-تحديد مؤشرات الأداء(Identification des indicateurs de performance): يقرن بكل هدف مؤشر أو مؤشرات رقمية تمكن من تقييم نتائج البرنامج. و يمكن تعريف المؤشر بأنه كل قيمة تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي.

وعلى غرار التصنيف المرتبط بالأهداف تتبع المؤشرات نفس التصنيف : مؤشرات الفعالية السوسيو- اقتصادية ومؤشرات النجاعة و مؤشرات جودة الخدمة.

و تجدر الإشارة أن منهجية الأداء القائمة على البرامج و المرتبطة بالأهداف و المؤشرات تضمن في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاعات الوزارية¹.

3-تحديد أدوار و مسؤولية المسيرين (le rôle et Responsabilisation des gestionnaires):

تطبيقا للمادة 23 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، تلتزم الوزارات أمام البرلمان في كل سنة ، و بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية ، بإعداد مشاريع نجاعة الأداء المرافقة لمشاريع الميزانيات القطاعية. وتتضمن مشاريع نجاعة الأداء استراتيجية الوزارة والاعتمادات الممنوحة للقطاعات الوزارية وكذلك أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

كما تلتزم عند نهاية كل سنة بتقديم حساب و حصيلة منجزاتها من خلال إعداد تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بكل قطاع وزاري على حدة، و تقدم هذه التقارير على الخصوص الفوارق المحتملة المسجلة مقارنة مع الالتزامات الأولية بالإضافة إلى تفسير هذه الفوارق. تجمع تقارير نجاعة الأداء في التقرير السنوي حول نجاعة الأداء الذي تعده وزارة الاقتصاد والمالية والذي يرفق بمشروع قانون التصفية (قانون تسوية الميزانية وفق القانون الجزائري).

¹- موقع وزارة الاقتصاد و المالية المملكة المغربية : <https://www.finances.gov.ma/arma>

و يقابل هذه المسؤولية ملقاة على عاتق الوزارات أن يمنح قدرا كبيرا من الحرية في تدبير الاعتمادات، بحيث يستفيد المسيرين من حرية تامة في توزيع الاعتمادات بين مشاريع أو عمليات نفس الجهة داخل نفس البرنامج، كما يمكن للمسيرين القيام بتحويلات للاعتمادات بين جهات نفس البرنامج بمقرر لوزير الاقتصاد و المالية. وعلاوة على ذلك يمكن للمسيرين اللجوء إلى تحويل الاعتمادات في حدود سقف 10 % بين البرامج بعد الموافقة المسبقة لوزارة الاقتصاد والمالية، غير أنه لا يطبق هذا السقف على تحويل الاعتمادات بين برامج فصل الموظفين والأعوان.

وفضلا عن ذلك يطبق السقف المذكور كذلك على التحويلات بين كل برنامج من برامج الفصول المتعلقة بنفقات الاستغلال و بنفقات الاستثمار لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبين كل برنامج من برامج الحسابات المرصدة لأموال خصوصية.

و يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر ، للأمرين بالصرف وللأمرين المساعدين بالصرف، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.

ويمكن أن تغير بمقرر للأمر بالصرف المعني أو للأمر المساعد بالصرف التابع له المخصصات المدرجة بالمشاريع أو بالعمليات المرتبطة بنفس البرنامج وبنفس الجهة و كذا المخصصات المدرجة بالسطور بنفس المشروع أو العملية باستثناء بعض أنواع النفقات التي تحدد لائحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني.

ويجب على الأمرين بالصرف موافاة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية بقائمة تلخص مجموع التحويلات التي تم القيام بها من قبلهم و من قبل الأمرين المساعدين بالصرف التابعين لهم خلال العشرة أيام التي تلي نهاية كل ثلاث أشهر¹.

¹- تنص المادة 23 مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد و تنفيذ قوانين المالية، على أنه "يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على طلب من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر بالقيام بتحويلات للاعتمادات بين برامج نفس الفصل. لا يمكن أن يفوق مجموع الاعتمادات التي كانت موضوع تحويل خلال نفس السنة، بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، سقف عشرة =

الفرع الثاني: تعزيز شفافية المالية العمومية (La Transparence Budgétaire):

تعتبر شفافية المالية العمومية عنصرا أساسيا لتكريس و إرساء الحكامة على مستوى تسيير المال العموم، وتعني توفير المعلومات الكاملة و العمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن (الرأي العام،المواطنين ، المؤسسات و الشركات...)، الاطلاع على أعمال الحكومة و كل ما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء ودون إخفاء ، كما تسمح لهم من الحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة.

ولقد كرس الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 مبدأ الشفافية وذلك بموجب الفقرة الثانية من الفصل 154 بقولها " ..تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور. "، كما نص الفصل 155 على هذا المبدأ بقوله " يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة¹". وعلى هذا الأساس أضفى المؤسس الدستوري المغربي قيمة عليا للشفافية و التي أصبحت مبدأ دستوريا تلتزم به جميع مؤسسات الدولة ومرافقها.

=في المائة (10%) من المخصصات الأولية المفتوحة بموجب قانون المالية فيما يتعلق بفصل المعدات و النفقات المختلفة و فصل الاستثمار من الميزانية العامة.

لا يطبق هذا السقف على تحويل الاعتمادات بين برامج فصل الموظفين والأعوان.
يطبق السقف المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه كذلك على التحويلات بين كل برنامج من برامج الفصول المتعلقة بنفقات الاستغلال و بنفقات الاستثمار مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبين كل برنامج من برامج الحسابات المرصدة لأموال خصوصية.
يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر، للأمرين بالصرف وللأمرين المساعدين بالصرف، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.

يمكن أن تغير بمقرر للأمر بالصرف المعني أو للأمر المساعد بالصرف التابع له المخصصات المدرجة بالمشاريع أو بالعمليات المرتبطة بنفس البرنامج ونفس الجهة و كذا المخصصات المدرجة بالسطور بنفس المشروع أو العملية باستثناء بعض أنواع النفقات التي تحدد لانتحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني. ويجب على الأمرين بالصرف موافاة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية بقائمة تلخص مجموع التحويلات التي تم القيام بها من قبلهم و من قبل الأمرين المساعدين بالصرف التابعين لهم خلال العشرة أيام التي تلي نهاية كل ثلاثة أشهر".

المملكة المغربية ، الجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015)، ص 6497

¹ - المملكة المغربية ، دستور 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)

ويمكن أن نلمس مظاهر شفافية الميزانية العامة في المغرب من خلال وضوح الاجراءات ودقة وصحة مصداقية عرض المعلومات و البيانات المتعلقة بالميزانية، و كذلك عن طريق الخدمات المقدمة للحصول على المعلومة و حق المواطن في المعلومات وفي الوقت المناسب.

أولاً- تكييف مبادئ المالية العمومية وفق متطلبات الحكامة: يتركز القانون المالي، والحياة المالية العمومية العامة في سير عملها على خمسة مبادئ كلاسيكية، ويتعلق الأمر بمبدأ السنوية، ومبدأ شمول الميزانية ومبدأ وحدة الميزانية ومبدأ التخصيص بالإضافة إلى مبدأ تقليدي يتعلق بتوازن الميزانية الذي بالرغم من قيمته الرمزية السياسية في الوقت المعاصر، فان التأكيد عليه لا يزال قائماً بقيام التأكيد على التجاوزات الطارئة عليه.

وبما أن هذه المبادئ في أبعادها وفي مضمونها أضححت في الوقت الحاضر غير قادرة على مساندة التحولات المتسارعة التي تعرفها مالية الدولة، بفعل اكتساح موجة العولمة وما ترتب عنها من انفتاح اقتصادي، والتزامات تجاه العديد من المؤسسات الدولية، فقد سجل التشريع المالي الحديث خروجاً متفاوت الأهمية عن بعض هذه المبادئ، لمواجهة إكراهات التنمية وتدعيم مبادئ وآليات الحكامة الجيدة، غير أن الأمر لم يصل إلى درجة هجرها، حيث لازالت تحظى بأهمية بالغة بالنسبة لميزانية الدولة رغم الاستثناءات التي ترد عليها.

وتتمثل المبادئ التي تحكم الميزانية العامة المنصوص عليها بموجب المواد 3، 8، 10، من القانون التنظيمي لقانون المالية في:

1- مبدأ السنوية: يهدف هذا المبدأ إلى إلزام الحكومة بالمثل أمام البرلمان بصفة دورية لتأكيد الترخيصات الممنوحة لها فيما يخص التصرف في المال العام أو لتقديم حصيلة المنجزات، وتبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة¹.

¹ - تقرر مبدأ السنوية بموجب المادة 3 من القانون التنظيمي لقانون المالية التي نصت على أنه "يتوقع قانون المالية للسنة، لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الدولة، وقيمها وينص عليها ويأذن بها، وذلك استناداً إلى البرمجة الميزانية المنصوص عليها في المادة 5 أدناه. تبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة".

2- مبدأ الوحدة: يستند مبدأ وحدة الميزانية إلى حرص الجهاز التشريعي على التوفر على وثيقة واحدة تشمل كل المداخيل وكل النفقات لتمكينه من التوفر على رؤية شاملة ومتكاملة بخصوص وضعية المالية العمومية¹.

3- مبدأ الشمولية: يقتضي مبدأ الشمولية أن تحتسب وأن تقدم جميع النفقات والمداخيل دون إجراء مقاصة بينهما .

و ينشأ كذلك عن هذا المبدأ عدم تخصيص المداخيل للنفقات، حيث لا يجوز استعمال مداخيل معينة لتغطية نفقات معينة. و بالتالي استعمال مجموع المداخيل لتغطية مجموع النفقات.

4- مبدأ تخصص الاعتمادات: ينبثق هذا المبدأ من خلال ممارسة البرلمان سلطته في منح الحكومة ترخيصاً، يتيح لها التصرف في الاعتمادات المفتوحة بحرية مطلقة.

5- مبدأ الصدقية: يقترن هذا المبدأ بالصدقية الميزانية والصدقية المحاسبية².

- الصدقية المحاسبية: يتكلف المحاسبون العموميون بالسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية، من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية، كما يتعهد المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون و صدقيتها.

- الصدقية الميزانية: تقوم الصدقية الميزانية على واقعية الفرضيات التي تم على أساسها إعداد قانون المالية، وتقديم قوانين المالية بشكل صادق لمجموع موارد و تكاليف الدولة، و الإلتزام بتقديم قانون للمالية معدل جراء حدوث تغير مهم في أولويات و فرضيات قانون المالية للسنة.

¹-أقرت المادة 8 من القانون التنظيمي لقانون المالية مبدأ الوحدة، بقولها "يباشر قبض مبلغ الحصائل بكامله دون مقاصة بين المداخيل والنفقات. ويرصد مجموع المداخيل لتنفيذ مجموع النفقات.

تدرج جميع المداخيل وجميع النفقات في الميزانية العامة.

يمكن أن تدرج بين مكونات ميزانية الدولة، الموارد والنفقات المتعلقة بتدبير الأموال العمومية التي تنتج عن بعض حسابات الخزينة والتي يحددها قانون المالية وفق الشروط المنصوص عليها في نص تنظيمي.

ويمكن رصد بعض المداخيل لبعض النفقات في إطار ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة أو في إطار إجراءات محاسبية خاصة كما هو منصوص عليها في المادتين 34 و 35 أدناه"

²-يعتبر مبدأ الصدقية من المبادئ الحديثة، حيث نصت عليه المادة 10 من القانون التنظيمي لقانون المالية بقولها "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة. ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"

ثانيا- إرساء مبادئ الحكامة المالية: تمت ترجمة مبادئ المالية العمومية على مستوى القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية عبر قواعد مالية ترتبط بالتحكم في التوازن الميزانياتي، وعقلنة عملية إحداث واستعمال مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ، والحسابات المرصدة لأمر خصوصية، واعتماد مسك المحاسبة العامة.

1-التوازن الميزانياتي (Equilibre budgétaire): تشكل استدامة المالية العمومية عنصرا حاسما لضمان تنمية اجتماعية واقتصادية، وتحقيقا لهذه الغاية، تضمن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بموجب المواد 2، 17، 43، 58، 63¹ ، قواعد جديدة تهدف إلى التحكم في التوازن الميزانية العامة من خلال :

➤ منع إدراج نفقات التسيير بميزانية الاستثمار؛

¹ - الأحكام القانونية التي تركز التوازن المالي هي:

* المادة 02 "يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقانون المالية :

- قانون المالية للسنة ؛

- قوانين المالية المعدلة ؛

- قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية"

المادة 17 "توجه نفقات الاستثمار بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها.

لا يمكن أن تشمل نفقات الاستثمار على نفقات الموظفين أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية".

* المادة 43 "يقتض بكل من الباب الأول والباب الثاني من الميزانية العامة، فصل تدرج فيه التكاليف المشتركة لتغطية النفقات المتعلقة بها ، والتي لا يمكن أن تتضمن إلا التكاليف التي لا يمكن إدراجها ضمن ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات".

* المادة 58 "الاعتمادات المفتوحة محدودة. لا يجوز الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة.

وبالنسبة لنفقات الموظفين والأعوان ، لا يجوز الالتزام بهذه النفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل.

غير أن الاعتمادات المتعلقة بالنفقات المرتبطة بالدين العمومي والدين العمري والتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية لها طابع تقديري. يمكن أن تتجاوز هذه النفقات المخصصات المقيدة في البنود المتعلقة بها.

في حالة تجاوز الاعتمادات المفتوحة برسم النفقات المشار إليها في الفقرة السابقة ، يتم إثباتها والإذن بتسويتها في قانون التصفية المتعلق بتنفيذه قانون المالية للسنة المعنية"

* المادة 63 "لا يجوز أن ترحل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية.

غير أن اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار بالميزانية العامة وأرصدة الالتزام ، المؤشر عليها والتي لم يصدر الأمر

بصرفها ، ترحل ، ما لم ينص قانون المالية للسنة على خلاف ذلك ، في حدود سقف ثلاثين في المائة (30%) من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية.

تحدد إجراءات الترحيل بنص تنظيمي.

يمكن تخفيض السقف المشار إليه أعلاه بموجب قانون للمالية.

تضاف الاعتمادات المرحلة إلى اعتمادات الأداء المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة.

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنة الميزانية العامة

- تحديد طبيعة النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة؛
- تحديد سقف الاعتمادات المرحلة في 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار مع إمكانية تخفيض هذا السقف بموجب قانون للمالية؛
- تكريس محدودية الاعتمادات المفتوحة برسم فصول الموظفين و الأعوان، وإدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد ضمن نفقات الموظفين؛
- تكريس قانون التصفية باعتباره قانونا للمالية.

2- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخاصة للخرينة

(Services de l'Etat gérés de manière autonome et Comptes spéciaux de Trésor):

كرس المشرع المغربي بموجب المواد 21، 22، 27¹ من القانون التنظيمي لقانون المالية العقلنة على عملية إحداث و استعمال مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات المرصدة لأموال خصوصية

¹ - المادة 21 " تعتبر مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة مصالح الدولة غير المتمتع بها بالشخصية الاعتبارية والتي تغطي موارد ذاتية بعض نفقاتها غير المقطعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة. ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر.

تحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها ويحدد به المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن اقتطاعها من ميزانيتها.

يشترط لإحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة إثبات وجود موارد ذاتية متأتية من أجور السلع أو الخدمات المؤدى عنها. يجب أن تمثل الموارد الذاتية ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداث هذه المرافق، نسبة ثلاثين في المائة (30%) على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وذلك بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثه ابتداء من فاتح يناير 2016. وتحدد هذه المرافق في حالة عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي.

المادة 22 " يمنع أن تدرج في ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة نفقات الموظفين والأعوان والمستخدمين.

لا يمكن دفع مبالغ من ميزانية مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة حساب خصوصي للخرينة أو لفائدة مرفق آخر من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

ويمكن خلال السنة المالية، دفع مبالغ من ميزانية مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة الميزانية العامة. وفي هذه الحالة يمكن أن تفتح اعتمادات بنفس المبالغ تضاف إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية وفق الكيفيات المحددة بنص تنظيمي."

المادة 27 " تشمل الحسابات الخصوصية للخرينة على الأصناف التالية:

(أ) الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي تبين فيها المداخيل المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال المخصص لهذه المداخيل. تزود هذه الحسابات بحصيلة رسوم أو موارد مخصصة وعند الاقتضاء، بمبالغ مدفوعة من الميزانية العامة. لا يمكن دفع مبالغ من حسابات مرصد لأموال خصوصية لفائدة حساب خصوصي للخرينة أو لفائدة مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

ويمكن خلال السنة المالية، دفع مبالغ من حساب مرصد لأموال خصوصية لفائدة الميزانية العامة. وفي هذه الحالة يمكن أن تفتح اعتمادات =

الباب الأول.....الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصنة الميزانية العامة

(الحسابات الخاصة) لا سيما عبر منع دفع مبالغ من حساب مرصد لأمر خصوصية أي في الحساب الخاص أو مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة حساب خصوصي للخزينة آخر أو مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة

ومن ناحية أخرى يشترط لإحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (30% من الموارد الذاتية)

و الحسابات المرصدة لأمر خصوصية (40% من الموارد الذاتية).

3- إعتقاد على ثلاثة أنماط محاسبية (Comptabilité): تبني القانون التنظيمي لقانون المالية

الجديد بموجب المادة 31¹ ، ثلاثة أنماط محاسبية: وهي المحاسبة الميزانية (la comptabilité budgétaire) التي تتيح تتبع تنفيذ الميزانية، و المحاسبة العامة (la comptabilité générale) التي تسمح بتقييم الثروة و الوضعية المالية للدولة و محاسبة تحليل التكاليف (la comptabilité d'analyse des coûts) التي تمكن من معرفة الكلفة الفعلية للسياسة العمومية.

= بنفس المبالغ تضاف إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية وفق الكيفيات المحددة بنص تنظيمي.

يشترط بالنسبة للحسابات المرصدة لأمر خصوصية أن تمثل ، ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداثها ، الموارد

المتأتية من حصيلة رسوم أو موارد مخصصة أو هما معا ، على الأقل نسبة أربعين في المائة (40%) من مواردها الإجمالية المأذون بها برسم قانون

المالية للسنة المذكورة ، وذلك بالنسبة للحسابات المرصدة لأمر خصوصية المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016. وتحذف هذه الحسابات في حالة

عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي.

ب) حسابات الانخراط في الهيئات الدولية التي تبين فيها المبالغ المدفوعة والمبالغ المرجعة برسم مشاركة المغرب في الهيئات الدولية. ولا يجوز أن تدرج

في هذه الحسابات إلا المبالغ المقرر إرجاعها في حالة الانسحاب.

ج) حسابات التمويل التي تبين فيها المبالغ المدفوعة على شكل قروض تتجاوز مدتها سنتين أو تسبيقات قابلة للإرجاع تقل مدتها عن سنتين أو

تساويهما ، والتي تدفعها الدولة من موارد الخزينة وتمنح من أجل المصلحة العامة.

وتستحق فوائد على هذه القروض والتسبيقات.

د) حسابات العمليات النقدية التي تبين حركات الأموال ذات الأصل النقدي.

يحدد مكشوف حسابات العمليات النقدية بموجب قانون المالية للسنة. وتمسك هذه الحسابات بكيفية تبرز النتائج النهائية.

هـ) حسابات النفقات من المخصصات التي تبين عمليات متعلقة بصنف خاص من النفقات يتم تمويله من مخصصات الميزانية العامة .

¹ - نص المادة 31 من القانون التنظيمي للمالية الجديد على أن "تقوم الدولة بمسك محاسبة ميزانية للمداخيل والنفقات.

تقوم كذلك بمسك محاسبة عامة بالنسبة لمجموع عملياتها.

ويمكن للدولة أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية.

يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصادقتها".

الفرع الثالث: تعزيز سلطة البرلمان و ترسيخ مبدأ المحاسبة

(Renforcé Le Pouvoir Parlementaire Et Reddition Des Comptes):

في إطار ترسيخ الحكامة المالية الجيدة حول الدستور وظيفة للبرلمان المغربي أساسية تتعلق بالمحافظة على التوازن المالي للدولة، حيث نص وفقا الفصل 77 من الدستور التي تنص على أنه "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة...". ، ولتعزيز هذا الدور، أدرج القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مجموعة من التدابير على مستوى تحسين جودة مناقشة الميزانية، أو مراقبة المالية العمومية ، أو تتبع تنفيذ الميزانية، أو تقييم السياسات العمومية، و تتمثل هذه التدابير في:

أولا - تزويد البرلمان بمعلومات ثرية و بوثائق متعددة حول الميزانية: لم يعد البرلمان المغربي يجد صعوبة في قراءة مضمون و محتوى الميزانية و في معرفة جميع تفاصيل المتعلقة بوضعية تسيير المال العام في الدولة ، وذلك بفضل القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الذي أرسى الشفافية على الميزانية من خلال إدخال تحسينات نوعية على المعلومات المتضمنة في وثائق الميزانية، بحيث أضحت جميع وثائق الميزانية توفر للمؤسسة التشريعية كل المعلومات و بأدق تفاصيلها سواء كان ذلك قبل و أثناء مرحلة المناقشة و التصويت، أو كان ذلك في مرحلة تنفيذ قانون المالية. و يمكن أن نلمس هذا التحول من خلال المعلومات و الوثائق التالية:

1-مرحلة التشاور و التوجيه (Débat D'orientation Budgétaire): طبقا للمادة 46 من القانون

التنظيمي للمالية الجديد، يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية طبقا للتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري، كما يجب على الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 47 من ذات القانون، أن يعرض قبل 31 يوليو، أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية ، و يجب أن يبين مضمون هذا العرض، تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، ويوضح مدى تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى غاية 30 يونيو من نفس السنة، كما يجب أن يبين المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية و كذا البرمجة الميزانية الاجمالية لثلاث سنوات.

2- ثراء الوثائق المرافقة بمشروع قانون المالية: استنادا إلى المادة 48 من القانون التنظيمي

لقانون المالية، يجب أن يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية ، على أن يكون مرفوقا بالوثائق التالية:

- مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية و التي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة و حول الآثار المالية و الاقتصادية للمقتضيات الضريبية و الجمركية المقترحة؛
- التقرير الاقتصادي و المالي؛
- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية؛
- تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛
- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة؛
- تقرير حول النفقات الجبائية؛
- تقرير حول الدين العمومي؛
- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع؛
- تقرير حول الموارد البشرية؛
- تقرير حول المقاصة؛
- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة؛
- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار؛
- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار ؛

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمعة

للقطاع العمومية، وكذلك بتقارير المرافقة لميزانيات الوزارات (Les Documents Accompagnant Les Budgets Des Ministères)، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 39 من ذات القانون، على أن مشاريع ميزانيات الوزارات ، يجب أن تضمن أهداف برنامج معين و المؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية، كما يتعين عرض هذا المشروع على اللجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية.

بالإضافة إلى ذلك يجب حسب الفقرة الرابعة من المادة 48 القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون

المالية ، أن تقدم للجان البرلمانية المعنية، قصد الإخبار، رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية

أو المؤسسات، البرمجة متعددة السنوات لهذه القطاعات الوزارية أو المؤسسات وكذا للمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها و المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة.

ثانيا-المعلومات و الوثائق المقدمة إلى البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة : يوطد القانون التنظيمي

رقم 130.13 لقانون المالية الترخيص البرلماني عبر إلزام الحكومة بالإخبار المسبق للجان البرلمانية المكلفة بالمالية بالتدابير التي يتم إتباعه خلال السنة و التي تتمثل خاصة في :

- إحداث حسابات خصوصية للخزينة في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة.
- فتح اعتمادات إضافية في حالة ضرورة ملحة و غير متوقعة ذات مصلحة وطنية¹.
- وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية².

ثالثا - الوثائق المرافقة لمشروع قانون التصفية (Les documents accompagnant le projet de loi de finances)

(de règlement de la loi de finances) : ألزم دستور المغربي لسنة 2011، بموجب المادة 76 منه ، من أن تعرض سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذه، ويجب أن يتم إيداع مشروع قانون التصفية بمجلس النواب قبل نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني ، كما إقتضت المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية ، أن يرفق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بالوثائق التالية:

- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية ؛
- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء ؛
- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص

¹ - نص المادة 60 "طبقا للفصل 70 من الدستور ، يمكن في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية ، أن تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك".

² - نص المادة 62 "يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك"

و تجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات ؛

➤ تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية ؛

➤ تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

إضافة إلى هذه الوثائق المذكورة آنفا ، يجب أن يحيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة ، مع توجيه نسخة منهما للحكومة.

وعليه فإنه رغم قصر وضيق الآجال لدراسة والتصويت البرلمان على مشروع قانون المالية المقدر بـ 58 يوما¹ من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة في مكتب مجلس النواب، وكذا آجال 15 يوما² للدراسة والتصويت من طرف البرلمان على مشروع قانون المالية المعدل، فإن البرلمان المغربي لا يجد أية صعوبة في قراءة مضمون و محتوى قانون المالية، و في معرفة جميع تفاصيل المتعلقة بوضعية تسيير المال العام في الدولة ، كما لا تعترضه بعض الصعوبة لجمع المعلومات المتعلقة بالميزانية في جميع مراحلها، بسبب أولا إطلاعه بعملية إعداد و تحضير مشروع قانون المالية الأولي من خلال مرحلة التشاور و التوجيه التي نصت عليها المادتين 46، 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية، ونتيجة كذلك لغزارة المعلومات التي تتضمنها الوثائق المتعددة و المقدمة للبرلمان، مما يعزز سلطة هذا الأخير في المجال المالي.

¹ - طبقا للمادة 49 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2013، فإن آجال لدراسة والتصويت البرلمان على مشروع قانون المالية تقدر بـ 58 يوما، منها مدة 30 يوما يبيت فيها مجلس النواب في مشروع قانون المالية، ومدة 22 يوما يصوت من خلالها مجلس المستشارين على ذات المشروع، أما الباقي من المدة أي 6 أيام فتخصص للقراءة الثانية لمجلس النواب ، حيث تقوم هذه الغرفة البرلمانية بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود لها البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى ستة (6) أيام.

² - إقتضت المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2013 ، من أن يصوت البرلمان على مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما الموالية لإيداعه من طرف الحكومة لدى مكتب مجلس النواب، ويجب أن يبيت هذا الأخير في مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل ثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداعه، بينما يصوت مجلس المستشارين على المشروع خلال أجل أربعة (4) أيام الموالية لعرضه عليه. أما الأجل المتبقي و المقدر بثلاثة أيام فيخصص للقراءة الثانية، حيث يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام.

خلاصة الفصل الثاني : وعليه ننتهي من دراسة هذا الفصل، إلى أن الاتجاهات المعاصرة في مجال

المالية العامة تعتمد تكريس على قواعد الحكامة المالية ، من خلال تعزيز الشفافية ، و اعتماد على ميزانية الأهداف ، و تكييف مبادئ العامة للميزانية مع مقتضيات الحكامة المالية بمفهوما الجديد.

وتعتبر كل من فرنسا و المغرب من الدول التي سارعت في إدخال إصلاحات شاملة على نظام الميزانية، فإذا كانت فرنسا قد قطعت شوطا كبيرا في مجال الاصلاح، بحكم اعتمادها على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في وقت مبكر أي في سنة 2001، وهي الآن هي في مرحلة حصد ثمار الاصلاحات، فإن المغرب شرع في الاصلاحات في وقت متأخر و الآن لازال في مرحلة تثبيت نظام الاصلاح.

إن اهتمام باصلاح نظم الميزانية، لم يعد حكرا على الدول، بل أخذ نصيبا كبيرا من اهتمام المنظمات الدولية، ، التي ساهمت من خلال و وضع قواعد تستند عليها الدول في إصلاح نظمها المالية، كما ساهمت من خلال تقاريرها الدورية حول وضعية أنظمة الميزانية للدول في دفع هذه الأخيرة نحو الاصلاح .

**الفصل الثالث : الدستور المالي
الجديد في الجزائر
ومسألة تأخير إصداره**

شرعت الجزائر في مباشرة إصلاحات عميقة لنظام الميزانية العامة منذ نهاية التسعينات، وكان يفترض أن يدخل المشروع الاصلاح حيزه التنفيذ ابتداء من سنة 2009، على أن يتم تعميمه على كافة مؤسسات الدولة خلال سنة 2012، إلا أنه تم تجميده لمدة طويلة ، بحيث لم يتم الإفراج عنه إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء بتاريخ 18 ماي 2018 على مشروع قانون متعلق بقوانين المالية، والتصويت عليه من قبل البرلمان ثم صدوره في الجريدة الرسمية بتاريخ 02 سبتمبر 2018، غير أن تطبيق النهائي لمشروع إصلاح الميزانية العامة ، سيتحقق بصفة تدريجية و نهائية إلى غاية 2026 ، وهكذا ظل مشروع الاصلاح حبيسا في أدرجة المكاتب الحكومة لمدة طويلا وظل حبر على الورق ، رغم أن الجزائر قد التزمت أمام المؤسسة المالية الدولية بتجسيده ضمن الآجال المتفق عليها، ورغم كذلك الملاحظات التي أبدتها مجلس المحاسبة في تقاريره المتعددة، و كذا مطالب البرلمان الملحة التي لم تشفع للاسراع في تجسيد الاصلاحات ، بل ظلت الحكومات المتعاقبة و بعد مضي أكثر من خمس سنوات عن تاريخ المحدد لدخوله حيز التنفيذ ، تتماطل في الإفراج عنه.

حلي بنا أن نتعرف على هذا النص الجديد الناظم لقوانين المالية الذي يعلق عليه الآمال في تحقيق قفزة نوعية لتسيير المال العام و ارساء قواعد الشفافية على ميزانية الدولة من خلال دراسة أولا عرض و تقديم مشروع النظام القانوني الجديد لإصلاح الميزانية(المبحث الأول) ، و نتناول ثانيا المحاور الكبرى لمشروع الاصلاح (المبحث الثاني) ، ثم نتعرض ثالثا إلى مسألة رفع تجميد مشروع الإصلاح بعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 02 سبتمبر 2018(المبحث الثالث).

المبحث الاول: تقديم الدستور المالي الجديد منذ نشأته

كمشروع لتحديث نظام الميزانياتي:

أفرجت الحكومة على مشروع إصلاح الميزانية العامة ، وذلك بعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 02 سبتمبر 2018. و يعد هذا النص القانوني بمثابة دستور مالي (Une Constitution Financière) ، كما يشكل ثورة في المجال المالية العمومية في بلادنا، لما يتضمنه من أحكام ترسخ قواعد و مبادئ الحكامة المالية ، على غرار الشفافية ، المساءلة ، التخطيط على المدى المتوسط، وغيرها من القواعد التي تنسجم مع القواعد الدولية التي تحكم نظم الميزانية .

و للتعريف على هذا النص الجديد منذ بدايته الأولى كمشروع لتحديث وعصرنة نظام الميزانية (MSB) ، نتطرق أولا إلى كيفية ظهور مشروع الإصلاح و الأهداف المرجوة منه (المطلب الأول) ، ثم نبرز مضمونه و محتواه (المطلب الثاني)، وأخيرا نحاول أن نتعرف عن استراتيجية تنفيذه (المطلب الثالث) .

المطلب الاول: كيفية ظهور مشروع الإصلاح نظام الميزانياتي وأهدافه:

إن مشروع تحديث الميزانية (MSB) يرمي إلى عصرنة قطاع المالية الجزائرية من خلال تعزيز قدرة وزارة المالية على القيام بوظائفها الأساسية لإدارة النفقات العامة وتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة، و إضفاء الشفافية على الميزانية الدولة و إرساء معالم الرقابة فعالة على مالية الدولة، و تحسين تسيير المال العام .

ولدراسة مدلول مشروع إصلاح الميزانية في الجزائر و تحديثها ، نتناول أولا الظروف و الملابسات المؤثرة في نشأة مشروع إصلاح الميزانية (الفرع الأول)، ثم نتعرف ثانيا على الأهداف المتوخاة من مشروع الإصلاح نظام القانوني الذي يحكم الميزانية العامة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الظروف و الملابسات المؤثرة في نشأة مشروع إصلاح الميزانية العامة:

عرفت الجزائر منذ منتصف الثمانينات متغيرات عديدة سواء على الصعيد الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي، حيث بدأت تبرز هذه المتغيرات بسبب عوامل كثيرة منها، انهيار قيمة سعر برمبل البترول سنة 1986، وأحداث 05 أكتوبر 1988 ، و انهيار المعسكر الاشتراكي سنة 1990. وقد دفعت هذه الاوضاع الجديدة الجزائر إلى التوجه نحو الاقتصاد اللبرالي، حيث تكفلت دساتيرها المتعاقبة باعتبارها القوانين الاساسية بهذه المتطلبات و المتغيرات التي نجم عنها الانتقال إلى إقتصاد السوق ، والتخلي عن النظام الاشتراكي و ذلك بموجب دستور 1989، و كذا دستوري سنة 1996، و سنة 2016. و لتكيف مع هذا الوضع الجديد، قامت الحكومات المتعاقبة منذ بداية التسعينيات، بجملة من الاصلاحات تهدف إلى تحويل البيئة المؤسساتية و الوظيفية و القطاعية للاقتصاد الوطني ، و تكييفها مع الاقتصاد اللبرالي، حيث ركزت الحكومات لتحقيق أهدافها على وضع أدوات إقتصاد السوق ، والاعتماد على الاستثمار المنتج كمحرك الاساسي للتطور و النمو، و إعادة تركيز عمل الدولة على مهامها الرئيسية كسلطة عامة ، وتحسين فعالية تدخلاتها .

و لم يسلم قطاع المالية من هذه التحولات ، حيث خضع هذا القطاع لإصلاحات عميقة تهدف إلى عصنة مهام و تنظيم الدولة ، وإضفاء الفعالية على نمط تسيير المال العام في ظل بيئة تخضع لقواعد المنافسة، حيث طفا مشروع تحديث نظام الميزانية Le Projet De Modernisation Des Systèmes Budgétaires(MSB)، الذي يعتبر المحور الأساسي لإصلاح المالية العامة ، و كبديل للنظام الميزانية القديم المكرس بموجب قانون 84-17 الذي لم يعد يتماشى مع المستجدات و المتغيرات الحديثة.

و بدأ مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) نتيجة مفاوضات بين الجزائر و البنك العالمي خلال الفترة (1998-2000)، وذلك لإيجاد الطرق و الوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة، ومحاربة جميع العوامل التي من شأنها عرقلة تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطن بصفة خاصة وللشعب بصفة عامة¹.

وتمخض عن هذه المفاوضات توقيع اتفاقية مع البنك العالمي في إطار دعم مشروع إصلاح الميزانية العامة²، التي استفادت من خلالها الجزائر من القرض رقم 70470 و الذي بلغت قيمته 18,4 مليون دولار³.

و في إطار الاستشارة و الدراسات لتنفيذ الإتفاقية المذكور ، تعاقدت الجزائر مع عدة هيئات دولية مختصة في المجال المالي و الاقتصادي¹ على غرار المؤسسة الكندية " CRC SOGEMA " ، و مؤسسة

¹ - الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح نظام الموازني بالجزائر، رأتروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة الجزائر 03 ، سنة 2014، ص215. بوسبعين تسعديت ، حوشين كمال، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة و الموازنة العامة للدولة - مع الاشارة إلى حالة الجزائر-، مداخلة ، ملتقى الدولي الثامن بعنوان دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات و الاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة حسيبة بوعلي شلف، يومي 19 و 20 نوفمبر 2013، ص11

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06 جوان 2001، يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 الموقع بين الجزائر و البنك الدولي للانشاء و التعمير لتمويل مشروع عصنة المنظومات الخاصة بالميزانية ، الجريدة الرسمية ، العدد 31، المؤرخة في 06 جوان 2001، ص07

³ - وقعت الجزائر هذه الاتفاقية بوشنطن بتاريخ 26/02/2001، حيث دخلت حيز التنفيذ في 17/07/2001، على تنتهي بتاريخ 28/02/2009، غير أن تنفيذ هذه الاتفاقية عرف تأخرا دام ثلاثة سنوات، حيث وقعت الجزائر مع هذه المؤسسة المالية الدولية ، في شهر أكتوبر 2004 على عقدين ، حيث كان العقد الاول يهدف إلى إحداث إطار الموازنة المتعدد السنوات وهو ممول بمبلغ 1.586.000 دولار، بينما مضمون العقد الثاني هو تحسين تقديم و عرض الميزانية ، و هو ممول بقيمة 435.000 دولار. وفي أبريل 2005 وقعت الجزائر عقدا ثالثا للحصول على قرض بقيمة 2.2 مليون دولار ، وذلك بهدف تجديد دورة النفقة العمومية. الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص216

الفرنسية " INEUM CONSULTING"، وأيضاً تجمع بين مؤسستين هما الهيئة الفرنسية "ADETEF" و الهيئة البلجيكية "ATOS".

الفرع الثاني: الأهداف المنتظرة من مشروع تحديث نظام الميزانية: إن الهدف الاساسي

لمشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) هو تطوير نظام الميزانية العامة، من خلال الإرتقاء بقدرات وزارة المالية حتى يتسنى لها القيام بوظائفها في مجال تسيير المالية الدولة. .

و يتحقق تطوير نظام الميزانية العامة من خلال تحقيق الأهداف التالية:

- تبسيط الاختيارات الاستراتيجية و ذلك من خلال توفير المعلومات و أفضل التحليل؛
- تحسين قدرات التنبؤ للنفقات العمومية من خلال تثبيت نظام الموازنة متعددة السنوات؛
- تعزيز مستوى المسؤولية و مساءلة المسيرين لتفعيل دور الرقابة؛
- إيجاد أفضل الاساليب لتخصيص الموارد، و استغلال للمال العام ؛
- تفعيل عميلتي تنفيذ الميزانية و السياسات العامة؛
- تحسين عرض وثائق الميزانية؛
- وضوح المعلومة².

¹- تعاقد مع مؤسسة SOGEMA، كان يرمي إلى تحسين عرض الميزانية، بينما التعاقد مع مؤسسة ADETEF يهدف إلى تحديث سيرورة النفقات العامة، في حين أن التعاقد مع مؤسسة INEUM كان مضمونه وضع نظام مدمج يساعد على تطبيق المدمج لتسيير الميزانية (SIGBUD) عبد العزيز بلواضح، الحوكمة و الموازنة العامة للدولة -مع تطبيق حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة عمار ثلجي، الاغواط، سنة 2012، ص132

²- حنيش أحمد، آفاق نظام الرقابة عصرنه الموازنة العامة-دراسة حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر -دالي ابراهيم-، سنة 2010، ص 150. حكيم بو جطو، الموازنة العامة و آفاق العصرنة- حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي-الدكتور يحي فارس-، المدية، 2008، ص43

المطلب الثاني: مضمون مشروع تحديث نظام الميزانية : إن مشروع تحديث وعصرنة نظام

الميزانية يتكون من شقين: بالنسبة للشق الاول يتضمن على كيفية إدراج عناصر بالميزانية(الفرع الأول)، أما الشق الثاني فيشمل نظام مضمونه المعلومات و الاعلام الآلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عملية إدراج في الميزانية (BUDGÉTISATION) : تمثل هذه

العملية المستوى أو التركيبية الاولى (La Composante 1) لمشروع الاصلاح، حيث ترمي إلى إحداث تغييرات جوهرية في مجال القواعد والإجراءات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية . وتتفرع التركيبية الأولى إلى أربع تركيبات فرعية (Sous-Composantes) و هي:

-التركيبية الفرعية 1-1 الميزانية متعددة السنوات: إنشاء نظام متكامل للميزانية متعدد السنوات

، يسمح بتحسين قدرات التنبؤ وتسيير النفقات العامة؛

-التركيبية الفرعية 1-2 تحسين عرض و نشر الميزانية: بهدف تعزيزها مناقشة مفتوحة بشأن

خيارات الميزانية والسياسات الاقتصادية المتاحة للحكومة؛

- التركيبية الفرعية 1-3 تعزيز الوظيفة الاستشارية لوزارة المالية: في مجال تحليل التكاليف

واختيار السياسات نفقات عامة ؛

- التركيبية الفرعية 1-4 وضع نظام محاسبي فعال يعطي صورة واضحة للذمة المالية للدولة.¹

الفرع الثاني: تثبيت نظام الإعلام الآلي و نظام المعلومات متطور: يمثل الإعلام الآلي

و نظام المعلومات التركيبية الثانية (La Composante 2) لمشروع عصرنة نظام الميزانية (MSB)، حيث

تهدف هذه التركيبية إلى تثبيت أنظمة معلوماتية متطورة تمكن وزارة المالية و الأمرين بالصرف من تتبع

العمليات المالية بدقة. ونقسم هذه التركيبية إلى ثلاثة تركيبات فرعية وهي :

- التركيبية الفرعية 1-2 إعداد المخطط التوجيهي لوزارة المالية؛

-التركيبية الفرعية 2-2 تطوير عملية تثبيت النظام المتكامل الخاص بتسيير الميزانية،

¹ -أ.حوري عمر، الاصلاح الميزانياتي في الجزائر :واقع و آفاق، مجلة الادارة و التنمية للبحوث و الدراسات، العدد10، 2016، ص 62، 63

و أيضا

Kissi Fadia, Projet De Modernisation Du Système Budgétaire En Algérie, Revue Al Ijtihad, Institut De Droit, Centre Universitaire De Tamanghasset, N°2, juin 2012, p571, 572.

- التركيبة الفرعية 2-3 تعزيز الهياكل القاعدية بتكنولوجية متطورة ، و إحداث المديرية المركزية للإعلام الآلي .

وتتمثل الاهداف المنتظرة من خلال هذه التركيبة الثانية ، في ما يلي :

- عصرنة و تبسيط الميزانية؛
- تسهيل معالجة العمليات المرتبطة بالنفقات؛
- ترسيخ الانسجام و التنسيق بين لآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين؛
- تبسيط إجراءات إعداد مشاريع قوانين تسوية الميزانية¹.

المطلب الثالث: الاستراتيجية لتنفيذ مشروع الاصلاح : اعتمدت وزارة المالية بالتعاون مع خبراء دوليين، استراتيجية لتنفيذ مشروع الاصلاح، حيث تقوم هذه الاستراتيجية على تطبيق مشروع الاصلاح بصفة تدريجية وعبر أربعة محطات أساسية، و يمكن إختزالها في مرحلتين هما: المرحلة النظرية (الفرع الأول) ، المرحلة التطبيقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المرحلة النظرية

تشمل المرحلة النظرية ، على كل ما يتعلق بتأطير مشروع إصلاح الميزانية العامة، وتتضمن هذه المرحلة ما يلي:

- إعتقاد عناصر الاصلاح خلال الفترة الممتدة من سبتمبر 2004 إلى أفريل 2005
- تطوير أدوات الاصلاح من جانفي إلى أفريل 2005 ، وذلك عن طريق:
- دراسة مدونة الميزانية (Nomenclature Budgétaire) ، تمهيدا لاعتمادها
- برنامج تكويني يمس 230 شخصا، ويشمل على خمسة برامج تكوينية متميزة و مهيكلية في 13 مقياس.
- تسليم البرنامج المعلوماتي " Logiciel SIGBUD " لتسيير الميزانية في نهاية أفريل 2006.

الفرع الثاني: المرحلة التطبيقية

تقتضي دخول مشروع الاصلاح حيز التنفيذ بطريقة تدريجية، وتشمل مايلي:

أولا- الفترة التجريبية لمشروع الاصلاح : تم تقسيم هذه الفترة إلى مرحلتين :

¹ - أ. حوري عمر، نفس المرجع، ص63،62

1-المرحلة الأولى (من شهر أفريل إلى شهر ديسمبر 2005): تخضع ثلاثة وزارات نموذجية (3 ministères pilotes) للفترة التجريبية، ويتعلق الامر بالوزارات الآتية: (وزارة المالية،وزارة الصحة، وزارة الأشغال العمومية)¹.

2-المرحلة الثانية(من جانفي إلى ديسمبر 2006): يتم توسيع من العملية التجريبية لتشمل خمسة وزارات نموذجية و هي: (وزارة المالية، وزارة الصحة، وزارة الأشغال العمومية، وزارة التعليم العالي، وزارة النقل). كما تميزت هذه المرحلة بتقديم ميزانية 2007، على سبيل الإرشاد و التوضيح ، وبموصفات المدونة الجديدة إلى جميع الدوائر الوزارية للإطلاع عليها.

ثانيا- تعميم الاصلاح على جميع الاجهزة الحكومية ابتداء من سنة2009: تم اقتراح رزنامة العمل لتنفيذ الاصلاح و تعميمه خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2010.و تشمل هذه الفترة على ما يلي:

1 - البرنامج العمل خلال سنة 2006 (إعداد ميزانية 2007): يتجسد البرنامج العمل خلال هذه الفترة عن طريق:

- إعداد كل ما يتعلق ب (القرارات، المعلومات، التكوين، و إنهاء من العناصر الجوهرية لمشروع الاصلاح و الأدوات)، و التي تشمل كل الوزارات و المديرية العامة للميزانية (DGB) ، بهدف الشروع تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بالميزانية.
- تكوين الولاة و الإطارات التابعة لكل الوزارات.
- تكوين الأعوان الاداريين التابعين للوزارات و و للمديرية العامة للميزانية (DGB)
- تكوين و إعلام المسيرين المسؤولين التابعين لكل القطاعات الوزارية
- تكوين مجموعة من المدربين formateurs ، يتراوح عددهم ما بين (15-25) الذين سيعملون مستقبلا كمؤطرين لمشروع الإصلاح
- وضع ميزانية سنة 2007، حسب القواعد المعمول بها حاليا في الجزائر، مع إلزامية تقديم الميزانية ووفق المدونة الميزانية الجديدة (حسب البرامج و حسب الطبيعة الاقتصادية).

¹Ministère des finances, projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement , Algerie27-04-2006,p 40,41.

بوسعين تسعديت ، حوشين كمال، نفس المرجع، ص14. الجوزي فتيحة، نفس المرجع،ص224و225

2- البرنامج العمل خلال سنة 2007 (إعداد ميزانية 2008-2010): يتطلب البرنامج العمل

خلال هذه الفترة ما يلي:

- وضع ميزانية البرامج 2008، حسب المدونة الميزانية الجديدة (حسب البرامج و حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات).
- يجب أن تضع كل وزارة مذكرة تحدد فيها برامجها بهدف حصولها على موافقة الحكومة
- تحديد التوجهات الاستراتيجية (آفاق متعددة السنوات) من قبل كل وزارة
- وضع دليل خاص تنفيذ موازنة البرامج 2008¹

3 - البرنامج العمل خلال سنة 2008 (إعداد ميزانية 2009-2011): يتجسد البرنامج

العمل خلال هذه الفترة من خلال ما يلي:

- وضع ميزانية البرامج 2009 تشمل على جميع العناصر التسيير القائم على النتائج (Gestion Axée sur les Resultats)
- وضع خطة إستراتيجية من قبل جميع الوزارات
- التنفيذ للميزانية البرامج لعام 2009، وفق نظام المعلوماتية

4- البرنامج العمل خلال سنة 2009 (إعداد ميزانية 2010-2012): يتمثل البرنامج العمل

خلال هذه الفترة فيما يلي:

- وضع ميزانية البرامج 2010 تشمل على جميع العناصر التسيير القائم على النتائج (Gestion Axée sur les Resultats)
- تتمين إنجازات المحققة في السنوات السابقة
- إدراج مفهوم "المساءلة" بين المسيرين
- بداية تكييف الهياكل التنظيمية للوزارات بعد العمل بميزانية البرامج

5- البرنامج العمل خلال سنة 2010 (إعداد ميزانية 2011-2013): يقتضي البرنامج العمل

المتبع خلال هذه الفترة ما يلي:

¹ - Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger),p 41,42

الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص225

- إعتداد ميزانية البرامج لسنة 2010
- متابعة العمل بمفهوم "المساءلة" بين المسيرين
- متابعة تكييف الهياكل التنظيمية للوزارات
- إدراج مفهوم " تقييم البرامج " ¹.

المبحث الثاني: محاور إصلاح و عصنة الميزانية:

يقوم مشروع عصنة و تحديث نظام الميزانية (MSB) على عدة محاور هامة و أساسية ، تشمل على تعديلات جوهرية و حيوية على النظام القديم للميزانية والمكرس بموجب قانون 84-17، حيث تم إدراج منهجية جديدة تحدد إطار التسيير المال العام ،وتكرس الانتقال السلس من منطق الوسائل إلى منطق الأداء و النتائج.

وتتلخص محاور الاصلاح الميزانياتي في المقاربة متعددة السنوات لميزانية الدولة، و مبدأ شفافية تسيير المال العام و تكريس مقاربة تقوم على أساس تحميل المسؤولية الملقاة على عاتق المسيرين ، وعرض مدونة ميزانياتية واضحة ودقيقة .

ولدراسة بالتفصيل لهذه المحاور، نتناول أولا المحاور الرئيسية لمشروع عصنة المرتبطة بالجانب الفني (المطلب الأول) ، ثم نتطرق ثانيا للمسائل الجوهرية ذات الطابع الشكلي الذي يدور حولها موضوع تحديث نظام الميزانية (المطلب الثاني) ، و أخيرا نتعرض لأهم المحاور المساندة و دعمة لمشروع الإصلاح (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المحاور المرتبطة بالجانب الفني للميزانية: ارتكز مشروع الاصلاح

على محاور الرئيسية و الكبرى ذات طبيعة فنية بحتة ،حيث يهدف إلى وضع نظام ميزانياتي متطور يكفل حسن تسيير وإدارة المال العام .

و تتمثل هذه هذه المحاور الرئيسية الفنية في: تثبت التخطيط متوسط المدى(الفرع الأول)

، إعتداد على نمط من التسيير القائم على الأهداف و النتائج، (الفرع الثاني) ، و أخيرا تكريس نظام جديد لتحديد المسؤولية (الفرع الثالث).

¹ Ministère des finances, op.cit (projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger),p 42,43

الجوزي فتيحة، نفس المرجع،ص225

الفرع الأول: التخطيط المتعدد السنوات

يعتبر التخطيط متعدد السنوات بمثابة الأداة التي تسمح بتسيير المال العام وفق رؤية متعددة السنوات، كما أنها تعبر عن التوجهات الكبرى والتوقعات للإيرادات و النفقات العامة على المدى يفوق السنة كاملة.

إن اعتماد على التأطير الميزانياتي متعدد السنوات في قانون المالية ، لا يعني بتاتا إلغاء مبدأ السنوية للميزانية ، و إنما أن القانون المالية سنوي يهدف إلى تأطير مسار الميزانية العامة لمختلف الإدارات العمومية على المدى المتوسط ، دون أن يكون هذا التأطير منوسط المدى ملزما للحكومة ، بحيث يمكن لهذه الأخيرة أن تراجعها خلال إعداد قانون المالية للسنة .

وتأخذ الميزانية في ظل قانون المالية طابع متعدد السنوات ، بحيث يمكن أن تغطي فترة زمنية تصل إلى 03 سنوات ، الأمر الذي يمكن من تأمين مسار الميزانية العامة عبر مراحل ، و يؤدي إلى التحكم في نفقات الدولة خلال 03 سنوات ، خاصة أن الميزانية الثلاثية تعتمد على تحديد في كل سنة رصيد ميزانية الدولة و السقف العام للإيرادات المتوقعة ، و الحد الأقصى للنفقات حسب كل سياسة عامة، و كذا مديونية الدولة .

و إذا كان الاطار المتعدد السنوات يمكن من أن تتم عملية إعداد مشروع الميزانية وفق برمجة ميزانية لثلاث سنوات، فإنه في المقابل ذلك يسمح من أن تتم عملية تحيين هذه البرمجة كل سنة لتكييفها مع المستجدات و الظروف المالية، و الاجتماعية ، والاقتصادية ، حيث تكون معطيات السنة الأولى من هذه البرمجة متطابقة تماما مع معطيات مشروع قانون المالية، بينما تكون معطيات السنتان الثانية و الثالثة ذات طابع إخباري وإعلامي مع توخي الواقعية في اعتمادها ، و يهدف التحيين السنوي للبرمجة الميزانية لثلاث سنوات إلى إظهار الفوارق المحتملة بالمقارنة مع التوقعات الأصلية¹.

و يمكن توضيح إطار المتعدد السنوات حسب الشكل التالي:

- 1 Ministère des finances, projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger, Alger 27-04-2006, P18
Voir le site: www1.worldbank.org/publicsector/.../PrésentationAlgérie.pdf

وراجع أيضا، حنيش أحمد، نفس المرجع، ص 209. خلوف عقيلة، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03 ، 2017، ص 116.

الشكل رقم 24 يبين النموذج التوضيحي لميزانية 2007 لإحدى الوزارات، حسب البرامج¹

البرنامج	النفقات الحقيقية لسنة 2005	تقديرات النفقات الحقيقية لسنة 2006	النفقات المقررة لسنة 2007	النفقات المقررة لسنة 2008	النفقات المقررة لسنة 2009
1-الإدارة العامة					
2- التكوين العالي في التدرج					
3-التكوين مابعد التدرج و البحث-التكوين					
4-البحث العلمي و التطوير التكنولوجي					
مجموع النفقات					
المناصب المالية					

ومن خلال هذا الشكل يتبين أن الاطار الميزانية المعتمد على مدى ثلاث سنوات ، حيث يستوجب أن تبني توقعات السنة الجارية(س) و كذا توقعات السنتين اللاحقتين (س1، وس2+)، بعد دراسة و فحص النفقات الحقيقية للسنتين السابقتين (س-1، وس-2)، ومن تم يمنح هذا الاطار رؤية واضحة عن التسيير المال العام يصل مدها إلى 5سنوات.

ويتطلب وضع هذا الاطار المتعدد السنوات توفر العناصر التالية:

- يجب أن يعتمد تحليل الاقتصاد الكلي الذي تبني عليه الحكومة مشروع قانون المالية السنوي على الاطار متعدد السنوات .
- إن إسحدات الأظرفة المالية (enveloppes) و الأسقف المالية(plafonds) المخصصة لكل وزارة، يتم حسب الأولويات و التوجهات الكبرى للدولة ، ويخضع أيضا لإطار متعدد السنوات
- يجب أن تبني التوقعات متعددة السنوات للإيرادات و النفقات على أساس الفرضيات و التوجهات تطور المجاميع الكبرى للاقتصاد الوطني، و هي تتعلق خاصة بـ:

¹- Ministère des finances, projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger, Algerie27-04-2006, P20

- النشاط الاقتصادي و الناتج الداخلي الخام (PIB)؛
- سعر الصرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي؛
- تبادل التجارة الخارجية للسلع؛
- سعر برمبيل النفط الخام.¹

الفرع الثاني : التسيير القائم وفق النتائج

يعتمد مشروع عصنة و تحديث نظام الميزانية (MSB) على مقارنة شمولية و متكاملة للتسيير المالية العمومية المرتكز على النتائج ، بحيث يهتم بتحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيهها نحو تحقيق نتائج محددة سلفا، على خلاف النظام الميزانياتي في ظل قانون 84-17 الذي كان يعتمد على أسلوب ميزانية البنود(أو الميزانية التقليدية) ، حيث يقتصر هذا الأسلوب على الاعتبارات القانونية للنفقة و مشروعيتها، و مطابقتها للاعتمادات المرصودة في الميزانية، ولا يهتم بالنتائج و الاهداف.

ويتيح التسيير بواسطة البرامج الادراك التام بالأهداف و الأولويات للوزارة المعنية، حيث تعكس هذه الاهداف المتوخاة ، رؤيتها الاستراتيجية. وعلى هذا الأساس يسمح هذا الاسلوب في التسيير المالي للمسيرين بالتركيز على النتائج و الاهداف و التساؤل عن آثار البرامج بدل الاهتمام بصرف النفقات و تركيز على الاعتبارات القانونية و التقنية للنفقة.

وتعتمد ميزانية البرامج القائمة على النتائج (Budgétisation par programme axée sur les résultats) على ما يلي:

أولا-التصميم الجديد للميزانية: يقوم التصميم الجديد للميزانية على منهجية جديدة لتقسيم موضوعي تختلف تماما عن التقسيم التقليدي للميزانية الذي يركز على تقسيم فصولها حسب طبيعة النفقات ، بل أصبحت المنهجية الجديدة للتقسيم الميزانية تعتمد أيضا على تنظيم و تقسيم حسب المهام و البرامج و الأنشطة .

ويقوم التقسيم الجديد للميزانية على مايلي:

¹- الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص219

1-المهمة (Mission): هي مجموعة من البرامج المرتبطة بسياسة عامة محددة سالفًا ، فهي تنشأ بمبادرة الحكومة ، و على هذا الأساس فإن تقسيم الميزانية إلى مهام يتعلق بتحديد هوية السياسات العامة التي تتبعها الدولة، كما أنه يعطي مقروئية جيدة و صورة واضحة للسياسات المالية للدولة. وعلى هذا الاساس فإن المهمة هي الوحدة التي يعتمد عليها البرلمان في التصويت على الاعتمادات المالية المخصصة، و يمكن أيضا أنت تكون موضوعة تعديل من قبل أعضاء المؤسسة التشريعية .

2-الحقيبة (Portefeuille) : تمثل مجموعة من البرامج تابعة لوزارة معينة أو مؤسسة عمومية ، ويجب أن تكون هذه البرامج تحت مسؤولية الوزير المختص ، كما أنه لا توجد قواعد تحدد عدد البرامج في أية وزارة

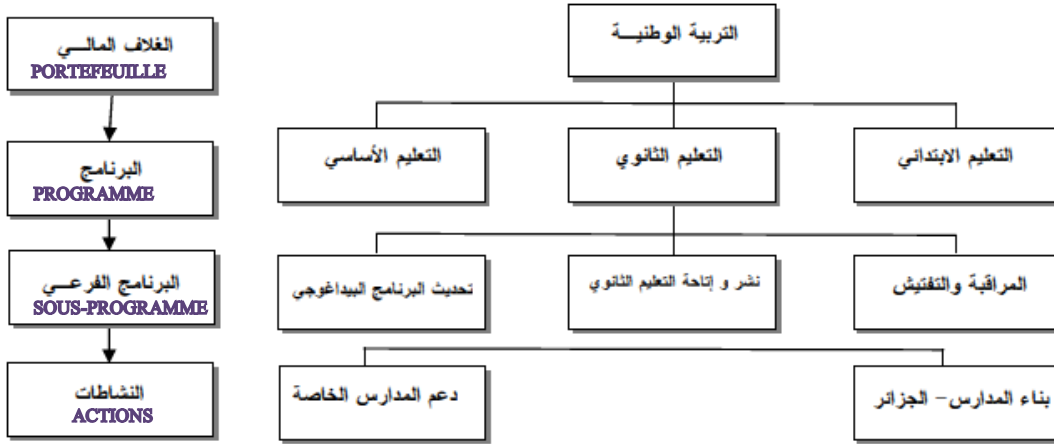
3-البرنامج (programme): هو مجموعة من الأنشطة التي تعبر عن أهداف و توجهات المحددة من قبل الحكومة، فهو بمثابة الاداة التي تسمح بربط الوسائل مع الأنشطة بالنظرة مع الاهداف المنتظرة. ويمكن أن تنقسم البرامج(programmes) ، إلى برامج فرعية(sous-programmes). وعلى هذا الأساس فإن البرنامج هو مجموعة متناسقة من الأنشطة التابعة لنفس القطاع الوزاري تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات. وهكذا تكون البرامج مؤطر بالأهداف، و تقاس بالنتائج، و تخضع لتقييم بواسطة مؤشرات مرقمة لقياس الفعالية (les indicateurs de performance).

4-النشاط (Action) : عبارة عن تقسيم استدلالي للبرنامج(programme) ، يشمل مجموعة من العمليات المستمرة التي تساهم في تحقيق أهداف البرنامج و تستجيب لمجموعة من الاحتياجات المحددة سالفًا . و يمكن أن ينقسم النشاط إلى نشاط فرعي (sous action). و يوضح النشاط (Action) مسار و وجهة الاعتمادات المالية المقررة سالفًا ، فهو يعد بمثابة ترجمة حقيقة لمختلف السياسات العامة ، كما أنه على ضوءها يتحدد مسار الاعتمادات و كذا مسؤولية المسيرين¹.

¹ - مفتاح فاطمة، نفس المرجع، ص107. وأيضاً دنان راضية، نفس المرجع، ص249

وعليه ننتهي إلى أن الهيكلة الجديدة للميزانية التي تعتمد على التقسيم الجديد (المهمة، الحقيبة ، البرنامج ، النشاط، النشاط الفرعي)، توفر قراءة جيدة وواضحة للميزانية وتضفي الشفافية على التسيير المالي و الإداري للدولة كما يظهر من خلال مثال التوضيحي لتصميم الجديد للميزانية ، الوارد في شكل أدناه.

الشكل التوضيحي رقم 25 لتصميم الجديد للميزانية العامة¹



وعليه فان التصميم الجديد حسب البرنامج للميزانية العامة التابعة لوزارة معينة يتميز بالخصائص التالية:

- يعبر عن أولويات السياسات العامة
- يمثل وحدات المسؤولية Représente les unités de responsabilisation
- ثابت من حيث الزمن: Est stable dans le temps
- بسيط و قابل للاستيعاب Est exhaustive, Est simple: 4 à 8 programmes

ثانيا- قياس الأداء: يستلزم التسيير الجديد للميزانية العامة في الجزائر استعمال مؤشرات

الأداء (Les indicateurs de performance) لقياس فعاليته و نجاعته، ولتقييم باستمرار أيضا للنتائج المحققة و مقارنتها مع النتائج المنتظرة .

ويعتمد قياس الأداء على عناصر عديدة و هي:

¹ - Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger), P13

عبد العزيز بلواضح، نفس المرجع، ص127

1-الهدف (objectif): يدل الهدف عن الغرض الذي تريده هيئة معينة تحقيقه

، و يشترط فيه أن يكون قابلا للقياس و التحقيق (Mesurable Et Atteignable)، ومحدد الآجال، و دقيقا و واضحا(Spécifique)، كما ينبغي أن يكون مرنا (Souple) وقابلا للمراجعة، و ملائما و مناسباً (Pertinent) Et Opportun. و يوصف الهدف الذي يتضمن على هذه الشروط بأنه الهدف الجيد (un bon objectif).

وتنقسم الأهداف حسب مدتها إلى أهداف استراتيجية ، و أهداف سنوية، فالأهداف الاستراتيجية هي أهداف طويلة المدى ، يتم تحقيقها لفترة تتجاوز السنة ، أم الأهداف السنوية، فهي تلك الأهداف التي تتحقق خلال سنة.

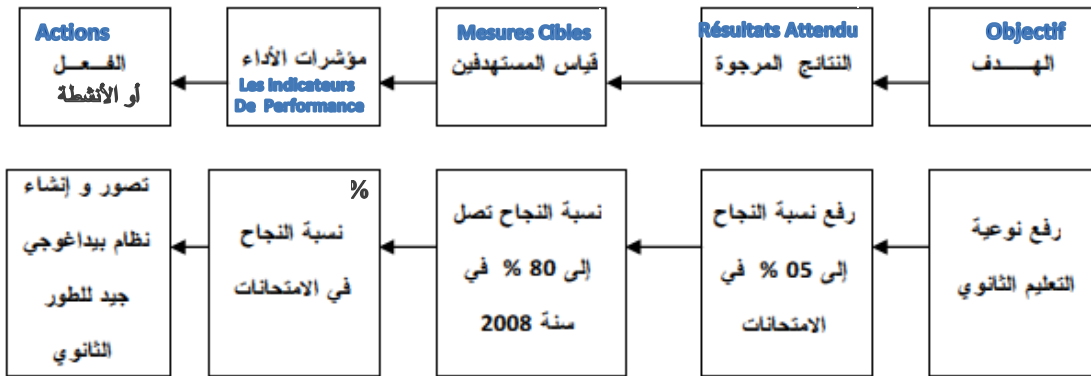
2-مؤشر الأداء (les indicateurs de performance): يعرف مؤشر الأداء بأنه كل قيمة

تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي و تمكن من تقييم نتائج البرنامج، ومن ثم فهو يمكن من التعبير بأسلوب رقمي عن حالة تقدم سير برنامج معين.

وعليه نخلص إلى أن قياس الأداء في ظل الميزانية التي تركز على النتائج ، يتطلب أولا تحديد الهدف و النتائج المرجوة ، و القياس المستهدف، ثم لا بد من استعمال مؤشر الأداء الذي من خلاله يمكن قياس الفعالية و النجاعة، وأخيرا لا بد من تحديد العملية و الفعل لتحقيق الهدف المنشود.

ولتوضيح المسار الذي يحكم منطق المرتكز على النتائج، نبرز المثال التوضيحي التالي:

الشكل التوضيحي رقم 26 المنهجية المتبعة في الميزانية على أساس النتائج¹



¹ Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger), P13

عبد العزيز بلواضح، نفس المرجع، ص128

الفرع الثالث: تكريس نظام جديد لتحديد المسؤولية

يشكل مفهوم الميزانية نحو النتائج و الأهداف، جوهر مشروع إصلاح و عصنة التسيير العمومي في الجزائر ، بحيث يركز هذا المفهوم على البرامج (Programmes) التي تستند على الالتزامات وفق الأهداف المسطرة سلفا . و يقتضي هذا التوجه الجديد اعتماد نظام المساءلة (accountability) الذي يركز على فكرة التزام المسؤول عن البرامج بتقديم حساب عن المهمة التي أسندت إليه ، و عرض النتائج المتوصل إليها وفق الأهداف المسطرة.

ولتكسر نظام المساءلة، أدخل مشروع الإصلاح الجديد، مصطلحا جديدة وهو "المسير المسؤول" ليعوض مصطلح " الأمر بالصرف". وأضحى بذلك معنى "المسير المسؤول" ينصرف إلى كل شخص منحت له سلطة الإشراف على البرامج ، بحيث يساهم في وضع الأهداف الإستراتيجية لها، ويسهر على ضمان تجسيدها من الناحية الواقعية ، كما يلتزم بتقديم حساب عن كيفية إستعمال الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ البرامج (Les Programmes) و النشاطات (Actions) ، وفق التوجهات العامة و السياسات العامة المحددة سلفا.¹

و في المقابل ذلك يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في التسيير المالي بسبب عمومية البرامج و قابلية الاعتمادات للتعديل (La Fongibilité Des Crédits) ، بحيث يوضع تحت تصرف المسيرين أظرفة مالية عامة ، والتي من خلالها يملك خيارات كبيرة و واسعة في مجال التسيير ، وذلك بهدف استخدام الوسائل المالية و البشرية التي تكون تحت تصرفه من أجل بلوغ الأهداف المسطرة.

المطلب الثاني : المحاور المرتبطة بالجانب الشكلي للميزانية: لا يقتصر إصلاح الميزانية

و عصرتها على الجانب الفني للميزانية العامة ، بل يمتد أيضا إلى شكلها، بحيث يجب أن يكون تقديم الميزانية العامة بشكل شفاف و بصورة واضحة ، تتيح قراءتها للجميع، و على هذا الأساس فإن مشروع الإصلاح ، يهدف من جهة إلى تحسين تقديم الميزانية العامة (الفرع الأول)، و إلى إعادة النظر في دورة الميزانية العامة ، بالشكل الذي يتيح للمعنيين بها (البرلمان، السياسيين، القانونيين، أجهزة الرقابة ، المواطن) الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة (الفرع الثاني).

¹ - الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص222

الفرع الأول : العرض الجديد للميزانية (La Nouvelle Présentation Du Budget)

إن تقديم الميزانية المتبع في ظل القانون القديم ليست مبنيا على الشفافية، فهو ليس واضحا ولا يوفر قراءة جيدة ، فضلا عن ذلك يعترضه نوع من الغموض بسبب إختلاف شكل ميزانية التسيير عن ميزانية التجهيز.

وللتغلب على هذه النقائص، تضمن المشروع الجديد للموازنة، على تعديلات هامة تضفي الوضوح و الشفافية على الموازنة. وتتمثل هذه التعديلات في:

أولا-تصنيف الجديد المعتمد في الميزانية (La Nouvelle Classifications budgétaires): يعتمد التصنيف الجديد على الوضوح و الشفافية ، فهو يختلف عن التصنيف القديم من حيث تنوعه و خصائصه.

1- صور التصنيف الجديد: يتخذ التقسيم الجديد للميزانية خمسة صور، مما يوفر قدر كبيرا من الوضوح و الشفافية في الموازنة، وتتمثل أنواع وصور هذه التصنيفات في :

- التصنيف حسب النشاط (Classification par activité): هو التصنيف الذي يجمع النفقات العامة حسب البرامج و البرامج الفرعي. و يتمشى هذا التصنيف مع المعايير الدولية .

- التصنيف الإداري (Classification administrative): يسمح هذا النوع من التصنيف، بمعرفة مستوى مراكز مسؤولية إنفاق المجاميع المرخص بها من قبل السلطة التشريعية، فهو يختلف عن التصنيف الإداري الكلاسيكي الذي يتحقق حسب الوزارات، فالتصنيف الإداري الجديد يظهر بوضوح و على كل مستويات الادارية، المسير بين المعنيين بتحضير و تنفيذ الميزانية ، وعلى هذا الأساس ينبغي أن يبين التصنيف هيكل قرارات الدولة ، وأن يحدد البنية التنظيمية للوزارة من أعلى إلى الأسفل.

ومن إيجابيات هذا التصنيف أن يبين المسؤولين عن البرامج أو البرامج الفرعية.

- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات (Classification Par Nature Economique)

(De Dépenses): يطبق هذا التصنيف على ميزانية التجهيز و ميزانية التسيير على حد سواء، ويشمل جميع النفقات العامة حسب نوع العبء (les dépenses budgétaires par type de charges) .

- التصنيف حسب وظيفة الحكومة (Classification par fonctions du Gouvernement): يتيح

هذا النوع من التصنيف، جمع نفقات الموازنة العامة حسب الوظائف الكبرى للدولة (الصحة، التربية ، العدالة، الداخلية...)، كما يسمح بالمقارنة مع باقي دول العالم¹.

2- مميزات وخصائص التصنيف الجديد: يتميز التصنيف الجديد بعدة خصائص وهي:

- استقلالية التصنيفات عن بعضها البعض ، مما يدل على تعددها
- تحدد بدقة الوحدات الادارية المسؤولة عن الانفاق
- يبين النتائج المنتظرة للنفقة بالمقارنة مع الأهداف المحددة سالفًا
- يبرز بدقة الطبيعة الاقتصادية للنفقة
- يبين بدقة مدى إرتباط النفقة بالوظيفة الكبرى للدولة
- إضفاء الوضوح و الشفافية من خلال اعتماد تصنيف موحد بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز².

ثانيا- تجديد وثائق الميزانية وملاحقها: يقترح مشروع عصرنه و تحديث نظام الميزانية (MSB) تقديمًا جديدًا لوثائق الموازنة وملحقاتها.

1- الوثائق الجديدة الميزانية: تشمل الوثائق الجديدة للموازنة على ثلاثة مجلدات وهي :

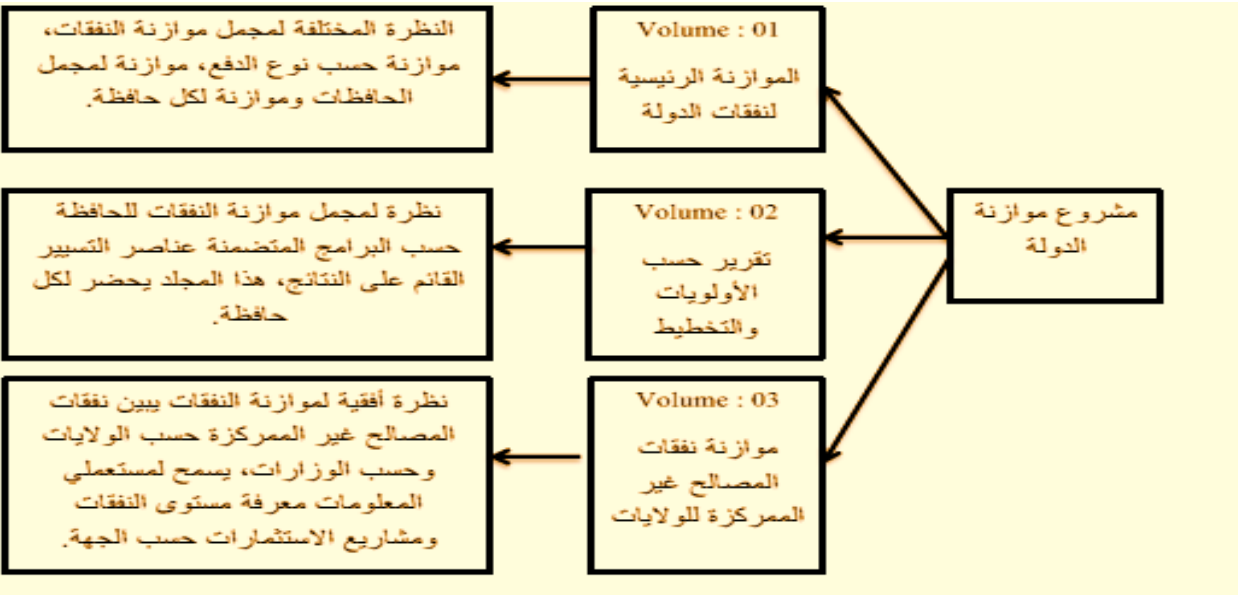
- المجلد "1"، (V1) :مشروع الموازنة العامة.
- المجلد "2"، (V2) :تقرير حول الأولويات و التخطيط.
- المجلد "3"، (V3) : التوزيع الإقليمي للميزانية.

¹ - Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger), P21

الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص220. عبد العزيز بلواضح، نفس المرجع، ص130 و131. - مفتاح فاطمة، نفس المرجع، ص117، 118، 119

² - Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger), P22

الشكل رقم 27 يبين وثائق الجديدة للميزانية في الجزائر¹



أ-المجلد "1"، (V1) مشروع الموازنة العامة (Volume 1: Budget Principal Des Dépenses De l'État): يعرض

جميع النفقات المقررة للسنة المالية المعنية والاعتمادات التي ستستخدم لتمويل هذه النفقات:

• حسب الدوائر الوزارية (Par Ministère)

• حسب البرنامج (Par Programme)

• وحسب فئة الإنفاق الرئيسية (et par grande catégorie de dépenses)

يسمح هذا المجلد بإعطاء صورة شاملة للموازنة حسب البرامج و الدوائر الوزارية ، كما يمكن من

الحصول على معلومات هامة تسمح بتحليل و قراءة الوضحة للميزانية .

ب-المجلد "2"، (V2) :تقرير حول الأولويات و التخطيط (Volume 2: Rapport sur les priorités et la planification

: (RPP)

وثيقة التخطيط المصاحبة للمشروع قانون المالية، وتهدف إلى توضيح المعلومات المقدمة

في التقديرات الرئيسية (المجلد 1)، ويتم إعدادها من قبل كل وزارة سنويا، حيث تقدم هذه التقارير

¹ - حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي-دراسة حالة الجزائر (2000-2014)-، أطروحة الدكتوراه، كلية

العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 03، سنة 2016، ص214.

معلومات مفصلة حول فترة زمنية متعددة السنوات (03سنوات) تبين فيها الأولويات، والبرامج والمبادرات، والأهداف، والنتائج المتوقعة، والاحتياجات الموارد، والميزانيات التفصيلية .

ج-المجلد "3"، (V3): التوزيع الإقليمي للموازنة (Volume 3: Budget Des Dépenses Des Services Déconcentrés Des Wilayas) :

وتبين هذه الوثيقة موضوع إعادة التوزيع الجغرافي للنفقات ميزانية الدولة، بحيث يجب أن تتضمن هذه الوثيقة:

- ميزانيات حسب الولايات،
- الميزانية الإجمالية للولاية حسب المصالح غير المركزية ،
- يقدم ميزانية النفقات حسب الولايات:توزيع نفقات الولايات حسب المحافظات و البرامج¹

2-ملحقات الميزانية: يقترح مشروع عصرنه و تحديث نظام الميزانية (MSB) تعديلات الآتية

على ملاحق الميزانية، وهي:

أ- إضافة ملحق جديد "B" الذي أصبح يجمع بين ملحقين السابقين "B" و "C"، حيث أصبح الملحق الجديد "B" الاعتمادات المصوت عليها للميزانية السنوية المعنية وذلك حسب الوزارات ، و البرامج.

ب-إضافة ملحقات "A" و "C" و "F" تمثل إيرادات الدولة.

ج-إضافة ملحق "D" يتضمن التوازن الموازي.

د- إضافة ملحق "H" خاص بالاعانات و الهبات.

ولتوضيح أهم التعديلات المقترحة في إطار مشروع الميزانية الجديد، نعرض الشكل التالي:

¹ Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger),p 27,33.

الشكل رقم 11 يبين الجداول الملحقة الحالية و المقترحة

الوثائق الحالية للميزانية العامة Documents actuels	الوثائق المقترحة لميزانية العامة Documents Proposées
1- مشروع قانون المالية الجدول الملحقة أ، ب، ج	- الجدول الملحق أ يتمسك بها - الجدولين الملحقين ب، ج يتم دمجهما
2- مشروع ميزانية الدولة	- 03 وثائق جديدة مختلفة عوضت الوثائق الموجودة بغض النظر عن الوثائق الأخرى

الفرع الثاني : الدورة الجديدة للميزانية العامة

تمر الدورة الجديدة للميزانية بأربعة أطوار رئيسية ، وتتخذ هذه الدورة تقريبا نفس الشكل المعتمد مع تغيرات طفيفة تتماشى مع البيئة الجديدة للنظام الميزانية.

تتمثل مراحل الدورة الجديدة للميزانية العامة في :

أولاً-مرحلة التخطيط متوسط الأجل: تعتبر هذه المرحلة هامة من مراحل دورة الميزانية

، على أساس أن التوجهات الكبرى و السياسات العامة للميزانية تبنى خلال هذه المرحلة ، ويتم وضع توجهات الحكومة على مدى المتوسط و المقدر بـ 03 سنوات.

إن الإطار الثلاثي للميزانية يعتبر التزاما على عاتق الحكومة و يترجم من خلال برنامج صارم للنفقات ، كما يعد إطارا ضروريا لتنفيذ التوجهات الكبرى و السياسات العامة ، وأخيرا فإن الإطار الثلاثي للميزانية يؤدي إلى حسن تسير المالية العمومية ، لأن يمنح للمسيرين رؤية و قراءة جيدة حول تطور أسقف النفقات التي تكون موضوع متابعة من قبلهم.

ثانيا- مرحلة اعداد وإعتماد الميزانية : تنطلق مرحلة إعداد الميزانية العامة للسنة (س)

، مبكرا ، حيث تتم خلال السنوات (س-1)، و(س-2)، أي خلال السنتين السابقتين ، ثم بعد ذلك يقدم على الهيئة التشريعية في شهر سبتمبر للسنة (س-2) ، حيث يناقش البرلمان هذا النص التشريعي و يصوت عليه وبعده ذلك ، وتنتهي هذه المرحلة بالمصادقة رئيس الجمهورية على مشروع قانون المالية ، ثم ينشر لاحقا في الجريدة الرسمية.

ثالثا- مرحلة تنفيذ الميزانية: تبدأ مرحلة التنفيذ بعد المصادقة ونشر قانون المالية السنوي (س) ، حيث يشرع في تنفيذ الميزانية على مدار السنة، و خلال هذه المرحلة تلتزم الحكومة باحترام الرخصة البرلمانية ، إلا أنها يمكنها في حالات استثنائية نص عليها القانون، إجراء التعديلات في شكل تحويلات أو نقل إعتمادات، أو بموجب قانون مالية تكميلي.

رابعا- مرحلة المساءلة (تسليم الحسابات): تبدأ هذه المرحلة في شهر جوان (س+1)، حيث تقدم مختلف الهيئات المكلفة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة الحسابات الادارية ، و تعرض نتائج تنفيذ الميزانية ،و، لدى الجهات الرسمية، تعرض الحكومة هذه الحسابات الختامية على مجلس المحاسبة ، الذي يقوم بفحصها، كما تعرض مشروع قانون ضبط الميزانية في أكتوبر من سنة (س+1) على السلطة التشريعية بهدف مراقبتها.¹

وعليه ننتهي إن دورة المالية الجديدة تتيح لوضع موازنة سليمة ، وتهيئ كل ظروف للهيئات الرسمية الفاعلة في تسير الموازنة وفق إجراءات شفافة و واضحة، كما تسمح للهيئات الرقابية بممارسة مهامها في أحسن الظروف.

ويمكن تمثيل مراحل دورة الميزانية من خلال الشكل التوضيحي الآتي:

الشكل رقم 29 يبين الدورة الجديدة للميزانية العامة في الجزائر²

المرحلة	الفترة	المسؤولية	الأهداف
التخطيط على المدى المتوسط	سنوات قبل تحضير الميزانية	الرئيس و الوزراء	تحديد الأولويات الكبرى و توجيهات الحكومة حسب الوزارات.
إعداد الميزانية	سنة تحضير الميزانية (n-1)	كل المسؤولين المسيرين، وزير المالية و أعضاء البرلمان	ترخيص استعمال الوسائل من أجل تلبية خدمات الشعب، بالنظر إلى مستوى الإيرادات و النتائج المنتظرة.
تنفيذ الميزانية	سنة تنفيذ الميزانية (n)	كل المسيرين المسؤولين	تلبية حاجيات المواطنين حسب مبادئ التسيير وفق البرامج المرتكز على النتائج.
تسليم الحسابات	السنة الموالية لتنفيذ الميزانية (n+1)	كل المسؤولين المسيرين، وزير المالية و أعضاء البرلمان	إعلام البرلمان و الشعب بالتزام الدولة للميزانية المصوت عليها مقارنة بالنفقات الحقيقية و النتائج المحققة.

¹ - مفتاح فاطمة، نفس المرجع، ص125 حتى134. الجوزي فتيحة، نفس المرجع، ص223 و224. حنيش أحمد، نفس المرجع، ص158 و159.

² - المرجع المذكور آنفا، ص159

المطلب الثالث: المحاور الداعمة لمشروع الإصلاح

إن نجاح مشروع عصرنة الميزانية مرتبط بإصلاح الدولة ، وقد تفتن أنصار مشروع إصلاح ميزانية الدولة في فرنسا إلى هذا الأمر ، حيث أشار السيد ديدي ميغود (Didier Migaud) سنة 2000 من خلال مذكرة شرح أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و الذي تم إصداره سنة 2001 ، بأن مشروع قانون العضوي يتضمن آليات إصلاح الدولة، كما كتب هو وزميله السيد " ألان لامبار " (Alain Lambert) سنة 2006 ، بأن ".... إن إصلاح الدولة يتطلب تكوين جهاز إداري بمقدوره تحقيق الأهداف التي حددت له مسبقا ، و قادر على تقييم نتائجه، و تصحيح إن إقتضى الأمر مساره ، فمن وجهة النظر هذه، تم تصميم أحكام مشروع القانون العضوي لتكوين دولة أكثر كفاءة و بأقل تكلفة تكون في خدمة الفرنسيين ونحو هذا المسعى فإن تقرير مجلس الشيوخ رقم 343 (2000-2001) و الذي وقعته " ألان لامبار " (Alain Lambert) حدد الهدف وهو : "تحديث التسيير والإدارة العامة من أجل إصلاح الدولة".

أما في الجزائر فقد قدم مشروع إصلاح الميزانية العامة مع مشاريع أخرى ذات طبيعة إصلاحية على غرار إصلاح نظام المحاسبة (الفرع الأول) ، ونظام المعلوماتية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إصلاح نظام المحاسبي للدولة

يعد إصلاح نظام المحاسبي للدولة من أهم العوامل المساعدة لإنجاح مشروع إصلاح الميزانية، إذ لا يتصور وجود نظام ميزانياتي متطور بدون نظام محاسبي عصري ، وعلى هذا الأساس عمدت الجزائر إلى إدخال جملة من الإصلاحات في مجال المحاسبة العمومية، تتماشى مع المعايير المحاسبة الدولية، حيث أصدرت في نوفمبر 2007 نظام محاسبي جديدا (S.C.F) الذي دخل حيز التنفيذ في 1 جانفي ، 2010¹ ، و الذي حل محل المخطط المحاسبي الوطني (P.C.N) الذي كان ساري المفعول منذ 1975 إلى غاية نهاية 2009، وترجع أسباب تخلي عن النظام المحاسبي القديم إلى عدم قدرة هذا الأخير على التكيف مع المتغيرات الجديدة التي عرفتها الجزائر خاصة على الصعيد الإقتصادي. ويهدف النظام المحاسبي عموما

¹ - صدر النظام المحاسبي الجديد بموجب القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 ، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 08-156 المؤرخ في 26 ماي 2008 يتضمن تطبيق أحكام قانون رقم 07-11 المتضمن النظام المحاسبي المالي. وبتاريخ 29/10/2009 صدرت التعليمات رقم 02/2008 تحدد تاريخ دخول هذا النظام حيزه التطبيق. عينات فريد، دراسة النظام المحاسبي المالي الجديد و متطلبات نجاحه في بيئة المحاسبة الجزائرية، رسالة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، المركز الجامعي بالوادي، سنة 2011، ص 88 و 89.

إلى تحقيق ما يلي:

- تسجيل العمليات المالية اليومية عند حدوثها مباشرة للرجوع إليها عند الحاجة؛
 - تصنيف وتبويب هذه العمليات لتستطيع المنشأة معرفة ما لها من أصول وما عليها من التزامات؛
 - إعداد الحسابات الختامية لمعرفة نتيجة المشروع من ربح أو خسارة؛
 - تقصي الأسباب التي أدت إلى الخسارة ومحاولة تجنبها مستقبلاً؛
 - إعداد قائمة المركز المالي (الميزانية) لمعرفة حقيقة أصول وخصوم المشروع؛
 - مساعدة الإدارة في اتخاذ القرارات السليمة من خلال تزويد الإدارة بكافة المعلومات المالية الضرورية؛
 - المحاسبة أداة لخدمة المجتمع وذلك من خلال بيانها مدى كفاية إدارة المشروع.
- ويقترح مشروع إصلاح الميزانية تطبيق ثلاثة أنواع من المحاسبة ، وهي:

1- تنفيذ محاسبة الصندوق (La Comptabilité De Caisse): هي من أقدم صور المحاسبة ،وتسمى أيضا بالمحاسبة الميزانية (La comptabilité budgétaire) ، ويستعمل هذا النوع من المحاسبة للمتابعة اليومية لحالة الخزينة الدولة، وذلك من خلال تسجيل جميع العمليات المرتبطة باليرادات و النفقات و المتعلقة بالسنة المالية الجارية.

2- تطبيق المحاسبة العامة (La comptabilité générale): هي فرع من فروع المحاسبة و تسمى أيضا بمحاسبة الحقوق المتتبه أو محاسبة النشاط (Une Comptabilité D'exercice ou en Droits Constatés) لأنه من خلالها تسجل جميع العمليات بمجرد ولادتها قانونيا كالالتزام بالنسبة للنفقات و المعاينة بالنسبة للإيرادات.

وتعرف المحاسبة العامة بأنها مجموعة القواعد القانونية و التقنية، المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية، و بيان عملياتها المالية، و عرض حساباتها، و مراقبتها و المحددة لإلتزامات و مسؤوليات ، الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، وقد عرفها المشرع الجزائري في المادة الأولى من قانون 21-90 المؤرخ في 1990/08/15 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ،بقوله " يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات و العمليات المالية الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين وكذا مسؤولياتهم. وتطبق هذه الأحكام كذلك على تنفيذ وتحقيق الإيرادات و النفقات العمومية و عمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها . " . و مفهوم هذه المادة

نستخلص بأن المحاسبة العمومية هي تلك القواعد و الاحكام التنفيذية العامة التي يحددها قانون المحاسبة العمومية والتي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية التي تشمل عمليات تنفيذ الإيرادات والنفقات وعمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها والمتعلقة ب: -الدولة، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة، الميزانيات الملحقه، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات طابع اداري¹.

3-إعتماد محاسبة تحليل التكاليف (La comptabilité d'analyse des coûts):وتعرف بأنها ذلك

الفرع من فروع المحاسبة الذي يهتم بجمع و تسجيل و تبويب كافة بيانات التكلفة ، من أجل تقديم معلومات وافرة عن التكلفة المستعملة من قبل الإدارة لأغراض التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات ، كما تساعد في إعداد القوائم المالية للجهات الخارجية.

الفرع الثاني:إصلاح نظام المعلوماتية لإعداد الميزانية العامة Logiciel de préparation du

(SIGBUD) budget : هو نظام متميز ومدمج مع نظام المحاسبة ، ويتوفر هذا النظام المعلوماتي (SIGBUD) ، على عدة مستويات² :

- المديرية العامة للميزانية Direction Générale du Budget
 - الوزارات القطاعية Ministères sectoriels
 - المصالح غير الممركزة في الولايات Services déconcentrés des Wilayas
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (EPA) على غرار المستشفيات و الجامعات و المدارس...الخ.
- ويهدف هذا النظام إلى :

- ترشيد النفقات العامة، وإضفاء الشفافية على الميزانية العامة؛
- تكريس خاصية السرعة و البساطة على الإجراءات المتعلقة بالنفقة العامة ؛
- تعزيز الإنسجام و التوافق بين مختلف الفاعلين في تسيير المال العمومي(الآمر بالصرف، المحاسب العمومي، المراقبين الماليين)؛

¹- الأسود الصادق، مساهمة المحاسبة العامة في ترشيد النفقات العامة،- حالة الجزائر-، أطروحة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم

التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 03، سنة 2011، ص3و4

²Ministère des finances, op.cit(projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement Alger),p 27,33.

- وضع بنك متطور للمعلومات ، يصلح في كل مراحل الميزانية العامة.

المبحث الثالث:الإفراج عن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و الصعوبات التي إعتضت عملية إصداره

إن مشروع إصلاح الميزانية الذي أعدته الحكومة بالتعاون مع مؤسسات دولية والذي تطلب من الدولة الجزائرية حصول على قروض هامة من البنك الدولي ، لم يفرج عنه إلا مؤخرا و بتاريخ 02 سبتمبر 2018، رغم استنفاذ المدة مقررته لدخوله حيز التنفيذ بصفة نهائية ، التي تم تحديدها في سنة 2012.

إنه من المؤسف جدا أن تتأخر الجزائر و لم تكن سبقة مع الدول الرائدة في مجال الإصلاح الميزانية ، حيث قامت دول الكبرى بهذه الإصلاحات، على غرار الولايات المتحدة الأمريكية ، أو إنجلترا 1998 سنة، أو فرنسا سنة 2001، أو حتى بعض الدول عربية التي سارعت بإصلاح نظم الميزانية ، كالمغرب الأقصى سنة 2013، وتونس سنة 2014.

فماهي أسباب تجميد هذا المشروع الهام(المطلب الأول)، ماهو موقف البرلمان من عملية التجميد (المطلب الثاني) ، وأخيرا كيف تم رفع تجميد مشروع الإصلاح وما هي الإستراتيجية الجديدة لتنفيذه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: أسباب تماطل الحكومة في عرض مشروع القانون العضوي

المتعلق بقوانين المالية على البرلمان :

لم تذخر الحكومات المتعاقبة في بلادنا خلال الفترة الممتدة ما بين 2004 (أي تاريخ دخول المرحلة النظرية لمشروع إصلاح الميزانية حيز التطبيق)إلى غاية أوت 2018، أي جهد للإفراج عن مشروع القانون العضوي الجديد و المتعلق بقوانين المالية ، وهكذا ظل مشروع الدستور المالي الجديد حبيس أدرج المكاتب الإدارة العمومية لفترة طويلة دامت أزيد من 14 سنة.

ولعل أسباب تقاعس الحكومة في إفراج عن مشروع إصلاح و سعيها إلى تجميده لفترة طويلة ترجع إلى عاملين أساسيين ، هما : عدم توفر الإرادة السياسية (الفرع الأول)، و تماطل وزارة المالية خاصة في إتباع و تطبيق الاستراتيجية لتنفيذ مشروع الإصلاح(الفرع الثاني) .

الفرع الأول :عدم توفر إرادة سياسية لتجسد مشروع الإصلاح

عدم توفر ارادة سياسية تترجمها قيام الحكومات المتعاقبة، بادخال تعديلات جزئية على قانون متعلق بقوانين المالية لسنة 84-17، دون التركيز على التعديلات الجوهرية المجسدة في مشروع إصلاح وعصرنة الميزانية العامة، حيث قامت على سبيل المثال بتثبيت إطار الإنفاق متوسط الأجل Implantation d'un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT)، بموجب المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، و قد تم تطبيق هذه المنهجية الجديدة لأول مرة في الجزائر ، بموجب قانون مالية سنة 2017.

و تجدر الاشارة إلى أن إطار الإنفاق متوسط الأجل بمثابة أداة برمجة وتخطيط وإعداد ميزانية متوسطة الأجل، حيث يتيح متابعة أحسن و تأطير أفضل للتسيير المالية العمومية من خلال رؤية متعددة السنوات، غير أن هذا الاسلوب لا يتماشى مع ميزانية البنود المعتمدة في قانون 84-17، وإنما تنطبق هذه المقاربة الجديدة على نوع آخر من الميزانية و هي الميزانية نحو الأهداف.

كما قامت بتعديل عدة مواد من القانون 84-17، من بينها التعديل الذي نصت عليه المادة 105 من قانون المالية لسنة 2015 ، بقولها" تعدل و تتم أحكام المادة 89 من قانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق لـ 23 ديسمبر سنة 1999 قانون المتضمن قانون المالية لسنة 2000، و تحرر. كما يأتي:

المادة 89: تكون حسابات التخصيص الخاص، موضوع برنامج عمل يعده الآمرون بالصرف المعينون، تحدد فيه، بالنسبة لكل حساب، الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز.

يترتب على حساب التخصيص الخاص وضع جهاز تنظيمي يعده الوزير المكلف بالمالية بالإشتراك مع الآمرين بالصرف المعينين، يسمح بما يأتي: -

- وضع مدونة الإيرادات و النفقات

- تحديد كفاءات متابعة هذه الحسابات عبر تحديد المتدخلين و النمط العملياتي الموصى به.

يترتب منح تخصيص من ميزانية المعنية ، على أقساط حسب تقديم الوثائق الثبوتية و تقارير استعمال الاعتمادات الممنوحة سالفا".

و على هذا الأساس فإن المادة 105 من قانون المالية لسنة 2015، وضعت إطارا لتنظيم الحسابات التخصيص الخاص، يتمثل في وضع جهاز تنظيمي يعده الوزير المكلف بالمالية بالإشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين، بحيث يشرف هذا الجهاز على هذه الحسابات، كما يكلف بمتابعتها من خلال بوضع مدونة خاصة تشمل على الإيرادات و النفقات .
وعليه ننهي إلى أن الحكومة بدل أن تفرج على مشروع عصرنه الميزانية، إلا أنها فضلت إدخال إصلاحات جزئية على القانون القديم الساري المفعول.

الفرع الثاني : تامل وزارة المالية في إتباع الاستراتيجية الخاصة بتنفيذ مشروع الإصلاح

إن من أهم أسباب تجميد مشروع إصلاح الميزانية هو تامل بعض الدوائر الوزارية وخاصة وزارة المالية في إحترام رزنامة المتعلقة بتنفيذ مشروع الإصلاح، وقد سجل مجلس المحاسبة هذا العيب في تقريره التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012، حيث وقف المجلس على مدى تأخر وزارة المالية في تنظيم برنامج التكوين، الذي خصص له في إطار مشروع عصرنه الميزانية، مبلغ 140 مليون دج، يتوزع على ثلاث (03) سنوات متتالية (2009، 2010، و 2011) بهدف تكوين 4000 عون و 200 مكون ، إلا أن تقييم العملية في سنة 2012 كشف عن تنفيذ جزئي للبرنامج، وهو ما ينعكس سلبا على إحدى الوسائل الضرورية لإنجاح برنامج عصرنه النظام الميزانياتي بمبادرة من وزير المالية¹.

الفرع الثالث :عدم توفر متطلبات نجاح مشروع عصرنه النظام الميزانياتي

إن نجاح مشروع تحديث نظام الميزانية مرهون بتوفر عناصر أساسية نذكر من بينها:
1- الإصلاح الإداري :يعتبر الإصلاح الإداري شرطا جوهريا لنجاح مشروع عصرنه النظام الميزانياتي ، وذلك من خلال تكييف الإدارة مع الإجراءات والمنهجية الجديدة المتبعة في ظل نظام عصرنه الميزانية ، فلا يمكن الحديث عن نجاح نظام جديد دون وجود إدارة قوية و عصرية.
ورغم الإصلاحات التي انتهجتها الجزائر ، إلا أنه تسيير الإداري في بلادنا لا يزال يتخبط ببعض المشاكل ، كالبطء في التسيير و البيروقراطية، الفساد الإداري و المالي..الخ.

¹ -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس المحاسبة ، ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 - ملخصات حول تنفيذ الاعتمادات المخصصة للوزارات بعنوان قانون المالية لسنة 2012 متبوعة بالأجوبة المتعلقة بها - ص 13 و 14

2-الإصلاح الاقتصادي : إن عملية الإصلاح هي عملية إعادة تنظيم لاستغلال الموارد الاقتصادية المتوفرة في المجتمع وتخصيصها بشكل أكثر كفاءة وفاعلية، وذلك بهدف تلبية الحاجات العامة عن طريق توفر السلع و الخدمات لضمان دخل مناسب لأفراد المجتمع، وبلوغ أقصى حد من الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية، وتحقيق النمو في كل المجالات.

فلا يتصور إصلاح نظام الميزانية بدون إصلاح اقتصادي يتيح للدولة الحصول على موارد هامة و يوفر لها الامكانيات المالية لتحمل أعبائها و يجنبها الدخول في المديونية.

المطلب الثاني: المطالب المحدودة لبعض المؤسسات الدستورية

برفع تجميد مشروع الإصلاح

إن تكريس مبادئ الحوكمة على نظام الميزانية كانت من أهم مطالب الرئيسية لكل من السلطة التشريعية و مجلس المحاسبة باعتبارها من أهم المؤسسات الدستورية المكلفة بالمراقبة على المالية العمومية، و المحافظة على المال العام، لذلك لم تهضم هاتين المؤسستين فكرة تجميد مشروع إصلاح و عصرنه نظام الميزانية في الجزائر ، فقد دافعت في عدة مناسبات عن هذا المشروع الطموح الذي كان يهدف إلى تحسين عملية تسيير المال العام من خلال إدراج منهجية جديدة تقوم على الشفافية ، و الوضوح، و المساءلة، صدقية الحسابات ، وتعزيز الرقابة المالية، ترشيد النفقات، والمقاربة التي تعتمد على الاهداف.

ولدراسة مواقف هاتين المؤسستين، ندرس أولا مطالب السلطة التشريعية(الفرع الأول)، ثم نتناول ثانيا مطالب موقف مجلس المحاسبة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف السلطة التشريعية من تجميد الحكومة لمشروع الإصلاح

يبرز موقف البرلمان الجزائري من مسألة تجميد الحكومة لمشروع الإصلاح من خلال المطالب المتكررة التي قدمها بعض النواب وكذا أعضاء مجلس الأمة، بمناسبة عرض مشاريع قوانين المالية السنوية أو مشاريع قوانين تسوية الميزانية، حيث رافع بعض أعضاء المؤسسة التشريعية بضرورة الافراج على مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان الجزائري كان له سابقا الفضل في ظهور الاصلاح الميزانية في سنة 1984، لكنه بات مطالبا بسبب تغير الظروف بالمساهمة في تعديل هذا النص المرجعي القديم الذي لم يعد صالحا في الوقت الراهن .

وقد أدرك بعض أعضاء المؤسسة التشريعية حمل هذه المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وعبروا عن مواقفهم في عدة مرات، منها الملاحظة التي قدمها النائب محمد كمال رزقي بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2009 ، بقوله " بالنسبة إلى المحور القانوني الذي سبق أن ذكرته في السنة الصارمة. السيد الوزير ، في انتظار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي تنتظره بفارغ الصبر ، وكان مسجلا و لم يرد بشأنه جديد إلى حد الآن، في انتظار ذلك..."¹، أما النائب فلاحي غويني فقد نبه بمناسبة مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، إلى خطورة الإبقاء على قانون 84-17، بقوله "للأسف الشديد ، إننا كنواب لانعرف و لا ندرى كيف يتم صرف أموال الشعب الجزائري. وهل يتم احترام مجالات الصرف؟ وماذا يستهلك من الميزانية العامة كل عام؟ ولا نعلم أيضا ما يتم استهلاكه في كل قطاع من القطاعات الوزارية؟

ونتساءل هل تصرف الاعتمادات الواردة في الحسابات المختلفة و التي لا تستهلك. لماذا تبقى حساباتها مفتوحة؟ كما أننا بالمقابل لا يمكن أن نتحدث عن بواذر الاقلاع الاقتصادي و نحن نسير بقوانين المالية التي تأكلت وهي اليوم أكثر من أي وقت مضى ، بحاجة إلى المراجعة ، فهل يعقل أن نواصل التعامل مع جملة من القوانين التي تعود إلى سنة 1984؟ " .² وذهب إلى نفس هذا الرأي عضو مجلس الأمة السيد " عبد الرحمان يحي " ، حيث أشار بمناسبة مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2011، بأنه " نرى كذلك من الضروري مراجعة القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية وذلك بتحديد السنة المعنية بقانون تسوية الميزانية أو ما يعرف بـ (ن-2) بدلا من (ن-3) وذلك لتفعيل إصلاح النظام الميزانياتي، حتى يتكفل بالنفقات بنجاعة و حسن توظيف الموارد الطبيعية و سهولة مراقبتها "³

ولم يخفي النائب " بلقاسم بن عامر" ، تدمره من قانون 84-17 في مداخلته التي ألقاها بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2017، حيث عقب على مسألة تجميد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008، ص 10

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 27، المؤرخة في 28 يناير 2013، ص 18.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الأمة، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للمدولات، العدد 10، المؤرخة في 08 يناير 2014، ص 20.

، وعلى الاصلاحات الجزئية التي أدخلتها الحكومة تطبيقا للمادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المتعلق بوضع إطار مالي على المدى المتوسط ،قائلا: " هذا الاقتراح يأتي تطبيقا للمادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المتعلق بوضع إطار مالي على المدى المتوسطغير أن الحكومة لم تقدم أي توضيح حول هذا الإطار المتوسط المدى. كان من المفروض تنظيم يوم دراسي على الأقل أو برلماني من أجل تقديم توضيحات حول هذا النموذج و التعمق في الدلائل التي كان من المفروض أن تعتمد عليها الحكومة في منهاجها، وكذا مؤشرات الأداء التي اعتمدت عليها من أجل وضع منهجية التسيير حسب الأهداف، وكيف يمكن للبرنامج أن يكون وحدة التخصيص عوض المدونة الكلاسيكية للمعددة في التطبيق.

كما أنه كان من المفروض أن يتم الشروع في دراسة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ثم بقانون ضبط الميزانية (ن-1) حتى يكون المرجع الأساسي للنائب للقيام بعملية التقييم قبل الشروع في مشروع قانون المالية ن+1 " ¹.

الفرع الثاني: موقف مجلس المحاسبة من عملية تجميد مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

أبدى مجلس المحاسبة موقفه من مسألة تجميد مشروع إصلاح و عصنة نظام الميزانية في الجزائر في العديد من تقاريره التقييمية حول مشاريع قوانين ضبط الميزانية ، و التي منها تقريره بشأن مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012، الذي قدم للنواب بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2015 ، حيث إنتقد مجلس المحاسبة وزارة المالية على عملية التأخر في تطبيق مشروع إصلاح الميزانية ، حيث قدم ملاحظة بشأن " عرقلة إنجاز العملية المتضمنة عصنة النظام الميزانياتي (MSB) لفشل برنامج التكوين. تم تخصيص مبلغ 140 مليون دج يتوزع على ثلاث (03) سنوات متتالية (2009 و 2010 و 2011) لفائدة الباب 44-01 " المساهمة لفائدة المعهد العالي للتسيير و التخطيط ". و أحدث هذا الباب سنة 2009 في إطار عصنة الميزانية التي يهدف إلى تكوين 4000 عون و 200 مكون.

إن تقييم العملية في سنة 2012، كشف عن رصيد قيمته 95.096.388 دج، أي باستهلاك 44.903.612 دج على مدى ثلاثة سنوات ما يعادل تقريبا 32% حسب تقييم المعهد العالي للتسيير و التخطيط مما يعبر عن تنفيذ

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد

جزئي للبرنامج، وهذا ما يؤكد، كذلك عدد الأعوان الحاضرين (2834) بالنسبة لعدد الموظفين المسجلين و المقدر بـ 4514 موظف على مدار 186 دورة تكوين. هذه النتيجة تعكس سلبي على إحدى الوسائل الضرورية لإنجاح برنامج عصرنه النظام الميزانياتي بمبادرة من وزير المالية.¹

كما أوصى المجلس في تقريره التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2014، بإصلاح منظومة الميزانية العامة بقوله " إن اللجوء إلى التسيير القائم على الأداء في القطاع العمومي، المعتمد على نظام معلومات يتسم بالموثوقية أصبح أكثر من ضرورة بغية استدراك النقائص المسجلة في تسيير المالية العمومية التي تتعرض لضغط شديد من نفقات الميزانية يتوافق مع مستويات جد محدودة لموارد الدولة"².

المطلب الثالث: صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

رفعت الحكومة التجميد على مشروع عصرنه نظام الميزانية، وذلك بعد صدور القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، و ذلك بعد مخاض عسير، حيث عمدت الحكومة على تجميده لمدة طويلة من الزمن. و يعتبر هذا النص التشريعي قفزة نوعية لعصرنه المنظومة المالية العمومية في الجزائر، كما يأتي تكريسا لأحكام المادة 141 من الدستور، التي تدرج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات القوانين العضوية، فضلا عن ذلك يرمي هذا النص التشريعي إلى التكيّف مع المعايير الدولية الجديدة المعتمدة في مجال التسيير و رقابة المالية العمومية.

و لدراسة هذا القانون العضوي الجديد، نتطرق أولا لأهدافه و عناصره، ثم نتعرض ثانيا لأهم الترتيبات الفنية و القانونية التي يستند عليها هذا النص التشريعي، وأخيرا نخوض في مسألة الإجراءات دخوله حيز التنفيذ.

الفرع الأول: أهداف و عناصر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

يهدف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، طبقا للمادة الأولى منه إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية، وكذا مضمونها وكيفية تقديمها و المصادقة عليها

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس المحاسبة، ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012

-ملخصات حول تنفيذ الاعتمادات المخصصة للوزارات بعنوان قانون المالية لسنة 2012 متبوعة بالأجوبة المتعلقة بها -، ص 13 و 14

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس المحاسبة، التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2014، ص 121

من قبل البرلمان . كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها.

وتتضمن أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، المحاور و العناصر الرئيسية لإصلاح نظم الميزانية من خلال ما يلي:

- إصلاح إطار تسيير المالية العمومية بتوجيهه نحو البحث عن الفعالية و النتائج،
- تحسين تقديم قوانين المالية و محتوياتها للحصول على مقروئية أوضح. وتعزيز شفافية المعلومات الميزانية،
- تقوية المعلومات و الرقابة البرلمانية
- إدماج عناصر المرونة في تسيير الميزانياتية.

الفرع الثاني: الترتيبات القانونية و التقنية التي يركز عليها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

يرتكز القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية - كما وردة في التقرير المتضمن المالية من عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المعد من قبل الحكومة -، على جوانب فنية و قانونية التي ستعزز التطور نحو الميزانية بالبرامج والمتمحور حول النتائج، و تتمثل هذه الجوانب القانون العضوي المتعلق بقوانين فيما يلي:¹

- 1- **المقاربة متعددة السنوات:** ترتبط هذه المقاربة بتقنية الميزانية حسب البرامج ، إذ أن البعد المتعدد السنوات ليس مهما فقط من الناحية أنه هو الأداة للتنبأ و الرية على المدى المتوسط ، و لكن هو ضروري من زاوية إتخاذ القرار السليم على أساس إسقاط يتجاوز السنة. و الجدير بالذكر أن أداة البرمجة المتعددة السنوات ، يتم تجدها كل سنة من طرف الحكومة، عند كل بداية إجراء إعداد مشروع الميزانية السنوي، بحيث يحدد لمدة ثلاثة (03) سنوات ، تقديرات الإيرادات و النفقات، وكذا رصيد الميزانية، وأيضاً عند الإقتضاء مديونية الدولة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، تقرير يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، أبريل 2018، ص02

2- المرونة و الليونة : يتيح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للمسيرين، حرية أكبر

في تسيير البرامج و الاعتمادات المالية ، إذ يضيف هذا النص التشريع الجديد نوع من المرونة على حركية الاعتمادات التي تعتمد على عمليات نقل ، و تحويل الاعتمادات، بشرط أن لا تتعارض مع الأهداف المحددة على مستوى البرامج .

3- تأكيد المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص: تطبيقا للمادة 42 من القانون العضوي

المتعلق بقوانين المالية ، فإنه تم الإبقاء على ست (06) فئات من الحسابات الخاصة للخرينة ، و المتمثلة في:- الحسابات التجارية ، - حسابات التخصيص الخاص، - حسابات القروض و التسبيقات ، - حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، - حسابات المساهمة و الالتزامات، - حسابات العمليات النقدية.

و الملاحظ أن الحسابات التخصيص الخاص تم تأطرها وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة و النفقات¹ ، الأمر الذي سيؤدي حتما إلى حذف العديد من الحسابات الموجودة بموجب القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم².

4-سهولة القراءة و الوضوح: لا يعتمد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على الفصل التام

بين نفقات التسيير ، عن نفقات الأخرى مثل نفقات الاستثمار ، بحيث سيتم توحيد ميزانيات التسيير و الاستثمار و التحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية .

¹- تنص المادة 50 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على أنه "تبين حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية.

يمكن أن تكمل الموارد الخاصة لحساب تخصيص خاص بتخصيص مسجل في الميزانية العامة للدولة في حدود عشرة بالمائة (10%) من مبلغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة...". الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 18 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 ، يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد رقم 53، ص14.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مشروع القانون العضوي، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد رقم 74، ص5، 6.

و ستتحقق عملية التوحيد من خلال التخصص الجديد للاعتمادات ، بحيث سيتم إجراء ما يسمى العرض المتشابك إذ لزم الأمر لجعل من الممكن معرفة كل برنامج أو إحدى من تقسيماته (البرنامج الفرعي أو النشاط) الاعتمادات المفتوحة لنفقات التسيير و الاستثمار و التحويل.

يعتمد التصنيف الجديد في مدونة الميزانية على ما يلي :

- التصنيف حسب النشاط الذي يتكون من البرنامج و تقسيماته
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات و الذي يتكون من أبواب النفقات و تقسيماتها
- التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة و الذي يكون من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة.
- التصنيف حسب الهيئات الادارية المكلفة بإعداد الميزانية و تنفيذها و الذي يعتمد على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات و المؤسسات العمومية.
- و يعد التصنيف حسب النشاط و حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات من التصنيفات الرئيسية لميزانية الدولة ، بينما التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة و حسب الهيئات الادارية مهمان أيضا ، لاسيما في مجال التحليل و الإحصاء و أسس المقارنة¹.

5- إدراج مدة تكميلية: أقر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، مدة تكميلية تمتد إلى غاية 31 يناير من كل سنة (ن+1) بهدف إلى تسوية أوامر الدفع الأخير (دفع النفقات) و تمكن من الاقفال النهائي للسنة المالية في مجال المحاسبة.

6-نقل اعتمادات الدفع : لم يتضمن القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية ، على نقل اعتمادات الدفع من سنة لأخرى، مما دفع الحكومة من أن تلجأ إلى حسابات التخصيص الخاص باعتبار أنها تفلت من الرقابة ، لنقل الاعتمادات المتبقية (أي الرصيد) من سنة لأخرى .

غير أن القانون العضوي الجديد بهدف وضع حد لهذه التجاوزات ، قد نص على استثناء لنفقات الاستثمار لبرنامج معين، و تبعا لذلك ، يمكن نقل اعتمادات الدفع المتاحة في باب نفقات

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، تقرير يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، أبريل 2018، ص03

الاستثمار لبرنامج معين إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره خمسة في المائة (5%) من الاعتمادات الأولى، و يجب أن تنفذ عملية النقل قبل الفترة التكميلية و يمتد تنفيذها على كامل السنة المالية ، غير أن تمديد تنفيذ الاعتمادات ونقلها ،يجب أن لا يؤدي بشكل من الأشكال إلى المساس بالتوازنات الميزانية و المالية.

7- أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار: على خلاف القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية القانون المعدل و المتمم ، فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد ، قد خول للحكومة فتح اعتمادات مالية عن طريق المراسيم المسبقة في حالة الاستعجال، و يتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فوراً، و يجب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية نسبة (3%) من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، كما يتعين أن تخضع الاعتمادات المدرجة لموافقة البرلمان بموجب مشروع قانون المالية التصحيحي القادم

8- توضيح أصناف المحاسبة: تتشكل المحاسبة المطبقة على ميزانية الدولة إلى أربع فئات وهم : محاسبة الالتزامات و محاسبة الصندوق و المحاسبة العامة و أخيراً المحاسبة التحليلية

9- القدرة على التكيف في الميزانية: يتيح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إمكانية التكيف مع التغييرات في الهياكل الحكومية الذي يؤدي إلى تغيير في تنظيم الإدارات الوزارية. و من الناحية أخرى ، فإنه مع احترام أحكام المادة 138 من الدستور ، التي تحدد المدة أقصاها 75 يوماً على الأكثر للمصادقة على قانون المالية ، فإن الموعد النهائي لتقديم مشروع قانون المالية المحدد في المادة 71 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، هو يوم 07 أكتوبر بدلا من 30 سبتمبر.

10- منع الأحكام الدخيلة بالميزانية: تعتبر الأحكام غير المالية أو التي لا تدخل في نطاق قانون المالية هي أحكام دخيلة على الميزانية، حيث نصت المادة 09 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ،على أنه " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية مالم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين".

11- وحدة التصويت و التوزيع المفصل للاعتمادات المصوت عليها: تخضع الإيرادات و النفقات للتصويت الاجمالي، و يحدد مرسوم الاعتمادات المصوت عليها، حسب البرنامج أو البرنامج الفرعي و حسب الأبواب ، و حسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المعينة.

و بمجرد نشر مرسوم التوزيع في الجريدة الرسمية، يتم وضع الاعتمادات تحت تصرف المصالح المركزية و المصالح غير المركزية ، و المؤسسات و الهيئات العمومية و الهيئات الاقليمية عندما يتم تكليفها بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه¹.

الفرع الثالث : الرزامة الجديدة لتطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

تطبيقا لأحكام المادة 89 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، فإنه ستطبق

أحكام هذا القانون العضوي وفق مبدأ التدرج و ذلك ابتداء من سنة 2021 إلى غاية سنة 2022 ، بحيث ستظل قوانين المالية خاضعة قبل هذه الفترة للقانون رقم 84-17 ، المتعلق بقوانين المالية القانون المعدل و المتمم ، ثم إبتداء من سنة 2021 سيتم تطبيق أحكام القانون العضوي الجديد وفقا لمبدأ التدرج ، بحيث سيتم عن طريق إدراج كتلة عمليتي و وظيفية منصوص عليها بموجب هذا النص التشريعي ، حيث أنه بإتباع مبدأ التدرج سيكون من الممكن استيعاب آليات الميزانية بالبرامج و التسيير القائم على النتائج في مستوى الكلي سنة 2023، بحيث سيصدر خلال هذه أول قانون مالية وفقا لأحكام التشريع المالي الجديد. أما فيما يتعلق بقوانين تسوية الميزانية ، فإن مشاريعها ستعد و تناقش خلال سنوات 2023 ، و 2024، و 2025، على أساس السنة المالية (ن-2)، بينما مشروع قانون تسوية الميزانية سيُعدُّ استنادا للسنة المالية (ن-1)

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، تقرير يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، أبريل 2018، ص 4 و 5

خلاصة الفصل الثالث

ونصل من خلال دراستنا لهذا الفصل الثالث إلا أن الجزائر بالرغم من أنها شرعت في وقت مبكر في بلورت مشروع إصلاح عميق لنظام الميزانية العامة منذ نهاية التسعينات، بحيث كان يفترض أن يدخل المشروع الاصلاح حيزه التنفيذ ابتداء من سنة 2009، على أن يتم تعميمه على كافة مؤسسات الدولة خلال سنة 2012، إلا أنه تم تجميده لمدة طويلة ، وبذلك فوتت الجزائر على نفسها من أن تكون في مصف الدول السبّاقة في عملية الإصلاح على غرار الولايات المتحدة (1990)، وبريطانيا (1993)، وفنلندا وهولندا (2001)...إلخ.

و يكتسي مشروع الإصلاح أهمية بالغة لكونه يتماشى مع القواعد الدولية التي تحكم الميزانية العامة ، و لأنه أيضا يهدف إلى ترسيخ قواعد الحكامة المالية ، كالشفافية ، و التسيير القائم على النتائج و الأهداف، وقواعد المساءلة ، التخطيط ، وغيرها من القواعد.

ولقد ظل مشروع الاصلاح حبيسا في أدراج المكاتب الحكومة لمدة طويلة ، وظل حبر على الورق ، رغم أن الجزائر قد التزمت أمام المؤسسات المالية الدولية بتجسيده ضمن الآجال المتفق عليها ، و رغم كذلك الملاحظات التي أبدها مجلس المحاسبة في تقاريره المتعددة، و كذا مطالب البرلمان الملحة التي لم تشفع للاسراع في تجسيد الاصلاحات ، بل ظلت الحكومات المتعاقبة و بعد مضي أكثر من خمس سنوات عن تاريخ المحدد لدخوله حيز التنفيذ، تتماطل في الإفراج عنه.

و لم يتم رفع تجميد على مشروع الإصلاح إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء بتاريخ 18 ماي 2018 على مشروع قانون متعلق بقوانين المالية، والتصويت عليه من قبل البرلمان ثم صدوره في الجريدة الرسمية بتاريخ 02 سبتمبر 2018، غير أنه سيتم تطبيق النظام الجديد للميزانية العامة بصفة تدريجية ، بحيث سيشرع في تطبيق بعض أحكام القانون العضوي الجديد ابتداء من سنة 2021 إلى أن يتم تعميمه بصفة نهائية إلى غاية 2026.

خـسـاـتـمـة

البـيـتـ

اب الأول

يشكل نظام الميزانية أهم عامل لنجاعة أداء المؤسسة التشريعية في ممارسة اختصاصها المالي ، وهو ما تفتنت إليه العديد من الدول المتقدمة التي سارعت بالقيام بإصلاحات شاملة على أنظمتها التي تحكم الميزانية العامة ، على غرار الولايات المتحدة الامريكية (1990) ، وبريطانيا (1993) ، وفرنسا(2001)، وفنلندا وهولندا (2001)، و السويد وغيرها من الدول.

و لم تضي الجزائر في إصلاحات عميقة على نظام الميزانية إلا مؤخرا ، و ذلك بموجب القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، يتعلق بقوانين المالية ، حيث أفرجت الحكومة بعد مخاض عسير، عن مشروع الإصلاح تحت ضغط بعض نواب البرلمان ، وتقارير المعدة من قبل مجلس المحاسبة ، وكذا التقارير الصادرة من بعض المنظمات و الهيئات الدولية.

وهكذا عمر طويلا القانون القديم الناظم للقانون للميزانية ، أي قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، رغم تغير الظروف و أوضاع البلاد (انتقال من النظام الاشتراكي يقوم على أساس الاحادية الحزبية واحتكار الدولة للسوق إلى نظام يقوم على أساس اقتصاد السوق، التعددية الحزبية، حرية التعبير... الخ)، ويفترض أن تتخلى الدولة عن هذا النظام القديم كما هو مقرر في المادة 89 من القانون العضوي الجديد، رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، المتعلق بقوانين المالية ، بصفة تدريجية ابتداء من سنة 2021، إلى غاية 2026.

ولقد انعكس بقاء تطبيق هذا القانون الناظم للقانون للميزانية لمدة طويلة ، سلبا على سلطة و أداء البرلمان في ممارسات اختصاصاته المالية، ويرجع ذلك إلى أسباب عديدة ، لعل أولها تتعلق بفقدان قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 مكانته في النظام القانوني الذي كرسه دستور 1996، ثم لاحقا دستور 2016، الامر الذي ساعد الحكومات المتعاقبة من أن تلجأ إلى ممارسات مخالفة له ، سواء عن طريق وضع أحكام دخيلة على ميزانية الدولة أو بوسطة عدم تقديم بعض الوثائق للبرلمان ، الخ . أما السبب الثاني فمرده إلى اعتماد هذا القانون على قواعد و مبادئ تقليدية التي لم يعد تطبيقها لوحدها صالحا في الوقت المعاصر بسبب تغيير الظروف ، و أخيرا يكمن السبب الثالث إلى عدم مرونة هذا النظام ، بحيث لم يستطع التكيف مع الظروف الجديدة و المستجدات ، بسبب تركيز الإصلاحات المالية قبل سنة 2018 و المعدلة له على المسائل الثانوية و الشكلية ، دون المسائل الجوهرية

خاتمة الباب الاول : مدى تأثير النظام الميزانياتي على الصلاحيات المالية للبرلمان

و الأساسية التي تهدف إلى ترسيخ قواعد الحوكمة المالية أو الحكم الراشد مثل الشفافية ، المساءلة ، النجاعة و الفعالية... إلخ .

غير أن أكبر إخفاق الذي تأثرت به سلطة البرلمان في المجال المالي هو تجسيد القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية لمدة طويلة، حيث كان يعتمد هذا النص على قواعد يفترض منها أن ترسخ الحكم الرشيد و الحوكامة المالية على تسيير المالية العمومية في الجزائر مثل الشفافية تسيير المال العام ، تثبيت مقارنة متكاملة المرتكز على النتائج وليس على الوسائل فقط، ترسيخ إطار متعددة السنوات لميزانية الدولة، تكريس مقارنة تقوم على أساس تحميل المسؤولية الملقاة على عاتق المسيرين ، وعرض مدونة ميزانية جديدة واضحة ودقيقة .

وللتذكير شرعت الجزائر في مباشرة إصلاحات عميقة لنظام الميزانية العامة منذ نهاية التسعينات ، حيث أبرمت الحكومة الجزائرية اتفاقا مع البنك الدولي ، حيث تحصل الجزائر بموجب هذا الاتفاق على القرض مالي الذي بلغت قيمته 18,4 مليون دولار ، ثم تعاقدت لاحقا في إطار إطار الاستشارات و الدراسات مع عدة هيئات مختصة في المجال المالي و الاقتصادي على غرار المؤسسة الكندية " CRC SOGEMA " ، و مؤسسة الفرنسية " INEUM CONSULTING " ، وأيضا تجمع بين مؤسستين هما الهيئة الفرنسية "ADETEF" و الهيئة البلجيكية "ATOS".

وكان يفترض أن يدخل مشروع القانون العضوي حيزه التنفيذ ابتداء من سنة 2009، على أن يتم تعميمه على كافة مؤسسات الدولة خلال سنة 2012، إلا أنه تم تجميده لمدة طويلة ، بحيث لم يتم الإفراج عنه إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء بتاريخ 18 ماي 2018 على مشروع قانون متعلق بقوانين المالية ، والتصويت عليه من قبل البرلمان ثم صدوره في الجريدة الرسمية بتاريخ 02 سبتمبر 2018، غير أن تطبيق النهائي لمشروع إصلاح الميزانية العامة ، سيتم بصفة نهائية إلى غاية 2026.

وهكذا فوتت الجزائر على نفسها الفرصة بسبب تأخرها في الالتحاق في مصف الدول الرائدة في مجال الإصلاح المالي على غرار الولايات المتحدة الأمريكية ، أو إنجلترا 1998 سنة ، أو فرنسا سنة 2001 ، أو حتى بعض الدول عربية التي سارعت بإصلاح نظم الميزانية ، كالمغرب الأقصى سنة 2013، وتونس سنة 2014 .

خاتمة الباب الأول : مدى تأثير النظام الميزانياتي على الصلاحيات المالية للبرلمان

وقد انعكس تماطل الحكومة عن الافراج على تجميد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سلبا على أداء وسلطة البرلمان في مراقبة تسيير المالية العمومية للدولة و محاربة الفساد المالي الذي بلغت ذروته حدا كبيرا ، حيث ظهرت قضايا شائكة كبرى مرتبطة بالفساد المالي مثل قضية سوناطراك 1 و 2 ، قضية الطريق السيار شرق -غرب، و إعلان الوزير الأول أمام مجلس الأمة وبمناسبة مخطط الوطني للحكومة عن تبديد 70 مليار دج خصصت للإستثمار... وغيرها من القضايا الأخرى.

وعلى الصعيد الدولي ، لقيت الجزائر عدة إنتقادات من طرف منظمات دولية على غرار منظمة الشراكة الدولية للميزانيات (Le Partenariat Budgétaire International) ، حيث إحتلت الجزائر حسب مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2015، ذيل الترتيب بعدما حصلت 13 درجة من أصل 100 درجة، وهو ما يعني تمركز الجزائر ضمن الفئة الخامسة و الاخيرة حسب التصنيف الذي حدده مسح الميزانية المفتوحة ، و الذي يضم الدول التي توفر معلومات نادرة و ضئيلة أو لا توجد معلومات .

وأظهر مؤشر مدركات الفساد العالمي لعام 2016 هو الآخر ، الذي تعده منظمة الشفافية الدولية (TIO) transparency International Organization ، أن الجزائر ماتزال تعاني من مشكلة الفساد ، وهي بذلك متواجدة مع الدول التي حصلت، أقل من 50 نقطة على مقياس يبدأ من 0 (الذي يرمز بحالة معدلات الفساد عالية للغاية)، حيث حلتّ الجزائر في المركز 108 عالمياً من أصل 176 دولة.

إن تجميد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لمدة طويلة ، ترتب عنه عدم مساهمة النظام الميزانياتي المكرس بموجب قانون 84-17 مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصنة الميزانية العامة، بحيث بذلت العديد من المنظمات الدولية الحكومية و الغير حكومية جهودا كبيرة تهدف إلى تطوير نظم التي تحكم الميزانية ، وضع قواعد دولية ترسخ الحكامة المالية و تدعم الشفافية و المساءلة، كما قامت العديد من الدول بإصلاح ميزانيتها بما يتماشى مع المتغيرات الدولية .

فعلى صعيد المنظمات الدولية، ساهمت هذه الأخيرة بشكل قوي في تطوير نظم التي تحكم الميزانية ، وذلك من خلال تقديم مبادرات تتضمن توصيات و برامج تهدف إلى وضع مؤشرات لتقييم أداء الميزانية العامة. و هكذا بادر مثلا الصندوق النقد الدولي (FMI) الإطار بإصدار عدة وثائق و تقارير منذ سنة 1998 مثل " مدونة الممارسات الجيدة"، " دليل الشفافية في المالية العامة"، و " دليل شفافية

خاتمة الباب الأول : مدى تأثير النظام الميزانياتي على الصلاحيات المالية للبرلمان

ايرادات الموارد الطبيعية" ، "دليل الاحصائيات المالية العامة" ، " تقرير يتضمن ملاحظات عن القواعد والتقنيات المتعلقة بشفافية المالية العامة" ، كما ساهمت منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية منذ سنة 1999 في وضع دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الميزانية و ذلك اعتمادا على تجارب الدول الأعضاء ، بالإضافة إلى ذلك أطلقت منظمة الشراكة الدولية للميزانيات (IBP) **Le Partenariat Budgétaire International** ، برنامج دولي بحثي و ترويجي يطلق عليه اسم "مبادرة الميزانية المفتوحة" (**L'initiative Sur Le Budget Ouvert**) ، بهدف تعزيز وتدعم أنظمة مالية عامة السائدة في الدول في أن تتبنى القواعد و المبادئ التي تقوم على الشفافية و القابلية للمساءلة و المشاركة.

أما على مستوى الدول ، فيلاحظ أن العديد منها سارع في إصلاح نظامه الميزانياتي، سواء كانت الدول الغربية (فرنسا، بريطانيا ، اولايات المتحدة الأمريكية... إلخ) أو الدول العربية (المغرب ، تونس، الأردن، لبنان... إلخ).

و في إنتظار دخول النص الجديد حيز التنفيذ ، فإن الجزائر قد تكون مقبلة على تحول جذري يمس مالية الدولة.

**الباب الثاني : مدى قدرة البرلمان
على ممارسة سلطته المالية**

الباب الثاني : مدى قدرة البرلمان على ممارسة سلطته المالية

يعد الإختصاص المالي من أهم و أقدم الإختصاصات المسندة إلى البرلمان ، بل أنه كان الأساس في ظهور النظام التمثلي أو البرلماني تطبيقا لقاعدة " لا ضريبة بدون موافقة الشعب" ، غير أن الإتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية الحديثة يميل نحو الحد من السلطات المالية للبرلمان لاسيما في مجال المبادرة بإعداد مشاريع قوانين المالية، حيث غالبا في الجزائر ما تأخذ السلطة التنفيذية زمام المبادرة في إعداد مشروع قانون المالية الذي يعتبر الأداة الرئيسية في تجسيد و تنفيذ برامجها¹، غير أن البرلمان الجزائري سرعان ما يستعيد سلطته وسيادته المخولة إليه بموجب الدستور أثناء مرحلة المناقشة و التصويت على قانون المالية ، فهل يمارس البرلمان الجزائري سلطته المالية من الناحية الواقعية؟! (الفصل الأول) ، هل يستطيع مراقبة الحكومة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية؟!، وفي المقابل ذلك يبدو أن السلطة التنفيذية تمتلك صلاحيات واسعة في تغيير الرخصة البرلمانية أثناء مرحلة التنفيذ (الفصل الثاني) ، بل يمكنها أيضا أن تفلت من الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة، ماهو أداء البرلمان خلال هذه المرحلة (الفصل الثالث).

¹ - غالبا ما تحتكر السلطة تنفيذية عملية تحضير مشروع قانون المالية ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينفرد رئيس الدولة من خلال مكتب التسيير و الميزانية « Office of Management and Budget » و هو جهاز تابع للرئاسة ، أما في الدول الأوروبية فعادة ما تكون عملية التحضير الميزانية من اختصاص الحكومة لوحدها ، حيث تتجسد هذه العملية من خلال تدخل أطراف متعددة داخل الحكومة تمثل في وزير المالية و بقية الوزراء و رئيس الحكومة و رئيس الدولة (النظام شبه رئاسي) أو الوزير الأول (النظام البرلماني).

عقيلة خرباشي،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان -بعد تعديل الدستوري-، دار الخلدونية ، الجزائر،2007، ص 159

الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة
الميزانية العامة و الترخيص بها

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

في بداية القرن الثامن عشر كتب مونتسكيو (*Montesquieu*) - أحد كبار المفكرين الفرنسيين - ، بأنه " من الضروري أحيانا تغيير قوانين معينة ولكن ذلك يتم في حالات نادرة، وعندما يحدث ذلك، يجب على المشرع أن يكتبها بأيدي مرتعشة" ، ويعني مونتسكيو (*Montesquieu*) من هذا القول أن عملية وضع النصوص القانونية ليست هينة، بل ينبغي أن تكون ثمرة جهد و تأمل طويل ، لأن مسألة وضع القوانين ذات أهمية كبرى، فهي مرتبطة بمصير مجتمع بكامله¹ ، و هذا يعني أن وضع نصوص قانونية غير صالحة قد تؤدي إلى إنزلاقات خطيرة تمس بالمجتمع و كيان الدولة برمتها.

و يكتسي قانون المالية باعتباره نصا تشريعا أهمية بالغة، لكونه من جهة يعبر عن سياسات العامة و التوجهات الكبرى التي تضعها الحكومة بهدف تنظيم المجتمع و ترفيقته في جميع المجالات، و لأنه يتضمن على أحكام تتعلق بالتسيير المال العام من جهة أخرى .

و من هذا المنطلق يجب على السلطة التشريعية أن تمارس مهامها على أتم وجه، فالاختصاص المالي للبرلمان يعد امتيازاً للسلطة التشريعية، لأنه يجسد مبدأ مراقبة الشعب بواسطة ممثله على كيفية تسيير المال العام الذي هو من صلاحيات السلطة التنفيذية ، وذلك باطلاعهم على أدق تفاصيل مشروع قانون المالية سنوي والمصادقة عليه ، والإحاطة بتوجهات المهمة للدولة من خلال معرفة أوجه الإنفاق المالي السنوي لها².

و من ناحية أخرى فإن مجال المالية العامة يمكن البرلمان من توجيه عمل الحكومة و الضغط عليها ، لأن النشاط السلطة التنفيذية في غالبته يتركز على الوسائل المالية التي يحددها البرلمان في كل سنة ، و يضعها تحت تصرفها³. فهل يملك البرلمان الجزائري سلطته لتوجيه العمل الحكومي من خلال وضع قانون المالية و الترخيص به ؟.

¹ - *IL Ne Faut y Toucher Que D'une Main Tremblante, Et Lorsqu' Il Arrive ,IL Est Parfois Nécessaire De Changer Certaines Lois Mais Le Cas Est Rare* ,

راجع المداخلة التي قدمها ميشال أميلي (MICHEL AMELLER) بعنوان مبادئ التفسير الدستوري و الحدود التلقائية للقاضي

الدستوري (Principes D'interprétation Constitutionnelle Et Autolimitation Du Juge Constitutionnel)

و ذلك على الموقع الإلكتروني: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil.../root/bank.../principt.pdf

² - د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية المغربية 1963-1998، الطبعة الأولى، دار الكتب و الوثائق، بغداد، 2010، ص200

³ - Yelles Chaouche Bachir, La Rationalisation Du Contrôle Parlementaire En Algérie, Thèse De Doctorat, Université D'oran, Faculté De droit, 1994 ,p333

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و للإجابة عن هذا التساؤل، ندرس أولا ما إذا كانت عملية تحضير و إعداد مشروع قانون المالية تخضع لسلطة البرلمان الجزائري (المبحث الأول)، و نتناول ثانيا مسألة تلاشي سلطة البرلمان في مرحلة الدراسة و إقرار قانون المالية و الترخيص المالي(المبحث الثاني)، ثم نتعرض أخيرا مكانة الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عليها (المبحث الثالث).

المبحث الأول:عملية إعداد مشروع قانون المالية

إن الميزانية كما يرى الأستاذ غاستون جاز (GASTON JEZE) هي قبل كل شيء وضع برنامج سياسي¹، لأن إعداد مشروع قانون المالية ، يشكل مرحلة حاسمة وضرورية في الحياة المالية لأية دولة² ، لكونه يترجم الخيارات السياسية و البرامج الاقتصادية و الاجتماعية التي تعتمدها الحكومة خلال السنة المقبلة ، وذلك عن طريق وضع خطة تتضمن توقعات مستقبلية لمجمل النفقات و الإيرادات العامة. و نظرا لأهمية هذه المرحلة ، كانت عملية تحضير هذا المشروع تعتمد على الكفاءات في المجال المالية العامة ، و الاقتصاد، والمحاسبة، والتسيير، والقانون، وغيرها من الميادين التي تمكن من ضبط و استعمال المال العام بشكل عقلائي، كما تركز هذه المرحلة على توفير جميع شروط الفنية و المادية ، فالإدارة العامة للدولة تجند طاقاتها سنويا على مستوى جميع الدوائر الوزارية و على وجه الخصوص وزارة المالية ، لدراسة جميع التوقعات المالية، ووضع ضوابط الاقتصاد الوطني و التحكم في المتغيرات التي قد تؤثر على المالية العامة، وذلك بهدف إعداد مشروع قانون المالية مقنع ومعبر عن سياسة الحكومة، و يحظى بقبول البرلمان³. وعلى هذا الأساس فإن إعداد مشروع قانون المالية الذي تضطلع به الحكومة ينطوي على عملية معقدة تأخذ مسارا طويلا وتخضع لقواعد قانونية و إجراءات عملية و تقنيات دقيقة تتطلب تجنيد العديد من الوسائل ، لاسيما تلك التي تتعلق بجمع المعطيات المؤشرات الاقتصادية سواء منها الدولية أو المحلية الضرورية في إعداد الميزانية و تحليل آثارها على التنمية ، قبل أن تعتمدها الحكومة و تعرضها على البرلمان الذي يعكف بدوره على دراستها ومناقشتها، ثم يصوت عليها ضمن الآجال المحددة دستوريا⁴.

¹ - «le Budget est avant tout la mise en œuvre d'un programme politique, c'est l'acte gouvernemental par excellence...»

² - « La préparation de la loi de finances est, dans les faits, une phase essentielle de la vie financière » Luc Sédj, finances publiques, 3e éd. Dalloz, Paris, 2000, p 170.

³ - أ. ديدني يحي، نفس المرجع، ص92

⁴ - الكلمة الإفتتاحية لوزير العلاقات مع البرلمان ، بمناسبة تنظيم اليوم الدراسي حول موضوع " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور" ،مجلة الوسيط ، العدد11, 2014, ص10

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ولدراسة موضوع عملية تحضير مشروع قانون المالية ، نحاول أن نعرف أولا إلى الجهات و الهيئات المعنية بإعداد مشروع قانون المالية (المطلب الأول)، ثم نتطرق ثانيا إلى الاجراءات المتبعة أثناء تحضير هذا المشروع (المطلب الثاني)، و أخيرا نتعرض إلى أسباب تفوق السلطة التنفيذية خلال مرحلة تحضير مشروع ميزانية الدولة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية

أضحت عملية إعداد مشروع قانون المالية اختصاصا تقليديا و حصريا للسلطة التنفيذية ، حيث درجت معظم دول العالم على إسناد مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة لهذه السلطة ، على أساس أن الميزانية تعد ترجمة للسياسة الحكومية ، لذلك يبدو منطقيا بأن يناط للسلطة التنفيذية مهمة إعداد هذا النوع من النصوص .

و وفقا للدستور الجزائري ، فإن مهمة إعداد مشروع قانون المالية تعود للسلطة التنفيذية ، و إن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على ذلك ، إلا أنه يستشف هذا المفهوم من العبارة الواردة في الفقرة التاسعة من المادة 138 من دستور 2016، التي تنص على أن " ... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما ... و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر... " .

كما نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، على أنه " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور..... وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية." .

وعليه فإن إستعمال مصطلح "مشروع الحكومة" الوارد في الدستور أو عبارة " مشروع قانون

المالية الذي قدمته الحكومة" الواردة في القانون العضوي ، يكرس الطابع الحصري لاختصاص الحكومة ، ويفيد إلى أن مشروع قانون المالية لا يتم إلا عن طريق المبادرة من قبل السلطة التنفيذية ، و لا يمكن تفسيره إلى أن يكون موضوع اقتراح، من قبل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

1- كما نصت عليه المادة 136 من دستور 2016¹ - . و في المقابل ذلك لم يوضح قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، و المتعلق بقوانين المالية في الباب الخامس المعنون " تحضير قوانين المالية و التصويت عليها و تنفيذها " ، و المنصوص عليه في المواد من 67 إلى 75، أية إشارة على دور السلطة التنفيذية في عملية التحضير مشروع الميزانية.

و على خلاف المشرع الجزائري ، فإن المشرع الفرنسي نص صراحة على مسألة إنفراد الحكومة بإعداد مشروع الميزانية، وذلك بموجب المادة 38 من القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية ، بقولها " تحت سلطة الوزير الأول، يعد الوزير المالية مشاريع قوانين المالية ، التي يتداول عليها لدى مجلس الوزراء"².

ولدراسة دور السلطة التنفيذية في مجال إعداد مشروع قانون المالية، نتناول أولا الهيئات الرئيسية في الجهاز التنفيذي المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية، ثم نتعرض ثانيا للجهات الادارية الأخرى المعنية بعملية الإعداد.

الفرع الأول : الهيئات الرئيسية المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية

يرتكز عمل تحضير مشروع قانون المالية ، على وزير المالية بالدرجة الأولى ، و كذا مختلف الدوائر الوزارية ، حيث يلعب الوزير المالية خاصة خلال المرحلة التمهيدي لإعداد مشروع الميزانية دورا مهما و أساسيا ، كما أن مختلف الدوائر الوزارية ملزمة بتحضير مشاريع ميزانيتها قبل بداية السنة .

وللوقوف بدقة على دور الجهات الرئيسية و الفاعلة في عملية إعداد الميزانية ، ندرس أولا دور وزير المالية ، ثم نتناول ثانيا أهمية دور مختلف الوزارات الأخرى.

أولا- وزير المالية: إن المبادرة بإعداد و تحضير مشروع قانون المالية ، تُترك في غالب الأحيان للوزير المالية، وهذا ما أكدته الفقرة 10 من المادة 03 من مرسوم رقم 84-341

¹- تنص المادة 136 من دستور 2016 على أنه " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء المجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين،

تكون إقتراحات القوانين القابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص في المادة 137 أدناه"

²- Art 38 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que, « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres ».

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المؤرخ في 17 نوفمبر 1984، يتعلق بصلاحيات وزير المالية ، وصلاحيات النائب المكلف بالميزانية في وزارة المالية¹، على أنه "يضطلع وزير المالية ... 10- إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي، و المشروع التمهيدي لقانون

¹ - لقد إرتبط دور وزير المالية في إعداد و تحضير مشاريع قوانين المالية من الناحية التاريخية ، بأربعة مراحل الزمنية:

- المرحلة الأولى ما بين (1962-1971): تبتدأ هذه المرحلة ، منذ تاريخ تولي الحكومة المؤقتة تسيير شؤون العامة خلال المرحلة الانتقالية من الفترة الاستعمارية إلى مرحلة الدولة الجزائرية المستقلة ، حيث أسند للمندوبون الشؤون الاقتصادية و المالية مهمة تطبيق القوانين و الأوامر المتعلقة بمخططات التنمية و المالية العامة على العموم ، و بميزانية الدولة على الخصوص. و بعد الاستقلال و صدور أول دستور في 10 سبتمبر 1963 ، بدأت مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة تظهر، حيث تم إنتخاب رئيس الدولة، و إنتخاب المجلس الوطني ، و تعين الحكومة بموجب المرسوم رقم 62-01 المؤرخ في 27 سبتمبر 1962، حيث تعيين ضمن الطاقم الحكومي ، الدكتور أحمد فرنسيس كأول وزير المالية في تاريخ الدولة الجزائرية.

و في غياب النصوص القانونية التنظيمية للميزانية ، إبان الاستقلال ، صدر مرسوم رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي مدد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية. وفي 1963، صدر مرسوم رقم 63-127 مؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية ، الذي أحدث مديرية الميزانية و الرقابة كأهم جهاز تابع لوزارة مالية، غير أنه و بعد مرور بضعة أشهر وبسبب الصراعات السياسية ، تقرر إلغاء وزارة المالية، وإنشاء وزارة الاقتصاد التي ترأسها السيد بشير بومعزة، حيث أنه طبقا للمرسوم رقم 63-326 في المؤرخ في 04 سبتمبر 1963، تولت وزارة الإقتصاد زيادة عن المهام المسندة إليها بموجب المرسوم السالف الذكر، جميع الصلاحيات لوزارة المالية ، كما ألحق بها مديرية التخطيط و الدراسات الاقتصادية.

و بعد مرور سنة ، تقرر إنشاء مديرية عامة للمالية لدى رئاسة الجمهورية، و إعفاء وزير الاقتصاد من الصلاحيات التي كان يمارسها سابقا في مجال المالية. و هكذا نلاحظ أن تنظيم الإدارة المالية عرف خلال هذه الحقبة من الزمن تدبدا ، واضطرابات ، بسبب الصراعات السياسية التي كانت في تلك المرحلة.

- المرحلة الثانية ما بين (1971-1982): تتميز هذه المرحلة ، باعتماد الدولة برامج تنمية و اقتصادية و اجتماعية متعددة السنوات ، تجسدت بصدور الأمر رقم 70-10 المؤرخ في 20 جانفي 1970، المتضمن المخطط الرباعي (1970-1973)، القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، المتضمن المخطط الخماسي (1980-1984)، كما تم خلال هذه المرحلة ، استحداث كتابة الدولة للتخطيط ، التي أسندت لها مهمة إعداد مشاريعا لتخطيط و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، كما صدر خلال هذه الفترة المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، المعدل و المتمم، الذي إستحدث على مستوى مديرية الميزانية و الرقابة ، مديرية فرعية لميزانية التجهيز . وعليه كان قرار تخصيص إعتمادات الدفع يوقع من قبل وزير المالية و كاتب الدولة للتخطيط.

- المرحلة الثالثة ما بين (1982-1998): تميزت هذه المرحلة بصدور المرسوم رقم 82-238 المؤرخ في 17 جويلية 1982، الذي ألغى المديرية فرعية لميزانية التجهيز ، وبذلك أصبحت ميزانية التجهيز تعد من قبل كاتب الدولة للتخطيط. وفي سنة 1986، ونتيجة الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر بسبب إنخفاض أسعار البترول، تمت مراجعة سياسة الإستثمار العمومي (ميزانية التجهيز)، و تنظيم الإدارة المالية، حيث أصدر رئيس الجمهورية سنة 1987، مرسوم ينشئ بموجبه لدى الوزير الأول ، المجلس الوطني للتخطيط، ويشغل مندوب للتخطيط، كاتباً له. وفي سنة 1996، صدر مرسوم تنفيذي رقم 96-256 المؤرخ في 29 جويلية 1996، المحدد للصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، حيث خولت المادة 10 من المرسوم السالف الذكر ، الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط ، صلاحيات إعداد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز.

- المرحلة الرابعة إبتداءا من سنة 1998: عرفت هذه المرحلة تحولا هاما على مستوى التنظيمي، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998، المحدد لقواعد تحويل الاختصاصات و المهام و تسيير الهياكل و الوسائل و المستخدمين التابعين لميزانية الدولة للتجهيز، حيث تكفلت المديرية العامة للميزانية بصلاحيات إعداد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز. وبذلك أضحت وزارة المالية هي الجهة الوحيدة المخول لها قانونا بإعداد مشروع الميزانية بشقيها المتمثلين في التسيير و التجهيز. وقد تم التأكيد على سلطة وزير المالية، بموجب

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الميزانية...¹، غير أن هذه السلطة لم يتم التنصيص عليها صراحة في النص الجديد ، حيث لم يذكر هذه الصلاحية، في المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، بحيث إكتفى المشرع الجزائري ، بتحديد صلاحيات وزير المالية في مجال الميزانية ، دون الإشارة صراحة إلى سلطة الوزير بالمبادرة بإعداد مشروع قانون المالية ، حيث إقتضت الفقرة الثانية من المادة 06 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، على أن وزير المالية : " ... 2- يطبق التدابير و الأعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة و مراقبة تنفيذها...".

وعلى خلاف المشرع الجزائري ، فإن المشرع المغربي نص صراحة على دور وزير المالية في تحضير مشروع قانون المالية ، وذلك بموجب المادة 46 من القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية الذي صدر بموجب الظهير الشريف رقم 62.15.1 المؤرخ في 02 جويلية 2015²، حيث نصت المادة 46 منه على أنه " يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية...." ، كما كرس المشرع الفرنسي نفس الحكم ، وذلك بموجب المادة 38 من القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية ، التي أسندت مهمة إعداد مشروع قانون المالية تحت سلطة الوزير الأول. ورغم ذلك يبقى وزير المالية دائما صاحب مشروع قانون المالية ، حيث يستشف من المرسوم

التنفيذ رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، بأن وزير المالية

= المرسوم التنفيذي رقم 07-367 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية. راجع بن يحي أبو بكر الصديق ، المركز القانوني وزير المالية في ميزانية الدولة ، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البليدة 02، سنة 2014، ص من 17 إلى 25. وزارة المالية ، الجزائر ، 50 سنة من الانجاز، سنة 2012، ص 15، 16، 17. قزوح نصيرة ، بن يحي أبو بكر الصديق ، دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، مجلة آفاق العلوم، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، مجلد 1، العدد 02، السنة 2016، ص من 112 إلى 115

¹ - يتماشى الحكم الوارد في الفقرة 10 من المادة 03 من المرسوم رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 ، يتعلق بصلاحيات وزير المالية ، وصلاحيات النائب المكلف بالميزانية في وزارة المالية، مع الحكم الوارد في النص القديم الذي نصت عليه المادة 14 من المرسوم رقم 82-237 ، المؤرخ في 17 جويلية 1982، يحدد صلاحيات وزير المالية، على أنه "يسند إلى وزير المالية في مجال الميزانية في إطار الصلاحيات الموكلة إليه... دراسة و إعداد ما يأتي:

1- مشاريع التمهيدية للميزانية العامة ، وميزانية التسيير، و ميزانية التجهيز، و قوانين التسوية الميزانية..."

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 82-237 ، المؤرخ في 17 جويلية 1982، يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية ، عدد 29، بتاريخ 20 جويلية 1982، ص 1384. المرسوم رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 ، يتعلق بصلاحيات وزير المالية ، وصلاحيات النائب المكلف بالميزانية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 59، بتاريخ 21 نوفمبر 1984.

² - المملكة المغربية ، الجريدة الرسمية ، عدد 6370 ، بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ظهير الشريف رقم 62.15.1 صادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-13، ص 5810.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

من خلال مختلف الهياكل التقنية التابعة لوزارته يتمتع بصلاحيات مهمة في إعداد مشروع الميزانية¹، إلا أنه لا يتمتع بنفس الصلاحيات التي خولها إياه المرسوم القديم، بحيث يتعين عليه، طبقاً للمادة 01 المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، أن يقدم حسابات عن نشاطه للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، ومجلس الحكومة و مجلس الوزراء².

وتجدر الإشارة إلى أنه منذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998، المحدد لقواعد تحويل الاختصاصات والمهام و تسيير الهياكل و الوسائل و المستخدمين التابعين لميزانية الدولة للتجهيز، أضحى ميزانية التجهيز من اختصاص وزير المالية، بعدما كانت سابقاً من اختصاص الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط.

ويساعد وزير المالية عدة أجهزة تابعة لوزارته، وهي:

- المديرية العامة للدراسات و التقدير، Direction Générale de la Prévision et des Politiques،
- المديرية العامة للخزينة Direction Générale Du Trésor،
- المديرية العامة للميزانية Direction Générale du Budget،
- المديرية العامة للجمارك Direction Générale des Douanes،
- المديرية العامة للضرائب la Direction Générale des Impôts،
- المديرية العامة لأموالك الدولة Direction Générale du Domaine National،

-المديرية العامة للعلاقات المالية الخارجية Direction Générale Des Relations Economiques Et Financières Extérieures

¹- يتمتع الوزير الأول بصلاحيات مهمة في المجال الميزانية، حيث أنه طبقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، أسندت للوزير المالية مهام متعددة منها: - يطبق التدابير و الأعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة و مراقبة تنفيذها، - المبادرة بأى دراسة مستقبلية بشأن ميزانية الدولة، و بالمناهج الحديثة لتسيير الميزانية، - يبدي رأيه بأى تدبير له أثر مالي على ميزانية الدولة لاسيما العناصر المكونة لآثار الرواتب و أنظمة التعويضات و المعاشات المرتبطة بموظفي الإدارات و المؤسسات العمومية و الهيئات المماثلة، كما يمكن أن يبادر بأى نص تنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات المتزعم بها و تسيير ميزانية الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية المماثلة، - القيام بأى عمل من شأنه أن يساهم من خلال التدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة. - المبادرة بالاتصال مع السلطات المعنية، بأى نص يتعلق بميزانية الدولة أو الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية المماثلة. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية، عدد 15، بتاريخ 19 مارس 1995، ص 09

²- تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، على أنه " يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية و الوزير المنتدب للخزينة، في إطار السياسات العامة للحكومة و برامج عملها المصادق عليها طبقاً لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية و يتولى تطبيقها وفقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها. ويعرض نتائج نشاطه على رئيس الحكومة و مجلس الحكومة و مجلس الوزراء حسب الأشكال و الكيفيات و الآجال المقررة".

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

- المديرية العامة للمحاسبة Direction Générale de la Comptabilité¹.

ثانيا- الوزارات القطاعية الأخرى: يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية على مستوى قطاعه الذي يشرف عليه ، بعد أن توجه له رسالة (lettre de cadrage) من وزير المالية ، ثم يعرض مشروع ميزانية على وزارة المالية التي تعمل على تنسيق و تكيف جميع المشاريع الوزارية مع توجهات الحكومة و أهداف المخطط الوطني للتنمية، ويتولى وزير المالية من خلال المعطيات التي وصلت إليه، وضع مشروع التمهيدي لقانون المالية ، الذي يعرضه على مجلس الحكومة ومجلس الوزراء للمصادقة عليه، تمهيدا لإحالاته على البرلمان من أجل التصويت عليه.

و هكذا يبدو من خلال هذه العملية أن مختلف الدوائر الوزارية تساهم بشكل فعال في إعداد مشروع الميزانية، من خلال تقديمها لمقترحات مشاريع ميزانيتها، لكنه من ناحية أخرى يبدو كذلك أن وزارة المالية تلعب الدور الأساسي و الفعلي في إعداد و صياغة مشروع الميزانية من الناحية التقنية².

الفرع الثاني: الهيئات الإدارية الأخرى الفاعلة في إعداد مشروع قانون المالية

إن عملية إعداد و تحضير مشروع قانون المالية في غاية الأهمية و التعقيد، فهي لا تقتصر على تدخل الوزارات، و وزير المالية فحسب، بل تتطلب تدخل معظم الجهات العليا على مستوى الجهاز التنفيذي، على غرار مجلس الوزراء، و مجلس الحكومة، كما تقتضي تدخل أجهزة استشارية التي تتجسد في مجلس الدولة.

¹- حدد المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الهيكلة الخاصة بالإدارة المركزية لوزارة المالية ، بحيث تشمل وزارة المالية على مجموعة من الأجهزة التقنية التي تلعب دورا مهما في إعداد مشروع قانون المالية، من أهم هذه الأجهزة ، المديرية العامة للميزانية، حيث تضطلع بإعداد مشروع الميزانية و متابعة و مراقبة تنفيذها، المساهمة في دراسة و تحضير و تطبيق الإتفاقيات والاتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة ، إقتراح أي تدبير لترشيد النفقات العامة للدولة، وإعداد توقعات الميزانية متوسطة وطويلة المدى، بالإضافة إلى المشاركة في تحضير البرامج السنوية أو المتعددة السنوية للتنمية الإقليمية ، كذلك مباشرة أي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة ، وكذلك المساهمة في إعداد سياسة الميزانية من خلال الاتصال مع السلطات المعنية .

وفضلا عن المديرية العامة للميزانية، فهناك عدة أجهزة تساهم في إعداد مشروع قانون المالية، فمثلا المديرات العامة للضرائب و للجمارك ، و الأملاك الوطنية ، يساهموا في هذه العملية من خلال تحديد توقعات إيرادات الدولة ، خاصة أن معظم مدخل الموازنة الدولة تعتمد على تحصيل الضرائب و رسوم و عائدات أملاك الدولة. أما المديرية العمدة للخزينة، فلها مهام كثيرة أهمها تسيير أموال العمومية، إلا أن دورها في إعداد مشروع قانون المالية ، فيتجسد من خلال القيام بأشغال المتعلقة بتحليل و تقسيم و ضعية عمليات الخزينة و رصد تنفيذ قانون المالية ، و كذلك من خلال عدد مختلف الوسائل التمويل النهائية، كما أنها تقوم بتسوية العمليات المالية للميزانية العامة للدولة. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 07-364 ، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، بجدد صلاحية وزير المالية، الجريدة الرسمية، عدد 75، بتاريخ 02 ديسمبر 2007، ص من 05 إلى 33. وراجع أيضا فروح نصيرة ، بن يحي أبوبكر الصديق، نفس المرجع، ص 115، 116 . بن يحي أبوبكر الصديق، نفس المرجع، ص 24، 25

²- أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 64

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

وعلى ضوء سندرس هذه الهيئات، التي تتمثل في:

أولاً-مجلس الوزراء: يعتبر مجلس الوزراء بصفته أعلى جهاز على مستوى السلطة التنفيذي ، مؤسسة دستورية سامية في الدولة لأنه يتشكل من رئيس الجمهورية الذي يتأسس المجلس، و الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، و جميع الوزراء، كما أن هذه المؤسسة الدستورية تتمتع بصلاحيات هامة و مصيرية بالنسبة للدولة، والتي تتمثل في ما يلي:

- تحديد سياسة العامة للدولة
- إتخاذ القرارات الهامة التي تلزم الحكومة
- دراسة و مصادقة على مشاريع النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي (القوانين، الأوامر) ، أو ذات الطابع التنظيمي على غرار المراسيم التنظيمية¹ التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 143 من دستور 2016.

وعلى هذا الأساس يبدو مجلس الوزراء أعلى مكانة من مجلس الحكومة، من حيث تركيبته و صلاحيته.

ونظراً لأهمية قوانين المالية، فقد ألزم المؤسس الدستوري عرض مشاريعها على مجلس الوزراء، قبل إحالتها على البرلمان من أجل التصويت عليها، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 2016 على أنه "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة، مكتب مجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة."

كما إقتضى دستور 2016 ، من أن تعرض الأوامر التشريعية أيضاً على مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليها و قبل عرضها على البرلمان ، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة 142 من الدستور ، " ...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

ثانياً-مجلس الحكومة : يعتبر مشروع قانون المالية ، مشروع خالص للحكومة ، لأن هذه الأخيرة يقع عليها ولوحدها عبئ إعدادة ، و على هذا الأساس استخدم المؤسس الدستوري في الفقرة التاسعة من المادة 138 من دستور 2016، مصطلح " مشروع الحكومة " ، بقوله " ...يصادق البرلمان على قانون

¹ - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة

، 2007، ص 21 و 22

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما ... و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

ويعتبر مجلس الحكومة الإطار الملائم لإعداد مشروع قانون المالية ، حيث يتأسس هذا المجلس الوزير الأول، طبقا للفقرة الثالثة من المادة 99 من دستور 2016، التي تنص على أن " يمارس الوزير الأول ، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: 1-.....3- يرأس اجتماعات الحكومة... " ¹.

ويجب أن يحال مشروع قانون المالية على مجلس الحكومة قبل عرضه على مجلس الوزراء و مجلس الدولة ، حيث تنص المادة 41 من قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المعدل و المتمم، على أنه " يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين، من قبل الأمين العام للحكومة، بعد المصادقة الحكومة عليها ، و تكون مرفوقة بجميع عناصر الملف المحتملة " ².

و تكمن أهمية مجلس الحكومة خلال مرحلة تحضير الميزانية ، في إزالة الخلافات التي قد تحدث بين وزير المالية و الوزراء الآخرين حول الأرقام و التخصيصات المدونة في الميزانية ، حيث يشكل اجتماع مجلس الحكومة ، فرصة سانحة لكل وزير للدفاع عن سياسية المنتهجة في ميزانيته و عن التقديرات المقترحة في مشروع قانون المالية، التي تمس قطاعه الذي يشرف عليه، بينما يسعى وزير المالية إلى ضبط مشروع الميزانية وفق الأوضاع الإقتصادية ، و كذا توجهات الحكومة. و على هذا الأساس يشكل مجلس الحكومة منبرا لإذابة الخلافات التي قد تطرأ ، و المشاكل التي لم ينجح وزير المالية في حلها.

¹- أضحى ترأس مجلس الحكومة وظيفة أصلية بالنسبة للوزير الأول طبقا لأحكام دستور 2016 ، وهو ما يتماشى مع أحكام دستور 1996 قبل تعديله ، إذ نصت المادة 85 منه صراحة في على أن " يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية : 1-.....2- يرأس مجلس الحكومة... "، إلا أنه بعد تعديل دستور في سنة 2008، الذي أحدث منصب الوزير الأول بدلا من منصب رئيس الحكومة، فقد هذا الأخير الكثير من الصلاحيات ، و التي منها ترأس مجلس الحكومة، حيث إقتضت الفقرة 06 من المادة 77 منه على أنه " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية : 1-.....6- يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعات أحكام المادة 87 من الدستور...".

وعلى هذا الأساس فقد الوزير الأول بموجب تعديل السابق المكرس بموجب المادة 05 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، صلاحيته في ترؤس مجلس الحكومة ، التي كانت تتركسها المادة 02/85 السالفة الذكر، بحيث أصبح الوزير الأول ، يرأس مجلس الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، ص من 08 إلى 10. وراجع ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد، الطبعة الرابعة، سطيف، 2010، ص 106

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، يعدل و يتمم القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و تسيره، الجريدة الرسمية، عدد 43، بتاريخ 03 أوت 2011، ص 10

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ثالثا- مجلس الدولة: بموجب التعديل الدستوري في عام 1996، تبنت الجزائر مبدأ ازدواجية القضاء، أي نظام قضاء عادي و على رأسه المحكمة العليا ونظام قضاء إداري وعلى رأسه مجلس الدولة ، حيث أستحدث هذا الأخير بموجب المادة 152 من الدستور، بحيث يعتبر كجهاز منظم لنشاطات الجهات القضائية الإدارية مع ضمان توحيد الاجتهاد القضائي عبر البلاد والسهر على احترام القانون ، وكهيئة إستشارية للحكومة في مجال مشاريع القوانين.

و تطبيقا للمادة 153 من الدستور، سُن القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 الذي يحدد اختصاصات و تنظيم وسير هذه المؤسسة ،و الذي عدل وتم لاحقا بموجب قانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011¹، تم تنصيب مجلس الدولة رسميا بتاريخ 17 جوان 1998.

وبممارسة مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري، إستنادًا على أحكام الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 2016 (سابقا ، الفقرة 03 من المادة 119 من دستور 1996) على أنه "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة،، مكتب مجلس الشعبي الوطني ، أو مكتب مجلس الأمة. "

كما إستلزمت الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 2016 من أن تعرض الأوامر التشريعية على مجلس الدولة ، بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة....." ².

يساهم مجلس الدولة من خلال مهمته الاستشارية في إثراء المنظومة القانونية³ ، و في هذا الإطار يسهر المجلس على تجانس و تكامل النصوص المعروضة عليه و مدى تطابقها مع المحيط القانوني

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص من 07 إلى 10

² - وتجدر الإشارة إلى أن الأوامر التشريعية ، طبقا للدستور 1996، لم تك تخضع لرقابة مجلس الدولة، حيث نصت المادة 124 "لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء. "

³ - يمارس مجلس الدولة إختصاصه الإستشاري بواسطة تشكيلتين: الجمعية العامة و اللجنة الدائمة - الجمعية العامة: طبقا للمادة 37 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و سيره، المعدل و المتمم، تتشكل الجمعية العامة من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس ، و محافظ الدولة، ورؤساء الغرف الخمسة ، و خمسة (5) من مستشاري الدولة (مستشارين الدائمين المسندة إليهم المهام العادية، أو مستشارين الذين لا يتمتعون بصفة قضاة ، و الذين يتم تعيينهم من ذوي الخبرة و الاختصاص و الكفاءات العلمية) ، الوزراء أو الوزير المعني، أو ممثلهم.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

بصفة عامة ، بفحصها من جوانبها القانونية و الدستورية و صياغتها و تحديد المصطلحات و ضبطها مع مراعاة تطابق القاعدة القانونية الوطنية مع المعاهدات و الاتفاقات المصادق عليها من طرف بلادنا. يخطر مجلس الدولة وجوبا بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، و يفرغ العمل الاستشاري في شكل تقرير يتضمن رأي مجلس الدولة، و إذا كانت الحكومة ملزمة بموجب المادة 136 من دستور 2016 بأخذ رأي مجلس الدولة حول مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، إلا أنها غير ملزمة بإتباع رأيه. و تجذ هذه الهيئة صعوبة في القيام بالمهام المنوط إليها في مجال الاستشارة على أحسن وجه بسبب نقص الإمكانيات لا سيما منها البشرية، و فضلاً عن أنه لا يمنح له متسع من الوقت المعقول و الكافي لإبداء رأيه.

المطلب الثاني : إعداد مشروع قانون المالية وطرق تقدير الميزانية العامة

إن عملية تحضير و إعداد مشروع قانون المالية هي عملية فنية و تقنية تساهم فيها أجهزة متعددة و متخصصة ذات كفاءات و خبرات في المجال المالي ، و ذلك باتباع إجراءات عبر فترات و مرحل زمنية (الفرع الأول) و استخدام أفضل الطرق الحديثة لتقدير الإيرادات و النفقات العامة (الفرع الثاني).

= و تبدي الجمعية رأياً في مشاريع القوانين في الأوضاع غير الاستعجالية، ويتخذ رأي المجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس.

- اللجنة الدائمة: تتشكل اللجنة الدائمة تتشكل من رئيس اللجنة برتبة رئيس غرفة، و أربعة (4) من مستشاري الدولة على الأقل ، محافظ الدولة أو أحد مساعديه، الوزراء أو الوزير المعني، أو ممثلهم. و يقتصر دور اللجنة في إبداء رأياً حول مشاريع القوانين ذات الطابع الإستعجالي ، وذلك بناء على طلب من الوزير الأول. أما فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة، فتبتدأ طبقاً للمادتين 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، بالإخطار من قبل الأمين العام . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 ، الذي يحدد أشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ،، الجريدة الرسمية ، عدد 64. و راجع أيضاً حاكم أحمد ، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية -دراسة مقارنة- ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان -أبي بكر بلقايد - ، 2016، ص 33، 34 . بوسنة ناسيمة، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، الحجم 02، العدد 02، 2016، ص من 392 إلى 409. بن عائشة نبيلة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، الحجم 03، العدد 01، 2017، ص من 71 إلى 84. زواقري الطاهر ، شعيب مُجد توفيق، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الحجم 03، العدد 01، 2016، ص 38 إلى 47.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في إعداد مشروع قانون المالية

إن تحضير الميزانية للسنة المالية (س+1)، يجب أن يشرع فيه خلال السنة المالية (س)، أي السنة المالية السابقة، وتتحقق عملية التحضير من خلال رزنامة أو جدول زمني، يمتد على تسعة أشهر، يبدأ من شهر جانفي، وينتهي إلى شهر سبتمبر من السنة المالية (س)، ويراعى في عملية الإعداد الانشغالات التالية:

- التمييز بوضوح بين تحديد التكاليف أو النفقات الثابتة أي المصوت عليها و بين تحديد اقتراحات النفقات الجديدة.
- توزيع النفقات العامة وفق إختيارات السياسية للحكومة.
- مراعاة إستقلالية كل وزارة في تحديد الاعتمادات المخصصة في الميزانية¹.

وتؤخذ هذه الانشغالات بعين الاعتبار طيلة عملية التحضير مشروع قانون المالية، التي تحقق

خلال المراحل التالية:

أولاً- المرحلة التمهيديّة أو الأوليّة لإعداد مشروع قانون المالية: تعتبر هذه المرحلة هامة في إعداد مشروع قانون المالية، لأنه يتم من خلالها جمع من مختلف الدوائر الوزارية و المؤسسات العمومية، كافة المعلومات والمعطيات الضرورية لمشروع الميزانية من قبل وزارة المالية، كما يتم خلال هذه الفترة تحديد التوجهات العامة و الأولويات التي تعتمدها الحكومة في هذا المشروع .

و تعتمد المرحلة التمهيديّة أو الأوليّة لإعداد مشروع قانون المالية، على مراحل فرعية هي:

1-الأشغال التمهيديّة على مستوى وزارة المالية: يشرع في عملية تحضير الميزانية خلال

شهري جانفي و فيفري، بوزارة المالية و بالأخص المديرية العامة للميزانية، حيث تبادر هذه الأخيرة بالتنسيق مع المصالح الأخرى التابعة لوزارة المالية (المديريات العامة للدراسات و التقديرات، الضرائب، الأملاك الوطنية، الخزينة....) بإجراء تقدير أولي لمجمل النفقات و الإيرادات، و يراعى عند وضع التقدير الأولي الاعتمادات اللازمة لسير الدوائر الوزارية (les services voté)، تطور الاقتصاد

على المدى القصير و المتوسط، نتائج تنفيذ الميزانية السابقة، ثم تصيغ وزارة المالية هذه المعطيات

في تقرير تعرضه على مجلس الحكومة، و تقترح من خلاله التوجهات التي يجب اعتمادها في الميزانية

أ، كما تطلب من الحكومة التعليمات الضرورية لعملية تحضير الميزانية².

¹-أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص94، 95

²- د. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص67. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص95

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

2 - مناقشات مجلس الحكومة: يحدد مجلس الحكومة التوجيهات العامة و القواعد التي ينبغي أن تحكم سير عملية إعداد مشروع الميزانية، بناء على تقرير وزارة المالية و كذا السياسات الاقتصادية للبلاد، كما يحدد المجلس القطاعات ذات الأولوية. وفضلا عن ذلك يمكن أن يطلب مجلس الحكومة من مختلف المصالح و الدوائر الوزارية بتخفيض نفقاتها أو على الأقل بعدم المطالبة بنفقات جديدة.

3-التوجيه الميزانياتي السنوي «Le Cadre Budgétaire Annuel»: يقوم وزير المالية بتوجيه خلال شهري مارس و أبريل من كل سنة إلى مختلف الأمرين بالصرف للميزانية الدولة ، مذكرة أو منشور يتضمن " التأطير الميزانية السنوي" أو " التوجيه الميزانياتي السنوية" الذي يحدد العناصر والتوجيهات العامة التي يعتمد عليها عند وضع مقترحات الميزانية، ويتم تحديد " التوجيه الميزانياتي السنوية" بالنظر إلى سياسة الميزانية التي وضعتها الحكومة، و أيضا استنادا إلى الموارد العامة المتاحة¹. ويهدف المنشور إلى تحديد القواعد الشكلية و الموضوعية لإعداد الميزانية ، بحيث يرمي المنشور إلى إعلام أولا الوزارات بالإمكانات المالية المتاحة، و غالبا ما تطرح بصفة تشاؤمية ، كما يتم التذكير بمبدأ التقشف و ضرورة استخدام العقلاني للمال العام ، وإعطاء الأولوية للقطاعات المنتجة ، وتقليص النفقات غير المنتجة .

إضافة إلى ذلك، يتم التأكيد من خلال هذا المنشور ، على ضرورة تقديم المقترحات المتعلقة بالميزانية، في جدول معين و حسب منهجية محددة ، و تاريخ معينة، مع وجوب إرفاقها بتقرير عام، بتبرير المقترحات المذكورة².

4-التعبير عن الاحتياجات من قبل الأمرين بالصرف (les ordonnateurs):

في إطار تنفيذ الأحكام اللازمة لإعداد المقترحات ، يجري الأمرين بالصرف تقديرات احتياجاتهم التي تشمل على النفقات الجارية الضرورية للتسيير مصالحهم ، و نفقات التجهيز.

¹- République Algérienne Démocratique Et populaire, Ministère Des Finances , Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées, 2007,p16

²- أ. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص67، 68. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص95. محمد عبد المومن ، نفس المرجع، ص123، 124

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و يتم التعبير عن هذه الاحتياجات من خلال النماذج المرفقة بـ " التوجيه الميزانياتي السنوية" ، وترسل إلى وزارة المالية حسب المواعيد النهائية المحددة ، بهدف إعداد مشروع قانون المالية. و يتحقق إتمام إعداد مشروع قانون المالية، من خلال تقدير مبلغ النفقات العامة، التي يرجح أن تدرج في مشرع الميزانية.

5- **تجميع المشاريع لدى وزارة المالية ودراستها:** تجمع مشاريع التمهيدية لميزانيات القطاعات الوزارية ، لدى وزارة المالية خلال الفترة الممتدة من نهاية الثلاثي الثاني، وبداية الثلاثي الثالث، حيث تعكف المديرية العامة للميزانية على دراسة ميزانية كل قطاع وزاري ، بغرض التأكد من مطابقتها للتعليمات والتوجيهات الواردة في المنشور التوجيهي .

ثانيا- مرحلة التفاوض و التحكيم: تقوم وزارة المالية بعد دراسة و تحليل المقترحات التي قدمها الأمرون بالصرف، يعاد المشروع إلى الوزارات و الهيئات المعنية للاطلاع على التعديلات التي أدخلت عليه.

وفي بداية منتصف أفريل إلى غاية شهر جوان ، تقوم وزارة المالية بتنظيم عدة لقاءات واجتماعات تنسيقية ، مع ممثلي الوزارات ، بهدف إعداد مشروع الميزانية يحظى بقبول كل الأطراف المعنية. وعلى هذا الأساس تسعى وزارة المالية إلى إقناع ممثلي الوزارات بالتعديلات المدرجة على المشروع ، بينما يحاول ممثلو الوزارات التمسك بمقترحاتهم ، وفي حالة إستمرار الخلاف ، فإنه يحال على مجلس الحكومة، ومجلس الوزراء.

ثالثا- مرحلة إقرار و اعتماد مشروع قانون المالية : تعتبر هذه المرحلة في غاية الأهمية لإعداد مشروع الميزانية، لأنها تشكل مرحلة حاسمة بعرض مشروع قانون المالية أمام أعلى السلطات التنفيذية ، و هي مجلس الحكومة و مجلس الوزراء ، وهذا بهدف الفصل في الخلافات التي بقيت عالقة، و البث النهائي في مشروع قانون المالية.

وعلى ضوء ذلك نتناول دور هذه الأجهزة العليا في الدولة بتفصيل ، وعلى النحو الآتي:

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

1- موافقة مجلس الحكومة: تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي لقانون المالية للسنة المالية المقبلة من وزارة المالية ، وتقوم بدراسته بهدف التأكد من جاهزيته من حيث الشكل و المضمون ، ثم تدعوا كافة الوزارات لحضور اجتماع مجلس الحكومة الذي من خلاله تحاول جميع الأطراف الدفاع عن مقترحاتها، بحيث يتمسك كل وزير بمقترحات قطاعه، بينما تدافع وزارة المالية عن التعديلات التي أدرجتها على المشروع التمهيدي.

و في حالة إستمرار الخلاف ، يتكفل الوزير الأول بالفصل فيه بصفته المسؤول عن تنفيذ سياسة الميزانية و التوجهات الكبرى للدولة¹.

ويتمتع الوزير الأول بصلاحيه مهمة تمكنه من حسم الخلافات، خاصة أن الدستور يخوله صلاحية ترأس إجتماعات الحكومة (المادة 99) و صلاحية المبادرة بالقوانين (المادة 136).

2- مصادقة مجلس الوزراء: يقدم المشروع التمهيدي لقانون المالية في صيغته النهائية ، للمصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء، بعد مناقشته و إجراء التعديلات الممكنة عليه أو إقراره دون تغيير ، من قبل مجلس الحكومة ، ثم لاحقا بعد دراسته من الناحية القانونية و التقنية من طرف مجلس الدولة. ويجب أن يكون المشروع مرفوقا بالمستندات التوضيحية.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري ، ألزم عرض مشاريع القوانين بما فيها مشاريع قوانين المالية على مجلس الوزراء، قبل إحالتها على البرلمان من أجل التصويت عليها، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 2016 على أنه "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة، مكتب مجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة. ".

وينطبق هذا الحكم على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، إذ يجب أن تعرض على مجلس الوزراء طبقا لأحكام المادة 142 من الدستور ، التي تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.....تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء. ".

¹ - محمد عبد المومن ، نفس المرجع، ص 131. نبيل أملو، ، نفس المرجع، ص 106

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الفرع الثاني: طرق تقدير الميزانية

يقصد بتقدير الميزانية ، التنبؤ¹ أو التوقع بالنفقات و الموارد المالية التي يراد إنجازها خلال السنة المالية المقبلة، حيث تسعى السلطة التنفيذية المختصة بإعداد الميزانية، من أن تكون تقديراتها دقيقة و سليمة و مطابقة للواقع ، وذلك من خلال تبنيها طرق و أساليب فنية و علمية في عملية تقدير النفقات و الإيرادات العامة.

ولئن تباينت الطرق و الأساليب المتبعة في تقدير النفقات و الإيرادات العامة ، إلا أنها تبقى مجرد أساليب علمية تحاول الإدارة من خلال استخدامها على الأقل لتقليص الفارق بين ما تم تقديره و بين ما سيكون عليه الواقع، ورغم ذلك تبقى عملية التقدير صعبة و معقدة لعدم إمكانية التعرف مسبقا على جميع العوامل التي ستؤثر مستقبلا في مداخل الدولة و نفقاتها .

و لتجنب عدم دقة التقديرات، تحرص الإدارة العامة رغم إتباعها الطرق العلمية في عملية تقدير الميزانية على مراعاة الإعتبارات التالية:

- الإسترشاد بأحدث الوقائع و منها المعطيات الحقيقية المتعلقة بالنفقات المنجزة و الإيرادات محققة فعلا، و الواردة في قوانين ضبط ميزانيات السنوات السابقة ، و لاسيما آخر قانون ضبط الميزانية.
- يتعين أن تكون عملية إعداد الميزانية قريبة من بداية السنة المالية حتى تكون عملية التقدير سليمة ، لأنه على قدر ما تكون الفترة الزمنية بين التحضير و التنفيذ قريبة، يكون التقدير أكثر دقة .
- يجب عدم المبالغة في التقدير².

وللتعرف على أهم الطرق و الأساليب المستعملة في تقدير ميزانية الدولة الجزائرية، ندرس أولا طرق تقدير النفقات العامة، ثم نتعرض ثانيا لأساليب تقدير الإيرادات .

¹- هناك عدة مرادفات لكلمة " التقدير "، مثل التوقع ، أو التنبؤ، أو التخمين ، أو الإستشراف وجاء في معجم المعاني الجامع أن تَنَبَّأَ هو إِسْمٌ ، وَيُقَالُ فِي صِبْغَةِ الْجَمْعِ : تَنَبَّأْتُ ، وَهُوَ مِنْ مَصْدَرٍ تَنَبَّأْتُ / تَنَبَّأْتُ ، وَ يَعْنِي تَكْهُنُ أَوْ اسْتَشْفَافٌ أَوْ تَوْقُّعُ النَّتَائِجِ أَوْ أَحْدَاثِ الْمُسْتَقْبَلِ قَبْلَ وَقُوعِهَا عَنْ طَرِيقِ التَّخْمِينِ ، أَوْ دَرَسَةِ الْمَاضِي ، أَوْ التَّحْلِيلِ الْعِلْمِيِّ وَالْإِحْصَائِيِّ لَوَقَائِعٍ مَعْرُوفَةٍ تَنَبَّأْتُ جَوَّيَّةً / مَالِيَّةً .

²- أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص70

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

أولاً- تقدير الإيرادات (les Prévision Des Recettes):

تبدو عملية تقدير الإيرادات في غاية الصعوبة و التعقيد بالمقارنة مع تقدير النفقات العامة ، على أساس أن النفقات العامة ، غالبا ما تتضمن على مصاريف ثابتة لا تتغير على غرار نفقات التسيير ، وبذلك يكون الجزء الكبير من عملية الإنفاق معلوما مسبقا ، بينما الإيرادات تعتمد في الغالب على بيانات غير ثابتة وأرقام متغيرة على غرار الجباية البترولية المرتبطة أساسا بتقلبات سعر البترول ، أو المداخيل الزراعية المرتبطة بالظروف المناخية...إلخ.

وإذا كانت عملية تقدير الإيرادات تبدو صعبة من الناحية الموضوعية بالمقارنة مع النفقات ، إلا أنها من ناحية أخرى تبدو من حيث الإجراءات ، أبسط من تقدير النفقات العامة، حيث يتدخل جهاز إداري واحد لتقدير الإيرادات يتمثل في وزارة المالية، بينما تتطلب عملية تقدير النفقات العامة ، تدخل كل الدوائر الوزارية ، كما أن مشكلة التفاوض و المبالغة في الإيرادات بين وزارة المالية و مختلف الوزارات الأخرى غالبا لا تطرح ، على خلاف عملية تقدير النفقات العامة التي تطرح هذه المشكلة ، بسبب تمسك كل وزير حسب قطاعه بمقترحاته المتعلقة بالإ اعتمادات المخصصة لعملية الإنفاق و الواردة في مشروع التمهيدي لقانون المالية ، و إصرار وزير المالية بضبط مشروع الميزانية وفق الظروف والأوضاع الإقتصادية ، و كذا توجهات الحكومة¹.

ومهما يكن من الأمر، فإن عملية تقدير الإيرادات هي عملية غير يسيرة ، بسبب العوامل المتقلبة و المتغيرة ، وعلى هذا الأساس تعتمد وزارة المالية في تقدير الإيرادات على طريقتين أو أسلوبين علميين للتنبؤ و تقدير ، وهما :

- التقدير القياسي
- التقدير المباشر

1- التقدير القياسي أو الآلي² (Le Système de La Pénultième Année (ou Méthode Automatique)

مؤدى هذا الأسلوب أن تركز تقديرات الإيرادات السنة المالية المقبلة على المداخيل الفعلية و الحقيقية المنجزة في آخر ميزانية ، وهي ميزانية السنة ما قبل الأخيرة ، وعلى هذا الأساس فإن

¹- أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص98. أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص70. محمد عبد المومن ، نفس المرجع، ص125

²- يطلق التقدير القياسي في قاموس المالية العامة، عدة تسميات ، منها التقدير الجزائي، التقدير الحقيقي ، التقدير الآلي، قاعدة السنة ما قبل الأخيرة .

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

وضع تقديرات إيرادات سنة (س+1) يشرع في إعدادها في غضون سنة (س) على أساس الإيرادات الفعلية المحصل عليها في سنة (س-1) ، فمثلا لإعداد تقديرات الإيرادات في مشروع ميزانية 2019 ، يتم الشروع في تحديدها خلال سنة 2018، و ذلك بناء على الإيرادات و المداخيل الحقيقية و الفعلية المحصل عليها في سنة 2017.

ويتميز هذا الأسلوب بسهولة ، إذ يكفي للإدارة أن تستند على أرقام الإيرادات المحققة في السنة المالية السابقة للقياس عليها ، و اعتمادها في تقدير إيرادات ميزانية السنة المالية المقبلة، غير أن هذا الأسلوب من ناحية أخرى ينطوي على عدة نقائص ، فهو آلي و حسابي و لا يمكن تطبيقه إلا في حالة وجود إقتصاد مستقر، كما أنه لا يراعي التغيرات و التقلبات الاقتصادية و انعكاسها على مداخيل الدولة، فالحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، إذ غالبا ما تتأرجح بين الكساد و الإنتعاش، و بين الركود و الإزدهار من فترة زمنية إلى أخرى ، و يترتب عن تطبيق هذا الأسلوب إما فائض ، في حالة ما إذا استخدم هذا الأسلوب في مرحلة الرخاء و الإزدهار، و إما إلى العجز إذا أستعملت هذه الطريقة في مرحلة الركود و الإنكماش الاقتصادي¹.

وإزاء هذه العيوب ، أدخلت على هذا الأسلوب تعديلات حسابية، بحيث لم يعد يعتمد على الموارد المحصل عليها فعلا خلال سنة واحدة ، و إنما أصبحت تمتد عملية التقدير إلى 05 سنوات ، ثم تأخذ المعدل الوسطى لها ، و يعتبر رقما تقديريا للإيرادات بالنسبة للسنة المالية المقبلة، و يطلق على هذا الأسلوب في التقدير " أسلوب التقدير الوسطي " (Système des Majorations ou Tantièmes de Majoration).

فعلى سبيل المثال ، إذا كان مطلوب وضع تقديرات لإيرادات سنة 2019 ، و نفترض أن الإيرادات الفعلية لـ 05 سنوات الأخيرة، هي كالتالي:

¹- أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص71. لطفي زعباط، المكونات الأساسية لميزانية الدولة و أسباب العجز- حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص164. وراجع أيضا

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة
والترخيص بها

السنوات	مبلغ الإيرادات (مليار دج)	معدل الزيادة
2013	1.451	-049
2014	1.528	077
2015	1.635	107
2016	1.638	003
2017	1.831	193
2018	????????????????	????????????????
2019	????????????????	????????????????

ويحسب متوسط الزيادة للسنوات الخمس الأخيرة ، على نحو التالي:

$$66,2 = \frac{193+3+107+77+49-}{05}$$

وعلى هذا الأساس فإن تقدير سنة 2019 ، يتحقق بإضافة المعدل السنوي للزيادة مع مبلغ الإيرادات المتحصل عليه فعليا في آخر سنة مالية ، وبناء على ذلك يكون تقدير سنة 2019 ، على النحو التالي:

$$1.831 \text{ مليار} + 66,2 = 1.897,2 \text{ مليار دج}^1$$

و رغم التعديلات الجديدة التي أتى بها أسلوب التقدير الوسطي، إلا أنه وجهت له نفس الانتقادات التقدير القياسي.

¹ - أ. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 71, 72

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

2- أسلوب التقدير المباشر (L'évaluation directe ou évaluation analytique):

يعتمد أسلوب التقدير المباشر على منح السلطة التنفيذية الحرية التامة في وضع أساليب وتقديرات الإيرادات و إختيار أفضل الطرق المناسبة لتجسيد السياسة العامة، على أن تتحمل مسؤولية تقديراتها أمام السلطة التشريعية .

ويتطلب أسلوب التقدير المباشر الدقة وبعد النظر في التقدير و معرفة واسعة بالوضع الاقتصادي، فعملية تقدير الإيرادات وفق هذا الأسلوب لم تعد ذات طبيعة حسابية بحتة، بل أضحت عملية تعتمد على التحليل لجميع الظواهر و العوامل الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية المؤثرة على مداخيل و إيرادات الدولة¹.

ولتقدير الإيرادات تشرع وزارة المالية في عملية تقييم وتقدير مسبقة (Une Évaluation Préalable) ودقيقة ، بحيث تعتمد الوزارة المعنية على النتائج المحققة و المعروفة خلال 12 شهرا الأخيرة، وكذا الإحصائيات و الأهداف الاقتصادية المرتقبة تحقيقها ، ثم تقوم بتصحيح هذه النتائج طبقا لمعدلات النمو الاقتصادي ، و التعديلات التشريعية ، وطرق و آفاق التحصيل... إلخ².

ثانيا- تقدير النفقات: إن عملية تقدير النفقات لا تخضع لقاعدة معينة، حيث أن الطريقة المعتمدة

تتمثل في تقدير النفقات مباشرة من الاعتمادات السابقة المفتوحة (الاعتمادات السنة الجارية) ، وكذا الاحتياجات المعبر عنها من قبل مختلف الدوائر الوزارية.

وعليه فإن عملية التقدير يرمى فيها أولا النفقات التي صرفت في السنوات المالية السابقة ، ثم يتقرر لاحقا بناء على متطلبات المستقبل، ما تدعو الحاجة إلى زيادته أو ما يمكن إنقاظه . ويفترض هذا الأسلوب التمييز بين نوعين من النفقات: النفقات الثابتة و النفقات الجديدة .

1-النفقات الثابتة (الخدمات المصوت عليها)« les services voté » : وهي الاعتمادات

المصوت عليها من قبل البرلمان خلال الدورة المالية السابقة ، و التي تعتبرها الحكومة أنها تشكل الحد الأدنى من الاعتمادات الضرورية لسير المرافق العامة .

¹ - محمد خلاصي، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة الماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1988، ص 119.

أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 73.

² - المرجع المذكور آنفا، ص 73.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و الغني عن البيان، أن البرلمان الفرنسي في ظل النص القانوني القديم و المتمثل في الأمر رقم 02-59 الصادر في 02 جانفي 1959، المتعلق بقوانين المالية، كان يناقش فقط 06% من الاعتمادات المالية، بينما كانت 94% من الاعتمادات أو ما يسمى بالخدمات المصوت عليها « les services » « voté » تخضع لتصويت واحد ودون نقاش، إلا أنه بعد صدور القانون العضوي الجديد لسنة 2001، أضحى البرلمان يناقش كل الاعتمادات المالية بنسبة 100%، ويصوت عليها ابتداء من أول ل أورو « premier euro » ويرجع السبب في ذلك، إلى الإصلاحات التي أدخلت بموجب القانون العضوي الجديد لسنة 2001، على مستوى هيكل الميزانية.

2- النفقات الجديدة أو ما يسمى التدبير الجديدة (les mesures nouvelles)، فهي النفقات التي تترجم الاختيارات السياسية للحكومة، ورغم أن نسبتها قليلة في ميزانية الدولة بالمقارنة مع حجم النفقات الثابتة، فإنها تثير صعوبة في تقديرها بسبب عدم توفر الحكومة على أرقام مرجعية يقاس عليها¹.

المطلب الثالث: دور البرلمان في عملية تحضير مشروع الميزانية.

إذا كانت عملية تحضير و إعداد مشروع الميزانية، هي اختصاص تقليدي و أصيل للسلطة التنفيذية تطبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية (La Rationalisation Parlementaire) الذي تبنته بعض النظم الغربية سابقا، كألمانيا و فرنسا، و الذي يرمي إلى وضع البرلمان ضمن حدود إختصاصه، إلا أن الاتجاه الحديث السائد، أخذ مجرى آخر، بحيث تبنت العديد من الدول كفرنسا، إنجلترا، الولايات المتحدة الأمريكية، المغرب... إلخ، إصلاحات على مستوى نظام الميزانية، تهدف إلى إضفاء الشفافية على ميزانيتها و تعزيز سلطة البرلمان في المجال المالي.

أما وضع البرلمان الجزائري فلم يتعزز، بحيث بدت هذه المؤسسة الدستورية مهمشة خاصة في مرحلة إعداد مشروع الميزانية، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم إدخال إصلاحات عميقة على مستوى نظام الميزانياتي الجزائري، على خلاف البرلمان الفرنسي أو المغربي الذي تعزز دورها خلال هذه المرحلة، بسبب الإصلاحات المالية التي اتبعتها هاتين الدولتين.

¹ - أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص 97، 98. أ. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 73، 74. وراجع أيضا

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و على ضوء ذلك ، ندرس أولا مسألة غياب البرلمان الجزائري عن عملية إعداد مشروع الميزانية (الفرع الأول)، ثم نتعرض ثانيا للدور الجديد للسلطة التشريعية في كل من فرنسا و المغرب خلال هذه المرحلة (المرفع الثاني).

الفرع الأول: غياب البرلمان الجزائري عن عملية تحضير مشروع الميزانية

لم تتضمن النصوص القانونية الناظمة لقوانين المالية أية إشارة لصلاحيه للبرلمان في إعداد مشروع الميزانية ، حيث لم يبين صراحة كل من دستور 2016، و قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، دور للبرلمان في عملية تحضير مشروع قانون المالية من خلال التنسيق مع الحكومة. فإذا كان دستور قد خول بموجب المادة 136 منه لـ عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة ، إقتراح القوانين إلا أن إقتراح القوانين المالية يخرج عن هذه القاعدة، و ذلك للإعتبارات الفنية و عملية.

ولدراسة مسألة غياب السلطة التشريعية عن عملية تحضير مشروع الميزانية، نتعرض أولا للمبررات تفوق السلطة التنفيذية ، ثم نتطرق ثانيا للآثار المترتبة عن غياب البرلمان خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية.

أولا - مبررات تفوق السلطة التنفيذية في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية:

يتم تحضير الميزانية العامة عادة من قبل السلطة التنفيذية، و يعد هذا الأسلوب من أكثر الأساليب تطبقا في دول العالم ، ففي الولايات المتحدة ، وبعد صدور قانون الميزانية و الحسابات سنة 1921، أضحى عملية تحضير الميزانية، بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير و الميزانية "Office Of Management And Budget" ، وهو جهاز تابع للرئاسة بعدما كان البرلمان الأمريكي "الكونغرس" سابقا مختصا بتحديد النفقات العمومية بوسطة لجنة المالية دون مشاركة الحكومة ، أما في بريطانيا فيعتبر وزير الخزانة (وزير المالية) المسؤول الأول عن إعداد الميزانية، و يتمتع بسلطة واسعة، حيث يسهر على المحافظة على المال العام ، فتقدر النفقات بمعرفة كل وزير ثم تبلغ إلى وزير المالية الذي يمتلك سلطة واسعة في تعديل مشاريع الميزانيات القطاعية . أما في فرنسا ، تتمتع الحكومة بصلاحيات واسعة في تحضير

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

مشروع قانون المالية ، و ذلك بموجب المادة القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية ، حيث تخول للوزير المالية تحت سلطة الوزير الأول، المبادرة بإعداد مشاريع قوانين المالية¹.

إن إنتشار هذا الأسلوب و رواجه يرجع إلى أسباب و مبررات عديدة منها:

1- المبررات التقنية أو الفنية: يندرج إعداد ميزانية الدولة ضمن صميم عمل السلطة التنفيذية، إذ أن هذه الأخيرة تعد الأقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازمة و إحصاء احتياجات المصالح و الإدارات العمومية التي تشرف عليها ، و على تقدير أيضا الإيرادات العامة ومداخل الدولة المتوقع تحصيلها، وذلك لأنها تتولى بنفسها إدارة وحدات القطاع العام، و مختلف المرافق العمومية (les services publics) ، ومن تم تمتلك المعطيات و المعلومات الضرورية و الكافية عن حالة هذه المصالح و الدوائر الإدارية و عن حالة الأنشطة التي تمارسها هذه المصالح الإدارية سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي... إلخ ، كما أنها تمتلك الوسائل المادية و الأجهزة التي تتمتع بمؤهلات فنية و تقنية لتحضير مشروع الميزانية، بسبب وجود الخبرة و الكفاءة العلمية لدى الموظفين العاملين في هذه الأجهزة ، و لاسيما في مجال تقدير النفقات و الإيرادات العامة، كما أن تمركز الجيد ، و حسن انتشار لهذه الأجهزة في أنحاء البلاد، يضمن لها القيام بهذا الدور على أحسن وجه.

2- المبررات القانونية: تعد الحكومة من الناحية القانونية ، مسؤولة عن وضع و تنفيذ البرامج و الخطط الحكومية و عن السياسة العامة للدولة ، لذلك كان من الطبيعي أن يناط أمر تحضير الميزانية للسلطة التنفيذية ، لأن الميزانية العامة ماهي إلا تعبير عن خطة مالية لبرنامج عمل حكومة للسنة المالية المقبلة ، و أن إعداد البرنامج هو إعداد للسياسة العامة التي هي من صميم إختصاص الحكومات .

وعلى هذا الأساس فإن الحكومة تتحمل المسؤولية السياسية التي أقرها الدستور، و كذا القوانين الأخرى ، عن وضع و تنفيذ السياسة العامة في الدولة، لذلك تحرص كل الحرص على أن تكون تقديراتها صحيحة ، و أن تأتي نتائج التنفيذ وفق للخطة التي أعدتها مسبقا، فمن يسهر على تنفيذ هذه البرامج

¹ - عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 159، 158. زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 99، 100 .

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

، يجب أن يتولى إعدادها حتى يكون مسؤولا عنها، و إلا كيف يمكن تحديد مسؤولية السلطة التنفيذية عن أخطأ ارتكبتها هيئات أخرى وقت إعداد الميزانية ، بسبب مبالغتها أو تقديرها أثناء مرحلة التقدير .

3- المبررات السياسية: إن إسناد مهمة إعداد الميزانية للسلطة التنفيذية يعد من أهم ضمانات على تحقيق موضوعية والمصلحة الوطنية ، ذلك أن الحكومة لا تخضع لتيارات المصالح الخاصة و الإعتبارات المحلية و الإقليمية التي تسود أعضاء السلطة التشريعية ، فالناخب عادة ما يهدف إلى كسب رضا ناخبيه ، لذلك يسعى في بعض الأحيان إلى الدفاع عن مصالح الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها، بينما الحكومة باعتبارها تمثل الإدارة المركزية ، تسعى لتحقيق المصلحة العامة¹.

ثانيا- أثر تهميش البرلمان خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية:

إن استئثار السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية ، قد أدى إلى إضعاف دور البرلمان ليس فقط في مجال صياغة وإعداد مشاريع قوانين المالية ، بل أيضا في المساهمة في رسم السياسات العامة للدولة الجزائرية.

و لقد أثبتت الممارسة أن كل مشاريع قوانين المالية التي صوت عليها البرلمان الجزائري ، هي كلها من أصل حكومي ، إذ تنعدم مقترحات السلطة التشريعية، رغم أن الدساتير الجزائرية كلها ، أشركت كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في حق اقتراح القوانين (المادة 136 من الدستور).

و إذا كان هناك إتفاق لدى الطبقة السياسية أو النخب على أحقية البرلمان في إقتراح مشاريع القوانين طبقا للمادة 136 من الدستور، بالرغم من إنعدامها تقريبا من الناحية الواقعية ، إلا أن الأمر مختلف بالنسبة لمشاريع القوانين المالية، إذ أن هذا نوع من النصوص القوانين يحكمه عرف دستوري مؤداه استبعاد المقترحات البرلمانية في مجال مشاريع القوانين المالية، وقصر هذا الحق على الحكومة وحدها.

فبالرجوع إلى النصوص القانونية المرتبطة بقانون المالية، لا نجد نصا صريحا يكرس أحقية الحكومة لوحدها ودون غيرها في ممارسة المبادرة التشريعية في المجال المالي، إلا أننا نجد فيها عبارات و مصطلحات يستشف منها بطريقة غير مباشرة على قصر حق المبادرة التشريعية في مجال قوانين المالية على السلطة

¹ - محرز مُجَد عباس، نفس المرجع، ص130. مُجَد عصفور شاكر، نفس المرجع 2008، ص77، 78

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

التنفيذية، حيث يستخلص من إستعمال مصطلح "مشروع الحكومة" الوارد في المادة 138 دستور 2016 و من عبارة " مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة" الواردة في المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-16، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، الطابع الحصري لاختصاص الحكومة في ممارسة حق المبادرة التشريعية في مجال قوانين المالية.

ومهما يكن من الأمر ، فإن استئثار وهيمنة السلطة التنفيذية في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية و غياب البرلمان عن هذه المرحلة، قد أدى إلى نتائج سلبية انعكست على البرلمان ، وهي:

1- تراجع سيادة البرلمان و تداعياته على مضمون الديمقراطية:

إن الحياة البرلمانية لأي دولة هي صورة صادقة لواقع ومكانة الشعب في أي نظام سياسي ، فإذا كانت السلطة التشريعية قوية وفعالة، فإن ذلك يدل على أن الشعب هو صاحب السيادة في الدولة ، و العكس صحيح ، ولعله هو المعنى الذي أراده المؤسس الدستوري الجزائري، حينما أقر في المادة 8 من دستور 2016، بأن " السلطة التأسيسية ملك للشعب . يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها . يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين". كما نص الفصل الثاني(02) من الدستور المغربي لسنة 2011 ، على "أن السيادة للأمة ، نمارس مباشرة بالاستفتاء ، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها . تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالإقتراع الحر و النزبه و المنتظم" ، أما الدستور الفرنسي لسنة 1958, فقد إقتضى في المادة 03 منه على "أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثليه و عن طريق الإستفتاء....."¹.

و من هذا المنطلق تحرص الأنظمة المعاصرة على إعطاء مكانة معتبرة وقوية للبرلمانات ، خاصة في القضايا المصيرية و الهامة في الدولة ، و التي من بينها إعداد مشاريع قوانين المالية ، حيث تعمل العديد

¹ L'article 3, de la constitution française, prévoit que. " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. "

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

من الدول كفرنسا على إشراك البرلمان و الشعب و جميع شرائح المجتمع في إعداد مشروع الميزانية ، من خلال فتح مناقشات عامة حول السياسية العامة و التوجهات الكبرى التي يتضمنها مشروع الميزانية ، كما توفر حكومات هذه الدول للبرلمان جميع المعلومات المتعلقة بعملية تحضير مشاريع قوانين المالية . الأمر الذي يمكن المؤسسة التشريعية من متابعة عملية إعداد مشروع الميزانية ، و أن تكون على دراية تامة بمحتوى و مضمون مشروع قانون المالية قبل أن يودع لديها .

إن إقحام البرلمان و المواطنين خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية، من شأنه تدعيم الديمقراطية غير المباشرة، و كذا الديمقراطية التشاركية (Démocratie Participative) و التي هي عبارة عن نظام يقوم على مجموعة من الآليات والإجراءات التي تسمح بإشراك المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع السياسات العمومية وتقوية دورهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام¹.

غير أن الوضع في الجزائر مختلف عن ذلك، حيث أن دور البرلمان مغيب خلال مرحلة الإعداد ، بحيث لا يساهم البرلمان الجزائري في نقاشات المرتبطة بالتوجهات الكبرى التي يتضمنها مشروع الميزانية ، كما أن الحكومة لا توفر له أدنى معلومة عن مشروع الميزانية .

إن انفراد و هيمنة الحكومة على عملية تحضير مشروع قانون المالية ، وعدم فتحها لنقاشات مع المؤسسات التمثيلية ، و الهيئات الفاعلة في المجتمع ، حول المحاور الكبرى لمشروع قانون المالية خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية ، قد فوتت الفرصة على البرلمان ، المساهمة في إثراء مناقشات مشاريع السياسات العامة و التوجهات الكبرى التي يتضمنها مشروع قانون المالية ، خلال مرحلة إعداد هذا الأخير، كما شكل ذلك تراجعاً عن ديمقراطية الميزانية و إضفاء الشفافية عليها ، من خلال إفساح المجال لممثلي الشعب و المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع السياسات العمومية، و إتاحة لهم المعلومات الضرورية حول مشروع الميزانية ، كما هو متبع في النظم الديمقراطية الحديثة.

2- تراجع أداء البرلمان خلال مرحلة إعداد الميزانية إن عدم إضفاء شفافية على عملية تحضير مشاريع قوانين المالية و حجب المعلومات اللازمة لمشاريع الميزانية عن البرلمان من شأنه أن يؤثر على أداء هذا الأخير، خاصة أمام ضيق وقصر الآجال لمناقشة و التصويت على هذه المشاريع، حيث إقتضت المادة 138 من الدستور ، بأن يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون

¹ - الأمين سويقات ، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية ، مجلة دفاتير السياسة و القانون، العدد 17، 17 جوان 2017، ص 244، 245

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

(75) يوما من تاريخ إيداعه.

وعليه تبدو المهمة صعبة على البرلمان في دراسة وفحص مشروع قانون المالية، بسبب ضيق الآجال المتعلقة بالتصويت على هذه المشاريع ، خاصة أن القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، قد حدد آجال قصيرة لغرفتي البرلمان من أجل التصويت على مشروع قانون المالية ، حيث خصص في حدود الآجال الواردة في المادة 138 من الدستور ، للمجلس الشعبي الوطني مدة سبعة و أربعون (47) يوما ، إبتداءا من تاريخ إيداعه ، وللمجلس الأمة مدة عشرون (20) يوما من تاريخ إيداعه، أما ثمانية (8) أيام المتبقية ، فهي تشكل المهلة المتاحة للجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف الذي يحدث بين الغرفتين¹.

إن ضيق آجال التصويت على مشاريع قوانين المالية و قصرها ، شكل بلا ريب صعوبة للمؤسسة التشريعية في دراسة و فحص هذا النوع من المشاريع و قراءته قراءة جيدة وموضوعية ، بل قد تستغل الحكومة هذا الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشة قانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة ، و التي لا علاقة لها بالمجال المالي ، وإفادتها بنفس الإجراءات الاستعجالية للتصويت عليها، خاصة إذا علمنا انه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية خلال مدة 75 يوما المحددة له لأي سبب كان ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر، له قوة قانون المالية (الفقرة الأخيرة من المادة 138 من الدستور والمادة 44 من قانون 16 / 12 المذكور سابقا) .

ولعله من المفيد أن يتاح للبرلمان الجزائري المشاركة في نقاشات خلال مرحلة إعداد مشروع قانون المالية ، أو أن توفر له الحكومة جميع المعلومات المتعلقة بهذا المشروع خلال هذه المرحلة على غرار ما يحدث في فرنسا مثلا ، فإن هذه المؤسسة ستحرر بلا شك من القيد أو الضغط الزمني ، على أساس

¹ - إن آجال تصويت البرلمان المحددة بموجب المادة 138 من دستور الجزائر و المقدرة بـ خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، لا تختلف كثيرا عن الآجال المحددة للبرلمان الفرنسي من أجل التصويت على قانون المالية ، حيث حددتها المادة 47 من الدستور الفرنسي بسبعين (70) يوما من تاريخ إيداعه، غير أن المادة 40 من القانون العضوي المتعلقة بقوانين المالية لسنة 2001، قد خصصت ضمن الآجال المحددة في المادة 47 من الدستور الفرنسي، للجمعية الوطنية 40 يوما، و لمجلس الشيوخ 20 يوما، أما 10 أيام المتبقية ، فهي تشكل مهلة المتاحة للجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف الذي قد يحدث بين الغرفتين.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

أنها تكون مطلعة مسبقا بمحتوى المشروع قانون المالية ، و ملمة به خلال مرحلة إعدادة، وقبل إيدعه لدى الأمانة العامة لغرفتي البرلمان.

الفرع الثاني: آلية تقوية دور البرلمان المتبعة في بعض النظم خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية

شهدت الحقبة الأخيرة من هذا العصر، إهتماما كبيرا و متزايدا لدى الغالبية العظمى من الدول و المنظمات الدولية بإصلاح نظم الميزانية العامة، و ذلك من خلال إرساء قواعد الحكم الراشد على طرق و أساليب تسيير و إدارة المال العام ، وترسيخ شفافية الميزانية العامة، وتقوية الرقابة المالية بشتى صورها، وتعزيز سلطة البرلمان في المجال المالي.

فسارعت العديد من المنظمات الدولية على وضع معايير لقياس درجة الشفافية و الفساد المالي ، وكذا نوعية الحكم في مختلف دول العالم، على غرار صندوق النقد الدولي الذي وضع سنة 1998، عدة وثائق و تقارير تحدد القواعد العامة لإرساء الحوكمة على الميزانية العامة، منها " مدونة الممارسات الجيدة"، " دليل الشفافية في المالية العامة"، و " دليل شفافية إيرادات الموارد الطبيعية"، و قامت منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (Organisation for Economic Co-operation and Development) سنة 1999، بإعداد أيضا " دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الموازنة " الذي هو بمثابة الأداة المرجعية للدول الأعضاء و غير الأعضاء ، بهدف زيادة درجة شفافية الميزانية، كما قدمت منظمة الشراكة الدولية للموازنات (IBP) Le Partenariat Budgétaire International ، مؤشر الميزانية المفتوحة (Open Budget Index) سنة 2006، بهدف تقييم مدى نجاعة و تسيير المالي للدول، و تحديد نتيجة كل دولة وبيان ترتيبها حسب التقييم الكلي المتحصل عليه ضمن سلم التنقيط.

أما على مستوى الدول، فقد بادرت العديد من الدول بإصلاحات عميقة تمس نظم التسيير المالي، على غرار الولايات المتحدة (1990)، وبريطانيا (1993)، وفنلندا و هولندا (2001)، و فرنسا التي أحدثت ثورة في المجال المالي من خلال إصلاح النظام القانوني للميزانية العامة بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، كما إنتهجت المغرب إصلاحات هامة و جوهرية على مستوى

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

نظام الميزانية وذلك بعد صدور الدستور الجديد لسنة 2011 و القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية.

إن مسألة تعزيز سلطة البرلمان في المجال المالي، أخذت نصيبا هاما من هذه المبادرات الدولية في مجال عصرنه و إصلاح نظم الميزانية، فمن بين مقومات المتعلقة بنجاعة و فعالية دور البرلمان في المجال المالي، اهتمت هذه المبادرات بمسألة إضفاء الشفافية على مشاريع القوانين المالية من خلال تمكين البرلمان من متابعة و مشاركة في المناقشات العامة خلال مرحلة إعداد و تحضير مشاريع قوانين المالية، و تزويده بالمعلومات الضرورية عن هذا النوع من المشاريع .

و على ضوء ذلك سنتناول، تجربة هاتين الآليتين الأساسيتين في تفعيل سلطة المالية للبرلمان خلال مرحلة إعداد مشروع قانون المالية، في بعض النظم المقارنة .

أولا- إشراك البرلمان في مناقشات التشاورية حول السياسة العامة التي تبنتها الحكومة في مشاريع قوانين المالية:

اختلفت و تنوعت تجارب الدول من حيث صيغة إشراك البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية، ففي فرنسا مثلا تم أولا إتباع طريقة إنشاء لجنة مشتركة من السلطتين التشريعية و التنفيذية تتولى مهمة تحضير مشروع قانون المالية ، و قد تبنت فرنسا هذا الأسلوب في عهد الجمهورية الثالثة و الرابعة ، إلا أن هذا الأسلوب لم يحقق نجاحا كبيرا، إذ كانت تحدث أحيانا اختلافات بين أعضاء اللجنة مما دفع إلى تغيير هذا الأسلوب في عهد الجمهورية الخامسة، حيث تبني دستور سنة 1958، فكرة "العقلنة البرلمانية" التي ترمي إلى الحد من سلطة البرلمان ، حيث ترتب عن ذلك تراجع دور البرلمان في مجال المبادرة بمشاريع قوانين المالية لصالح السلطة التنفيذية ، بحيث أضحى حق المبادرة بمشاريع القوانين المالية حكرا على السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة 37 من الأمر رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، على أن " تحت سلطة الوزير الأول، يعد الوزير المالية مشاريع قوانين المالية، التي يعتمدها مجلس الوزراء"¹.

¹ Article 37 de l'Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévoit que " Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en conseil des ministres"

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

غير أن ممارسة هذا الأسلوب قد أثرت بشكل ملحوظ على أداء البرلمان الفرنسي، حيث ترجعت السلطة البرلمان بشكل ملحوظ بسبب عدم شفافية الميزانية خلال مرحلة إعدادها، و قصر آجال تصويت التي تحددت بـ70يوما، طبقا للمادة 39 من الأمر رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، حيث تمتلك منها الجمعية الوطنية 40يوما، بينما مجلس الشيوخ حددت له مهلة 20يوما.

و على هذا الأساس وجد البرلمان الفرنسي صعوبة في ممارسة مراقبة قوانين المالية بسبب ضيق الآجال المحددة له، و عدم تزويده بالمعلومات الكافية حول مشاريع قوانين خلال مرحلة إعدادها.

ومع إنتشار موجة الإصلاحات على نظم التي تحكم الميزانية العامة التي عرفتتها العديد من الدول كالولايات المتحدة وبريطانيا، وفنلندا و هولندا، في أواخر تسعينيات و بداية الألفينيات، أدخلت فرنسا إصلاحات جوهرية على نظام الميزانية بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، الذي شكل ترجعا عن فكر " عقلنة البرلمان"، بحيث عزز هذا النص القانوني من سلطة البرلمان من خلال إضفاء الشفافية، و إشراك البرلمان في النقاشات العامة حول مشروع الميزانية. و تتحقق مشاركة البرلمان في النقاشات العامة لمشاريع قوانين المالية من خلال طريقتين هما:

1- مناقشة توجهات العامة للميزانية (DOFP) "le débat d'orientation des finances publiques"

أمام البرلمان الفرنسي:

إن مناقشة توجهات الميزانية العامة (DOB) هي إجراء تقوم بموجبه الحكومة باستشارة البرلمان حول التوجهات التي سيتم اعتمادها في مشروع الميزانية، و قد ظهر هذا الإجراء لأول مرة في فرنسا منذ سنة 1990 في عهد رئيس الحكومة السابق ميشال روكارد (Michel Rocard)، إلا أن هذه التجربة لم تستمر إلى غاية عام 1996. ومع تولي حكومة ألان جوييه (Alain Juppé) أعيد استخدام هذا الإجراء لإعداد مشروع ميزانية سنة 1997، ومنذ هذه الفترة أضحت مناقشة توجهات الميزانية العامة (DOB) عرفا دستوريا في فرنسا و لم يتم إستغناء عنها سوى مرة واحدة بسبب الانتخابات التي جرت سنة 1997، و مع صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، أصبحت مناقشة توجهات الميزانية

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

العامة (DOB) كإجراء رسمي ، حيث تم إدراج هذا الإجراء في الفصل الأول من الباب الرابع ، الذي عنوانه "الإعلام" (De l'information) .

ويتحقق النقاش حول توجه الميزانية العامة (DOB) من خلال تنظيم عملية الاستشارة البرلمانية حول الخيارات التي تتوخاها الحكومة، و يعبر هذا الإجراء عن توفر الإرادة السياسية في تثبيت منظومة منسجمة و متناسقة و مستمرة للقرار المتعلق بالميزانية، بمعنى آخر وضع منظومة قادرة على دمج و ربط عمليتي إعداد الميزانية واعتمادها ، بشكل يسمح بإذابة وتخفيف الفصل بين المهام في المسائل المتعلقة بالميزانية بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية.

غير أن النقاش حول توجه الميزانية (Le débat d'orientation budgétaire) لا يعد نقاشا عاما ، فالبرلمانيون طبقا للمادة 48 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001¹، يملكون عدة وسائل تقنية (تقرير من الحكومة حول تطور الإقتصاد الوطني و حول توجهات المالية العامة (Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur le orientations des finances publiques) ، وتقرير عن مجلس المحاسبة ، ومعلومات مقدمة من المقررين العامين للجان المالية التابعة لغرفتي البرلمان) ، تسمح لهم بإتخاذ مواقف بناء و موضوعي ، وذلك من خلال تقديم مقترحات جادة حول البرامج الحكومية.

¹ - تنص المادة 48 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001, على أنه "بغية دراسة مشروع قانون الميزانية للسنة التالية من قبل البرلمان والتصويت عليه ، تعرض الحكومة ، في الثلاثي الأخير من الدورة العادية ، تقريرا عن تطور الإقتصاد الوطني و على توجهات المالية العامة، يتضمن :

- 1- تحليلا للتطورات الاقتصادية المرصودة منذ إعداد التقرير المذكور في المادة 50 ؛
- 2- وصف لتوجهات الكبرى لسياساتها الاقتصادية و تلك المتعلقة بالميزانية بالنظر للإلتزامات فرنسا الأوروبية ؛
- 3 - تقييم متوسط الأجل لموارد الدولة وأعبائها الموزعة حسب الوظائف الرئيسية ؛
- 4- لائحة المهام والبرامج ومؤشرات الأداء المرتبطة بكل من هذه البرامج ، المزمع إجراؤها في مشروع قانون المالية للسنة التالية. قد يثير هذا التقرير مناقشة في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ."

Article 48 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

"En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

- 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;
 - 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;
 - 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions;
 - 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante
- Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat."

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و من ناحية أخرى ، فإن البرلمان بإمكانه إستغلال إجراء مناقشة توجيه الميزانية (DOB) خلال فصل الربيع ، لفهم و تكوين رؤية واضحة حول بنية مشروع قانون المالية المزمع تقدمه لاحقا من قبل الحكومة ، و الإطلاع على أهدافه و كذا مؤشرات الأداء المتوقعة (les indicateurs de performance) .

و على ضوء هذه المعطيات ، يمكن للبرلمان خلال هذه المرحلة أن يبدي رأيه و يقترح التعديلات على الحكومة التي تتمتع بالسلطة التقديرية في تبنيها من خلال مشروع قانون المالية للسنة المقبلة.

أما في المغرب ، فقد ألزمت المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية الجديد لسنة 2013 ، أن يشرع في مرحلة التشاور و التوجيه (Débat D'orientation Budgétaire) قبل 31 يوليو من كل سنة ، من خلال قيام الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض عن الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان، و يجب أن يبين مضمون العرض، تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية ، و مدى تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى غاية 30 جوان من نفس السنة ، كما يجب أن يبين المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية و كذا البرمجة الميزانية الاجمالية لثلاث سنوات.

2- المؤتمر الوطني للمالية العامة و مجلس التوجيهي للمالية العامة : (La Conférence Nationale Des Finances Publiques Et Le Conseil D'orientation Des Finances Publique)

أستحدث المؤتمر الوطني للمالية و كذا مجلس التوجيهي للمالية العامة ، بموجب المرسوم رقم 206-515 المؤرخ في 5 ماي 2006 ، المتعلق بالمؤتمر الوطني للمالية العامة و المتضمن تأسيس المجلس التوجيهي للمالية العامة في إطار مراجعة قرارات في مجال المالية العامة، و بهدف تزويد البرلمانين خلال مرحلة إعداد مشروع قانون المالية، بالمعلومات الضرورية حول الوضعية المالية للدولة¹، و تنظيم التشاور بين الفاعلين العموميين و ترقية توجيه سياسات المالية العامة.

¹ - و يبدو أن إستحداث المؤتمر الوطني للمالية العامة يتماشى مع تركيبة المالية العامة في فرنسا التي تعتمد على المكونات الأساسية الثلاث وهي مالية الدولة (des finances de l'Etat)، ومالية الضمان الاجتماعي (des finances de la sécurité sociale) ، وأخيرا مالية السلطات المحلية (des finances des collectivités territoriales).

إن التحكم في المالية العامة يفترض أن تؤخذ بعين الإعتبار و بطريقة متكاملة هذه الفئات الثلاث، حيث تم إنشاء في 11 يناير 2006 من قبل رئيس الحكومة، المؤتمر الوطني للمالية العامة وهي هيئة مشتركة هدفها تنظيم الإنفاق العام من خلال التشاور، و يخضع تنظيمها إلى المرسوم المؤرخ في 5 ماي 2006، تجتمع في كل عام، و تضم ممثلين للمكونات الرئيسية الثلاثة للمالية العامة. ويتمثل الدور الأساسي لهذه الهيئة في تقديم اقتراحات حول طرق التحكم في الإنفاق العام ، و خاصة فيما يتعلق بالدين العام.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و يندرج عمل هذه المؤسسات في إطار مقارنة توافقية التي من خلالها يشترك البرلمانين بقوة بواسطة رؤساء و المقررين العامين للجان غرفتي البرلمان المكلفتين بالشؤون المالية ، و رؤساء اللجان غرفتي البرلمان المكلفتين بالشؤون الإجتماعية ، بالإضافة إلى ثلاثة(03) نواب من الجمعية الوطنية و ثلاثة(03) أعضاء من مجلس الشيوخ، حيث يجتمع ممثلو البرلمان مع الحكومة و أعضاء المجلس الاقتصادي و الإجتماعي ، و جمعيات المنتخبين المحليين ، و الشركاء الإجتماعيين، و ممثلين عن المنظمات الحماية الإجتماعية ، الأمر الذي يمكنهم من خلال المناقشات و تبادل الآراء مع الفاعلين الرئيسيين و أصحاب القرار في مجال المالية العامة، من معرفة دقيقة للوضع المالي دولة.

ويرى أريان بودو(Aurélien Baudou) أن هذا الأسلوب الذي يعتمد على إشراك البرلمان في مسار إعداد مشاريع قوانين المالية، يعبر عن رغبة في أن يظل البرلمان على اطلاع وبصفة مستمر عن كل ما يتعلق بالمالية العامة خلال مسار الطويل في إعداد مشروع الميزانية¹.

ثانياً-وسائل البحث و التقصي عن المعلومة المتاحة للبرلمان خلال مرحلة تحضير مشاريع قوانين المالية:

إن الوسائل المتاحة للبرلمان في مجال البحث و التقصي عن المعلومات ذات أهمية كبرى ، لأنها تدعم إستقلالية هذه المؤسسة الدستورية عن السلطة التنفيذية، و تمكن البرلمانين من البحث بأنفسهم عن المعلومات المرتبطة بالوضع المالي للدولة ، و في هذا الإطار تلعب اللجان المالية لغرفتي البرلمان دور حاسماً في إعداد المناقشة و تنظيمها بالشكل الذي يؤدي إلى تنوير البرلمانين عن مشروع الميزانية(1) ، غير أنه إذا كانت هذه المعلومات يتم الحصول عليها بشكل مستقل عن الهيئة التنفيذية ، فإن الحكومة باعتبارها الجهة المكلفة بإعداد مشروع الميزانية ، تبقى المصدر المفضل للمعلومة البرلمانية(2).

1- دور اللجان المالية من خلال الوسائل الذاتية : تضمن القانون العضوي لسنة 2001

، على آليات تعزز سلطة البرلمان المالية من خلال تمكينه من الحصول على المعلومات باستمرار و بصفة دائمة عن مشروع قانون المالية، بحيث أضحى رؤساء اللجان المالية لغرفتي البرلمان ، و المقررين العامين

Aurélien Baudou, , *ibid.*, p. 341, 342 ,343.

-1

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

(les rapporteurs généraux) ، والمقررين الخاصين للجان المالية (les rapporteurs spéciaux des commissions des finances)، والمقررين بعد رأي اللجان الأخرى (les rapporteurs pour avis des autres commissions) ، يتمتعون بحق الاطلاع على معلومات الإدارية، كما أدرجت ضمن الصلاحيات المسندة إليهم ما يلي:

- الحق في الولوج (un droit d'accès) إلى جميع المعلومات والوثائق ذات طبيعة المالية والإدارية ؛
- الحق في مقابلة أو إستجواب أي شخص أو الأشخاص الذين يجب عليهم أن لا يتذرعوا تحت غطاء واجب التحفظ ، لعدم الإستجابة (المادة 57 من القانون العضوي لسنة 2001) ؛
- تحريك الدعوى الإستعجالية أمام جهات القضاء الإداري في حالة عدم إبلاغ المعلومات (المادة 59 من ذات القانون) ¹.

2- حق توجيه استمارة أسئلة : بموجب المادة 49 من القانون العضوي لسنة 2001 ، يمكن للجان المالية في مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية و اللجان الأخرى المعنية ، توجيه استمارة أسئلة (un questionnaires) إلى الحكومة قبل 10 جويلية من كل سنة ، و يجب على الحكومة الرد كتابيا خلال فترة زمنية تمتد إلى غاية 10 أكتوبر كحد أقصى ².

3- دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية بصيغة (س1-): تطبيقا للمادة 46 من القانون العضوي لسنة 2001 ، يجب أن يعرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان قبل 01 جوان من كل سنة ³، حتى و إن لم تتم مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية خلال هذه المدة، إلا أنه يجب طبقا للمادة 41 من القانون العضوي لسنة 2001، أن تتم مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسته (ن.1-) أمام البرلمان

¹ - Alexandre Guigue, les origines et l'évolution du Vote du Budget de l'état en France et en Angleterre, Thèse de Doctorat, Faculté de Droit et D'économie, Université de Savoie, 2005, p427,428

² - Article 49 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que *"En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre"*

³ - Article 46 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que, *"Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte"*.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

قبل مناقشة مشروع قانون المالية (ن.1+)¹.

إن مناقشة و دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية ضمن الآجال التي حددتها المادة 46 من القانون العضوي لسنة 2001، يشكل للبرلمان الفرنسي مصدرا مهما للحصول على المعلومات ، و التي تمكنه من تقديم إقتراحات أو انتقادات التوجهات الكبرى للحكومة خلال النقاش حول توجه الميزانية (Le débat d'orientation budgétaire) ، كما تمكن هذه المؤسسة التشريعية من إستغلال هذه المعلومات عند دراسة ، و مناقشة مشروع قانون المالية (ن.1+)².

المبحث الثاني: تلاشي سلطة البرلمان خلال مرحلة عرض و مناقشة مشروع قانون المالية و الترخيص به

يتمتع البرلمان الجزائري كسائر البرلمانات في معظم النظم السياسية، بصلاحيات واسعة في مجال التشريع بصفة عامة، فهو صاحب السيادة في مجال التشريع³، فلا يجوز أن تصدر السلطة التنفيذية القوانين إلا بعد مناقشتها أمام البرلمان⁴، و لقد تعززت مكانة البرلمان بصدور الدستور الجديد لسنة 2016 ، من خلال إعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية ، و تمكين أعضاء الغرفة العليا (مجلس الأمة) من حق المبادرة في مجال التشريع، و توسيع سلطة الإخطار على أعضاء البرلمان (60 نائبا لمجلس الشعبي الوطني ، و60 عضوا من مجلس الشيوخ) ، و تمديد دورة البرلمانية، إلا أنه يلاحظ أن سلطة هذه المؤسسة الدستورية تبدو محدودو جدا في مجال التشريع المالي ، فبالإضافة إلى احتكار السلطة التنفيذية لمجال

¹ - Article 41 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que " Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ".

² - Michel LASCOMBE, La LOLF et le Parlement, La Revue du Trésor ,paris, 86e année - n° 7 -, juillet 2006, p428

³ - تنص المادة 112 من دستور 2016 على أن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

⁴ - تقتضي المادة 138 من الدستور على أنه "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه"

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المبادرة بمشاريع القوانين المالية دون البرلمان، فإن هذا الأخير لا يتمتع بسلطات واسعة عند ممارسته إختصاصه في مجال التشريع المالي، وذلك بسبب تحكم الحكومة في إجراءات سير عمل البرلمان. و على ضوء ذلك، سنتعرف على مدى قدرة البرلمان في ممارسة سلطته في مجال التشريع المالي، بدءاً بتحديد دوره خلال عملية عرض مشروع قانون المالية ومدى قدرته في برمجة جدول عمله بعد تسلمه لهذا المشروع الحكومي (المطلب الأول)، ثم ثانياً بإبراز مدى تحكمه خلال مرحلة دراسة و مناقشة مشروع قانون المالية السنوي (المطلب الثاني)، وأخيراً من خلال دراسة سلطته على عملية إقرار و الترخيص بالميزانية العامة (المطلب الثالث).

المطلب الأول : هيمنة الحكومة على عملية عرض وتقديم مشروع قانون المالية:

يشرع البرلمان في مباشرة إختصاصه المالي بعد أن تودع الحكومة مشروع قانون المالية ضمن الأجال القانونية التي حددتها المادة 67 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أي قبل 30 سبتمبر من كل سنة التي تسبق السنة المالية المعنية. و بمجرد إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يدرج في جدول عمل هذه المؤسسة الدستورية، و يحال بعد ذلك على اللجان المالية لغرفتي البرلمان لدراسته وفحصه، ثم يحول ملف المشروع على الجلسات العلانية من أجل المناقشة و التصويت عليه. و يعود القرار المتعلق بالميزانية (**La Décision Budgétaire**) في كل نظام ديمقراطي للبرلمان الذي يتمتع بسلطة واسعة في مجال التشريع المالي، غير أن السلطة التنفيذية تملك هي الأخرى وسائل قانونية و إجرائية للتأثير على القرار المتعلق بالميزانية، سواء على عملية إعداد جدول أعمال السلطة التشريعية (الفرع الأول)، أو على طريقة تقديم وثائق الميزانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحكم الحكومة في جدول أعمال السلطة التشريعية

يعرف ليون دوجي (Léon Duguit) جدول الأعمال بأنه " ذلك العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة". أما الأستاذ دوفرجييه (Maurice Duverger)، فيرى بأنه برنامج مناقشة البرلمان، إلا أن هذه التعاريف يبدو ليست دقيقة لأن الإختصاص البرلماني هو عمل مركب، فهو لا يقتصر على مناقشة المواضيع، بل على دراستها و مناقشتها ثم التصويت عليها

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

، فضلا عن ذلك تمارس الهيئة التشريعية العمل الرقابي¹.

ومهما يكن من الأمر، فإن جدول الأعمال هو بمثابة الأداة التي بموجبها يحقق و ينجز البرلمان عمله ، فمن يستخدم هذه الأداة ، فإنه بلا شك يهemin على العمل البرلماني و يوجهه نحو الأهداف التي يسعى إليها.

فهل البرلمان الجزائري يبدو سيد جدول أعماله أم أن الحكومة هي التي تهيمن على جدول أعمال هذه المؤسسة التشريعية؟.

الملاحظ أن الحكومة تستطيع أن تتدخل بطريقة مباشرة في ضبط جدول الأعمال البرلمان(أولا) ، كما تملك وسائل أخرى للتأثير على جدول الأعمال البرلمان من خلال إستغلالها للقيود الزمني المفروض على البرلمان (ثانيا).

أولا- تدخل الحكومة في تحديد جدول عمل البرلمان: إن طبيعة العلاقات القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، لا بد و أن تنعكس آثارها على جدول الأعمال البرلمان ، فهذا الأخير يعتبر أداة التعاون بينهما ، ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يطبق بصفة جامدة أو مطلقة في الأنظمة البرلمانية و الأنظمة النصف البرلمانية أو نصق الرئاسية، و على هذا الأساس فإنه من المنطقي أن الجزائر بإعتبار أن نظامها السياسي الحالي في نظر العديد من المتخصصين ،الأقرب إلى النظام نصف البرلماني

¹- الأعمال التي يقوم بها البرلمان عديدة و متنوعة ، بحيث يمكن تصنيفها حسب المجموعات التالية:

-المجموعة الأولى: و تضم الوظيفة التشريعية التي يختص بها البرلمان، بدءا من ممارسة حق اقتراح القوانين، ثم مناقشتها ، و أخيرا التصويت عليها، و تحتل هذه المجموعة الجزء الأكبر من عمل البرلمان، بسبب تعدد النصوص القانونية و تعقدتها.

- المجموعة الثانية: و تشمل الوظيفة الرقابية للبرلمان على مختلف الأوجه النشاط الحكومي، كتوجيه الإستجاب و الأسئلة، و تشكيل لجان التحقيق، وإجراءات ملتصق الرقابة، و تشغل هذه الوظيفة جانبا مهما من وقت البرلمان .

- المجموعة الثالثة من أعمال البرلمان فتتعلق بالإجراءات التنظيم الداخلي ، كتعيين الموظفين الإداريين، و الاشتراك في المؤتمرات الدولية ، و المشاركة في الدورات التكوينية... إلخ ، فهي أعمال لا تدخل في جدول أعماله، على خلاف الأعمال المصنفة في المجموعة الأولى و الثانية التي تعتبر من الأعمال الرئيسية للبرلمان و من ثم تدرج في جدول أعماله.راجع سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية و المراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص84، 85 . د.عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق ،كلية الحقوق بجامعة الكويت، 1987، ص14 ، 15،

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

، منه إلى النظام الرئاسي الذي يتبنى الفصل التام للسلطات، فهناك تنسيق بين المؤسسة التنفيذية و المؤسسة التشريعية في تحديد جدول أعمال هذا الأخير. غير أن هيمنة السلطة التنفيذية على العمل البرلماني من شأنه المساس مبدأ الفصل بين السلطات.

و الملاحظ أن التشريع الجزائري ، قد منح للحكومة حق ممارسة امتيازات معينة على جدول أعمال الحكومة، فلقد نصت المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، على أنه " يجتمع مكتبتا الغرفتين و ممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة ، بالتداول ، في بداية الدورة ، لضبط جدول أعمال الدورة ، تبعاً لترتيب الذي تحدده الحكومة . يمكن إدراج نقاط أخرى عند الإقتضاء، في جدول أعمال الدورة العادية"، أما المادة 17 من ذات القانون فقد نصت على أنه " يضبط مكتب كل غرفة ، باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، فمن الواضح أن نصوص القانونية السالفة الذكر تمنح للحكومة امتيازات واسعة على جدول أعمال البرلمان، فهي تقرر أولوية مشروعات قوانين التي تقدمها الحكومة ، و تمكنها من إدخال تعديلات على جدول الأعمال في أي وقت شاءت من الدورة العادية، و سحب مشاريع القوانين في أي وقت و قبل التصويت طبقاً للمادة 21 من القانون العضوي السالف الذكر، التي نصت على أنه " مع مراعاة أحكام الفقرة 138 من الدستور ، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع قوانين القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة"

و فضلاً عن ذلك تخول هذه النصوص القانونية للحكومة صلاحيات واسعة في ضبط جدول أعمال البرلمان من خلال ادراج مشاريع قوانين ذات أولوية نظراً لطابعها الإستعجالي، حيث نصت المادة 16 من ذات القانون على أنه " يمكن الحكومة ،حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاله".

وعليه يبدو من خلال النصوص السابقة أن الحكومة تتمتع بصلاحيات واسعة للتأثير على سير عمل البرلمان، من خلال ضبط جدول الأعمال، مما يسمح لها تحكّم في تحديد برمجة مشاريع قوانين المالية ، و قد عبر نواب البرلمان امتعاضهم في عدة مناسبات على طريقة برمجة مشاريع قوانين المالية ، ففي سنة 2014 ، و بمناسبة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 ، انتقد النائب "فيلالي غويني"

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

طريقة البرمجة المقررة لمناقشات المجلس الشعبي الوطني بقوله " مرة أخرى يفعل مكتب المجلس الموقر فعلته ببرمجة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية بعد أن تمت المصادقة على قانون المالية لسنة 2014 ، مكرر الخطأ نفسه المقترف السنة الماضية ، فما أشبه الليلة بالبارحة" ¹ ، كما إنتقدت النائب "براهيم بولقان " أثناء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 ، مسألة البرمجة ، بقوله " بداية أذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني بـرد وزير المالية في السنة الماضية، حيث ذكر أن برمجة مناقشة مشروع قانوني المالية و تسوية الميزانية ترجع إلى المجلس، و أغلبية النواب طالبوا السنة الماضية بتقديم مشروع تسوية الميزانية على مشروع قانون المالية ، فنتساءل مادام مكتب المجلس لم يأخذ انشغالات النواب بعين الإعتبار ، فان مطلع على مشروع قانون تسوية الميزانية ، وكذا تقرير مجلس المحاسبة و تقرير اللجنة المختصة ، يستخلص الملاحظات نفسها" ².

ومن ناحية أخرى تملك الحكومة وسائل أخرى متعددة للتأثير على جدول أعمال البرلمان من خلال تأخير إيداع مشاريع قوانين المالية ، و عدم إحترام الحكومة الآجال المحددة بموجب المادة 67 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، بحيث بينت الممارسة العملية على أن بعض مشاريع قوانين المالية تم إيداعها بعد التاريخ المحدد قانونا أي بعد الثلاثون (30) من شهر سبتمبر من كل سنة التي تسبق السنة المالية المعنية ، كما يلاحظ من خلال الجدول أدناه .

جدول رقم 15 يوضح تواريخ إيداع المشاريع القوانين المالية على البرلمان الجزائري

خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2017

تاريخ المصادقة المجلس الأمة	تاريخ المصادقة المجلس الشعبي الوطني	تاريخ الإيداع	عنوان المشروع
2012/11/21	11 نوفمبر 2012	2012/09/27	قانون المالية لسنة 2013
2013/11/27	12 نوفمبر 2013	2013/09/30	قانون المالية لسنة 2014
2014/11/12	29 أكتوبر 2014	2014/09/17	قانون المالية لسنة 2015
2015/12/16	30 نوفمبر 2015	2015/10/14	قانون المالية لسنة 2016
2016/12/07	22 نوفمبر 2017	2016/10/11	قانون المالية لسنة 2017

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ،، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 ،الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 85، 15 يناير 2014، ص05

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، أثناء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 ،الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد154، 09 فبراير 2015، ص03

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

كما يمكن أن تتدخل الحكومة لتأجيل إجراء من إجراءات العمل التشريعي على غرار ما حدث من خلال تأجيل التصويت على قانون المالية لسنة 2018، و هو ما أثر حفيظة بعض النواب، حيث إستنكر النائب مُجّد العيد العطية عملية التأجيل، بقوله " ... و الدليل على ذلك تأجيل التصويت على مشروع هذا القانون إلى غاية 26 نوفمبر 2017، رغم أن مناقشته تتم في أيام 12 و13 و14 نوفمبر 2017. لما لا يصوت عليه خلال أيام 15 و16 و17 نوفمبر 2017؟!، وهذا واضح لأنه سيؤثر على الموالاة في يوم الإقتراع المحدد 23 نوفمبر 2017، وهذه قمة الشعبية"¹ ، أما النائب ناصر حمداوش، رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم فقد عبر عن عدم رضاه على سلوك الحكومة بقوله "لابد من التنبيه أيضا إلى خطورة تكريس الممارسات التي تفقد البرلمان سيادته على التشريع والرقابة، فلا يزال التشريع بيد الحكومة: 100% ، ولا تزال مشاريع القوانين تمر على المجلس كما تأتي، وكأننا غرفة تسجيل ولجنة مساندة ومكتب عبور.... إن تأخير المصادقة على قانون المالية لسنة 2018م إلى يوم: 26 نوفمبر (أي بعد الانتخابات المحلية) هو دليل قاطع على حجم المخاطر التي تريدون إخفاءها على الشعب الجزائري في إجراءات هذا القانون، والتوظيف السياسي، والخوف من العقاب الشعبي الانتخابي ضد أحزاب الموالاة...."².

ثانيا- صعوبة ضبط البرلمان لجدول أعماله بسبب ضيق آجال التصويت: إن العمل البرلماني في مرحلة دراسة ومناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية مقيد بأجل أقصاه خمسة و سبعون (75)يوما، وذلك طبقا للمادة 138 من دستور 2016، التي نصت على أنه " ...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما..." ، ويتدأ هذا الأجل من تاريخ إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، غير أن هذه المدة المقرر للبرلمان من أجل التصويت على مشروع قانون المالية، موزعة طبقا لأحكام المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، على كل من المجلس الشعبي الوطني بـ47يوما ومجلس الأمة بـ20يوما ، أما ثمانية (8) أيام المتبقية ، فهي تشكل الأجل المتاح للجنة المتساوية الأعضاء من أجل النظر و الفصل في مسألة الخلاف

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ،تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 24، المؤرخة في 29 نوفمبر 2017، ص06.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018، الرسمية للمناقشات ، العدد 27، 22 نوفمبر 2017، ص 27

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الذي قد يحدث بين غرفتين البرلمان¹.

و في حالة عدم التصويت البرلمان على مشروع قانون المالية ضمن الآجال المحددة سابقا، فإن رئيس الجمهورية طبقا للمادة 138 من دستور 2016، يصدر مشروع الحكومة بأمر.

إن تقييد البرلمان بفواصل زمتي ضيق للمصادقة على مشروع قانون المالية ، يدفع البرلمان إلى تكييف جدول عمله حسب المهال و الآجال التي حددها الدستور و القانون العضوي رقم 16-12 ، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، و من تم فإن ذلك من شأنه أن يؤثر على سير عمله، ويجعل البرلمانين غير قادرين على الانخراط في عملية الرقابة على ميزانية ، بحيث سيجدون أنفسهم محصورين بعامل الوقت والخوف من تطبيق الأوامر التشريعية ، مما يدفعهم إلى الإسراع و العجلة بإقرار مشروع القانون المالي حتى وأن تضمن بعض الأحكام التي تخالف قناعتهم، وبالتالي فإن من شأن هذه التقييدات ، أن تؤدي في آخر المطاف إلى انفراد الحكومة بالمبادرة التشريعية بشكل فعلي ، وبذلك تصبح هي صاحبة القول الفصل فيما يخص قانون المالي.

و من ناحية أخرى ، فإن قصر آجال و المهال المحددة للمناقشة و التصويت ، يكرس الرداءة على العمل البرلماني، لأن عامل الوقت لا يتيح للبرلمانيين القراءة الجيدة و الموضوعية لمشروع قانون المالية ، كما يجعل مناقشاتهم له سطحية و عقيمة ، بسبب الطابع التقني لقانون المالية و عدم توفر الكفاءة والخبرة الكافيتين في المجال المالي لدى معظم اعضاء البرلمان، و تشعب مجالات قانون المالية التي تشمل الضرائب ، و أملاك الدولة، و القروض ، وغيرها من المواضيع المتعددة.

وهكذا يجد البرلمان الجزائري نفسه تحت ضغط عامل الزمن صعوبة في مراقبة الميزانية ، بل قد تستغل الحكومة هذه الوضعية لتمير مشاريعها دون مراقبة ، مما يجعل البرلمان يبدو كغرفة تسجيل.

¹ - تنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، على أنه " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور. يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ، ابتداء من تاريخ إيداعه، و يرسل فوراً إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه ، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.....".

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و على خلاف ذلك فإن البرلمان الفرنسي يكون في منأى عن هذه الضغوطات ، لأنه يشرع في ممارسة عمله الرقابي في وقت مبكر و في بداية مرحلة إعداد مشروع قانون المالية من قبل الحكومة ، ومن ثم تملك هذه المؤسسة التشريعية الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية، حيث يخول القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، للبرلمان ، المشاركة في النقاشات حول التوجهات العامة للميزانية العامة (Le Débat D'orientation Des Finances Publiques) المزمع عقدها في كل فصل الربيع ، و التي هي عبارة عن عملية استشارية واسعة تنظمها الحكومة لمناقشة الخيارات الكبرى و التوجهات العامة التي تتوخها الحكومة من خلال مشروع قانون المالية، كما أن التمثيل البرلمان ضمن الهيئات الاستشارية على غرار المؤتمر الوطني للمالية العامة (La Conférence Nationale Des Finances Publiques) و مجلس التوجيهي للمالية العامة (Le Conseil D'orientation Des Finances Publique)، يسمح له بتكوين رؤية واضحة حول بنية مشروع قانون المالية المزمع تقدمه لاحقا من قبل الحكومة.

وفضلا عن ذلك فإن البرلمان الفرنسي يملك من الوسائل للبحث و جمع المعلومات المرتبطة بمشروع قانون الميزانية قبل أن يحال عليه، فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، يخول لرؤساء اللجان المالية لغرفتي البرلمان ، و المقررين العامين (Les rapporteurs généraux) ، والمقررين الخاصين للجان المالية (les rapporteurs spéciaux des commissions des finances)، والمقررين بعد رأي اللجان الأخرى (les rapporteurs pour avis des autres commissions) ، حق الاطلاع على معلومات الإدارية، كما يمكن للجان المالية في مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية و اللجان الأخرى المعنية ، توجيه استمارة أسئلة (un questionnaires) قبل 10 جويلية من كل سنة إلى الحكومة، و يجب على هذه الأخيرة الرد كتابيا عليها خلال فترة زمنية تمتد إلى غاية 10 أكتوبر كحد أقصى.

و من ناحية أخرى فإن البرلمان الفرنسي من خلال مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية، يستطيع دراسة ومناقشة مشروع قانون الميزانية بطريقة موضوعية، و أن يقدم إقتراحات أو انتقادات بناءً على هذا المشروع، ويرجع السبب في ذلك إلى تكريس قاعدة أسبقية مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة (ن.1-) أمام البرلمان على مناقشة مشروع قانون المالية (ن.1+)، وذلك بموجب المادة 41 من القانون العضوي لسنة 2001، كما أن المادة 46 من ذات القانون، إقتضت بأن يعرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان قبل 01 جوان من كل سنة.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

إن تكريس الشفافية على مرحلة التحضير الحكومي لمشروع قانون المالية أزال الضغط الزمني على البرلمان الفرنسي، بحيث يمكنه أن يباشر سلطته المالية دون قيد أو ضغط خلال المهلة القصيرة المتاحة له، و المحددة بسبعين (70) يوما، بينما وضع البرلمان الجزائري يبدو مختلفا، بسبب عدم الشفافية عملية التحضير مشروع قانون المالية من قبل الحكومة، وقصر الآجال المتاحة له لمناقشة و تصويت على مشروع قانون المالية، وعلى هذا الأساس يصعب على البرلمانين خلال هذه الفترة الوجيزة من أن يطالعا على مشروع القانون ويناقشوه ويبدأوا تحفظاتهم أو اعتراضاتهم حول هذا المشروع المعروض أمامهم.

و هكذا فإن التجربة العملية دلت أن البرلمان الجزائرية مارس وظيفته التشريعية في المجال المالي تحت ضغط العامل الزمني، بل يستشف أن هذه الممارسة، تمت في فترة زمنية بأقل مما حدد لها، كما يتضح من خلال الجدولين التاليين:

جدول رقم 16 يوضح الفترات الزمنية المستغرقة لدراسة و التصويت على المشاريع قوانين المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2018

قانون المالية لسنة	تاريخ الإحال على اللجنة المالية	تاريخ التصويت	المدة المستغرقة
قانون المالية لسنة 2012	21 سبتمبر 2011	02 نوفمبر 2011	44 يوما ¹
قانون المالية لسنة 2013	30 سبتمبر 2012	11 نوفمبر 2012	43 يوما ²
قانون المالية لسنة 2014	02 أكتوبر 2013	12 نوفمبر 2013	42 يوما ³
قانون المالية لسنة 2015	18 سبتمبر 2014	29 أكتوبر 2014 ⁴	42 يوما
قانون المالية لسنة 2016	19 أكتوبر 2015	30 نوفمبر 2015	43 يوما ⁵
قانون المالية لسنة 2017	16 أكتوبر 2016	22 نوفمبر 2017 ⁶	38 يوما
قانون المالية لسنة 2018	16 أكتوبر 2017	26 نوفمبر 2017	42 يوما ⁷

- ¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011. أيضا العدد 262، المؤرخة في 19 ديسمبر 2011.
- ² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 14، المؤرخة في 29 أكتوبر 2012. أيضا العدد 22، المؤرخة في 03 ديسمبر 2012.
- ³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2014 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 63، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013. أيضا العدد 70، المؤرخة في 27 نوفمبر 2013.
- ⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2015 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 127، المؤرخة في 18 نوفمبر 2014. أيضا العدد 132، المؤرخة في 01 ديسمبر 2014.
- ⁵ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2016 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 200، المؤرخة في 22 ديسمبر 2015. أيضا العدد 207، المؤرخة في 30 ديسمبر 2015.
- ⁶ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 07 ديسمبر 2016. أيضا العدد 264، المؤرخة في 28 ديسمبر 2016.
- ⁷ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 23، المؤرخة في 20 نوفمبر 2017. أيضا العدد 28، المؤرخة في 12 ديسمبر 2017.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

جدول رقم 17 يوضح الآجال المستغرقة لتصويت على المشاريع قوانين المالية

من قبل البرلمان الجزائري¹

عنوان المشروع	تاريخ الإيداع	تاريخ التصويت المجلس الشعبي الوطني	الفارق الزمني	تاريخ التصويت المجلس الأمة	الفارق الزمني	الفارق الزمني الإجمالي 75 يوما
قانون المالية لسنة 2013	2012/09/27	11 نوفمبر 2012	46 يوما	2012/11/21	11 يوما	57 يوما
قانون المالية لسنة 2014	2013/09/30	12 نوفمبر 2013	44 يوما	2013/11/27	16 يوما	60 يوما
قانون المالية لسنة 2015	2014/09/17	29 أكتوبر 2014	43 يوما	2014/11/12	15 يوما	58 يوما
قانون المالية لسنة 2016	2015/10/14	30 نوفمبر 2015	47 يوما	2015/12/16	17 يوما	64 يوما
قانون المالية لسنة 2017	2016/10/11	22 نوفمبر 2017	43 يوما	2016/12/07	16 يوما	59 يوما

الفرع الثاني: تحكم الحكومة من خلال الوثائق المعروضة على البرلمان

تعتبر مرحلة تقديم الوثائق الميزانية على البرلمان من أهم مراحل العمل البرلماني في مجال المالي ، فعن طريقها تحدد نجاعة الوظيفة المالية لهذه المؤسسة ، و على هذا الأساس طالبت العديد من المنظمات الدولية بضرورة تحسن من عملية تقديم وثائق الميزانية ، و إضفاء الشفافية عليها، و هكذا مثلا وضع صندوق النقد الدولي ، مبدأ علانية ميزانية المالية العامة، كأحد أهم مبادئ التي إقترحتها لحكومة الميزانية العامة و التسيير المالي ، حيث يقتضي هذا المبدأ، بأن تكون معطيات الميزانية العامة واضحة و سهلة لتحليل عند تقديمها²، كما أن منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OCDE) ، أعدت في سنة 1999، دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الميزانية ، و قد صمم هذا الدليل بشكل يكون فيه الأداة المرجعية للدول الأعضاء و غير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الميزانية العامة.

أما على المستوى الدولي ، فقد بادرت العديد من الدول على غرار الولايات المتحدة الأمريكية ، وبريطانيا ، و فنلندا . وهولندا، و فرنسا، وغيرها من الدول ، على إصلاح منظومة ميزانيتها ، من خلال ضمان جودة المعلومات في الميزانية و إضفاء الشفافية عليها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، حصيلة نشاطات وزارة العالقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2102-2102، أنظر إلى الموقع :

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf

² - صندوق النقد الدولي، دليل في الشفافية المالية لسنة 2007، ص 59

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

أما في الجزائر ، فإن عملية تقديم و عرض مشروع قانون المالية ، تخضع لقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، الذي حدد القواعد المبينة لمحتوى مشروع قانون المالية، و كيفية عرضها على البرلمان ، إلا أن الممارسات العملية أثبتت أن هذه العملية لا تتوفر على عنصر الشفافية. و على ضوء ذلك سنتعرف أولا على محتوى مشروع قانون المالية، ثم ندرس ثانيا مسألة عدم شفافية عملية تقديم مشروع قانون المالية

أولا- محتوى مشروع قانون المالية و المعلومات المقدمة للبرلمان:

تتكون وثائق مشروع قانون المالية السنوي المعروضة على البرلمان من نص قانون المالية (عنصر القانوني) والجداول الملحقه به (عنصر المالي)، وتوجد بين هذه الوثائق علاقات وظيفية، بحيث تحتاج الرخص الممنوحة في إطار قانون المالية أن تفصل وتوضح بواسطة الجداول التي تنشر كملاحق لقانون المالية. أما في ما يتعلق بالعنصر القانوني للمشروع أي نص قانون المالية ، فقد نصت المادة 67 من قانون 07 جويلية 1984، على أن الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل و التي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة، تتألف من جزئين متباينين :

1- الجزء الأول: يتضمن الجزء الأول من مشروع قانون المالية:

- المقترحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية ؛
- الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية والحفاظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية التي أقرها المخطط السنوي للتنمية.

2- الجزء الثاني: يشمل الجزء الثاني من مشروع قانون المالية ما يلي:

- المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير-تجهيز)؛

- المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال؛

- أذون أو الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بصدد كل ميزانية ملحقة ؛
- التدابير و الإجراءات التشريعية المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة¹.

وعليه فإن شكل مشروع قانون المالية ، يتخذ الشكل التالي:

¹ - République Algérienne Démocratique Et populaire, Ministère Des Finances , Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées, 2007, p19

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الجزء الأول: طرق التوازن المالي و وسائله

الفصل الأول: أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية و العمليات الخزينة.

الفصل الثاني: أحكام جبائية

القسم الأول: الضرائب و الرسوم المماثلة

القسم الثاني: التسجيل

القسم الثالث: الطابع

القسم الرابع: الرسوم على رقم الأعمال

القسم الخامس: الضرائب الغير مباشرة

القسم السادس: أحكام جبائية مختلفة

الفصل الثالث: أحكام أخرى متعلقة بالموارد

القسم الأول: أحكام جمركية,

القسم الثاني: أحكام متعلقة بأموالك الوطنية

القسم الثالث: الجباية البترولية

القسم الرابع: أحكام مختلفة

الجزء الثاني: الميزانية و العمليات المالية للدولة

الفصل الأول: الميزانية و العامة للدولة

القسم الأول: الموارد

القسم الثاني: النفقات

الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة

القسم الأول: الميزانية الملحققة

القسم الثاني: الميزانيات الأخرى

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة للخزينة

الفصل الرابع: أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية للدولة , أحكام نهائية¹.

و تجدر الإشارة إلى أن المادة 80 من قانون 07 جويلية 1984، وضعت إستثناء على طريقة

عرض مشروع قانون المالية لسنة 1985 حيث إقتضت هذه المادة بأنه " يمكن بصفة إنتقالية، أن يستثنى

من بعض أحكام هذا القانون تقديم مشروع قانون المالية لسنة 1985"، وبذلك وضع المشرع حدا للممارسات

غير منتظمة في عرض قوانين المالية، بحيث كانت تعرض هذه النصوص القانونية في السنوات المالية السابقة

¹ - أ. دنيديني يحي، نفس المرجع، ص 87

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

، على الشكل التالي:

الفصل الأول: الشروط العامة للتوازن المالي.

الفصل الثاني: أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية و العمليات الخزينة.

الفصل الثالث: أحكام جبائية.

الفصل الرابع: أحكام متعلقة بأملاك الوطنية.

الفصل الخامس: أحكام جمركية.

الفصل السادس: أحكام مختلفة¹.

أما العنصر المالي و المتمثل في جداول الملحق لقانون المالية، فهي جداول تتضمن تقديرات

المرتبطة بباب الإيرادات بصفة عامة و باب الإعتمادات المفتوحة لكل صنف من النفقات.

يرفق بمشروع قانون المالية السنوي عند تقديمه إلى البرلمان ، وثائق تهدف إلى شرح وتوفير المعلومات

التي تعتبر ضرورية بالنسبة للبرلمانيين، و تشمل هذه الوثائق على ما يلي:

• تقرير تفسيري عن التوازن الاقتصادي والمالي: يحدد هذا التقرير ، بناءً على التطورات الاقتصادية، أعباء الدولة، وكذا الوسائل المقررة لتمويلها ؛

• النتائج المتوقعة والآفاق المستقبلية ، من خلال إظهار على وجه الخصوص حالة توقعات المداخيل

أو الإيرادات بالعملة الأجنبية المعبر عنها بالدينار ، ومشروع توزيع النفقات؛

• الملاحق التوضيحية أو التفسيرية التي تبين خاصة:

- الجدول "أ" يحتوي على الإيرادات النهائية التي تبين تطور حسب كل صنف من أصناف

الضرائب ، و لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة ، وبشكل عام ، تقديرات الحواصل الناتجة

عن موارد أخرى؛

- الجدول "ب" يتضمن توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة ، حسب كل فصل ، يكون مرفوقا

عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات. و من خلال عملية التوزيع هذه يمكن

التعرف بصفة واضحة و دقيقة عن تكاليف الأنشطة المختلفة للدولة ؛

- الجدول "ج" يتضمن توزيع النفقات النهائية للمخطط السنوي ، حسب كل قطاع ؛

- الجدول "هـ" الذي يشمل قائمة الحسابات الخاصة للخزينة التي تبين مبلغ الإيرادات المتوقعة

والنفقات و المكشوفات لهذه الحسابات؛

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 87، 88

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

- الجدول "و" ويحتوي على القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية (Taxes Parafiscales) ؛

• مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية (س-3)¹.

ثانيا- عدم تزويد البرلمان بالمعلومات الكافية خلال مرحلة تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية:

دلت الممارسات العملية أن عملية عرض مشروع قانون المالية يكتنفها الكثير من الغموض وعدم الشفافية، فهي لا تتيح للبرلمان المعلومات الكافية لدراسة و تحليل مشروع قانون المالية ، كما أن الوثائق المرفقة بالمشروع ليست غنية بالمعلومات مما ينعكس سلبا على أداء البرلمان، و يرجع السبب في ذلك إما لنقص يعتري عملية صياغة المشروع، و إما لعدم التزام الحكومة بتقديم الوثائق المنصوص عليها قانونا .

فيما يتعلق بنقص في صياغة مشروع قانون المالية، يلاحظ أن بعض مشاريع قوانين المالية، جاءت مخالفة لأحكام المادة 67 من قانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 و المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، التي تقتضي بأن يضم مشروع قانون المالية، مواد تتناول من جديد و في صيغة واضحة ، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة، و على هذا الأساس تلتزم الحكومة عند تقديم مشروع قانون المالية على البرلمان ، بصياغة مشروع قانون المالية صياغة كاملة و واضحة حتى و لو تضمن المشروع بعض الأحكام الجديدة أو تعديلات جزئية و بسيطة، فلا ينبغي لها أن تصيغ فقط الأحكام الجديدة أو أن تكتفي بتدوين و كتابة الأحكام المعدلة دون الأحكام السابقة التي لم يعتريها التغيير، و قد دلت الممارسات العملية على العديد من هذه المخالفات ، فمثلا و بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية 2009 ، أشار النائب "محمد كمال رزقي"، إلى أنه " لا يمكن للنائب أن يدرس بشكل مستفيض قانون المالية، إذا كان القانون يقدم في الشكل الذي هو مقدم به، يعني جملة غير مكتملة و نقاط بدون تغيير، فقد كنت من أصحاب تعديل هذا القانون سنة 1989، حيث أن القانون يجب أن يقدم في شكل كامل، و هذا أمر الصعب يتطلب الرجوع إلى كل قوانين المالية لمعرفة بداية المادة و نهايتها ، و يجب السيد الوزير أن يقدم قانون المالية بهذا الشكل طبقا للمادة 67".²

¹- المرجع المذكور آتفا، ص90. أ.إعمار جمال، تقديم و نائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري ، قسنطينة، عدد21، جوان 2004 ، ص171 إلى 176.

République Algérienne Démocratique Et populaire, Ministère Des Finances , Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées, 2007, p19

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2009 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008، ص10.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

كما أبدت اللجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني نفس الملاحظة، أثناء مناقشة مشروع قانون المالية 2011، حيث صرح مقرر اللجنة بأنه " وفي البداية ، توضح اللجنة أن مشروع قانون المالية، ورد دون نصوص كاملة للأحكام، مثلما تقتضيه أحكام المادة 67 من قانون رقم 24-89، المؤرخ في 03 جمادى الثاني عام 1410 ، الموافق 31 ديسمبر سنة 1989، المعدل و المتمم للقانون رقم 17-84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 و المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، التي تنص على أن يضم مشروع قانون المالية ، مواد تتناول من جديد و في صيغة واضحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة"¹.

أما السبب الثاني ، فيتمثل في عدم التزام الحكومة بتقديم الوثائق المنصوص عليها، مما دفع البرلمان إلى توجيه انتقادات لاذعة للحكومة في عدة مناسبات، حيث وجه النائب "مُجَّد كمال رزقي" بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية 2009، انتقادا للحكومة بقوله "أما بالنسبة إلى المادة 68 فهي تحت الحكومة على أن تقدم صحبة قانون المالية، بعض الوثائق لاسيما ما تضمنه البند الثاني كتقديم ملحقات تفسيرية ، و تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و النتائج المنحصل عليها و آفاق المستقبل مبرزا على الخصوص و صعوبة تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار و مشروع توزيعها على النفقات ، فمثل هذه الوثائق لم تراها مرافقة لقانون المالية، لتسمح للنائب بدراسته بصفة فعالة ، وكما سبق أن قلت و قال زملائي و السيد الرئيس فإن البند الثالث من المادة 68 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة (س-3) ومن الممكن في ظل تعديل هذا القانون الإطار أن نصبح (ن-1)..."²، كما انتقدت اللجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني ، بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية 2012، الحكومة، بسبب نقص الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية ، حيث صرح مقرر اللجنة، بأن " وفي البداية ، تلاحظ اللجنة أن مشروع قانون، لم يرفق بالملحقات التفسيرية حسب ما تقتضيه أحكام الفقرتين 1 و 2 من المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، ولم يرفق كذلك بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة ن-3 حسب ما تقتضيه أحكام الفقرة 3 من المادة 68 من نفس القانون."³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2011 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 183، المؤرخة في 08 ديسمبر 2010، ص25.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2009 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008، ص10.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011، ص18

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المطلب الثاني: تحكم الحكومة في إجراءات دراسة و مناقشة مشروع قانون المالية

تشكل دراسة و مناقشة مشاريع قوانين المالية من طرف البرلمان مرحلة هامة و أساسية في دورة الميزانية، حيث تبتدء بعد إيداع الحكومة مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، طبقا لمبدأ أسبقية المجلس الشعبي الوطني على الغرفة الثانية المكرس بموجب المادة 137 من الدستور ، التي حصرت أسبقية إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لصالح الغرفة العليا (مجلس الأمة)، بينما مشاريع قوانين الأخرى تكون الأفضلية في دراستها و التصويت عليها لصالح الغرفة السفلى¹ (مجلس الشعبي الوطني)، حيث تشرع هذه الأخيرة عملها من خلال اللجنة الميزانية و المالية التي تتولى دراسة و مناقشة ، و بعد ذلك تنهي عملها بوضع تقرير تمهيدي ، يتضمن ملاحظات و إقتراحاتها، ثم يتم عرض هذا التقرير للمناقشة أمام مجلس الشعبي الوطني.

ورغم الأهمية البالغة التي تكتسيها مرحلة دراسة و مناقشة مشروع قانون المالية، إلا أن دور البرلمان يبقى ضعيفا خلال هذه المرحلة، بسبب محدودية دور اللجان المالية الذي يبدو محدودا خلال هذه المرحلة (الفرع الأول) ، و سطحية مناقشات مشروع قانون المالية الطوقة بعدة قيود إجرائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدور المحتشم والمحدود للجان المالية خلال مرحلة الدراسة: بمجرد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان ، يقوم هذا الأخير بإحالتة إلى اللجنة البرلمانية المختصة " لجنة المالية والميزانية" على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو " لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية " على مستوى مجلس الأمة .

و قد يثور تساؤل حول مدى إمكانية باقي اللجان الأخرى المشكلة لغرفتي البرلمان في إطار اختصاصاتها المسندة إليها ، أن تتعرض لدراسة مشروع قانون المالية أو على الأقل أن تشارك

¹ - تقتضي المادة 137 من دستور 2016، بأن "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني". كما تضمنت المادة 20 من القانون رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، على أنه " يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. طبقا للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور. يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، بالاستلام. يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون، المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه".

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

في هذا العمل البرلماني أم أن عملية الدراسة هي حكرًا على لجنتي المالية التابعة لغرفتي البرلمان؟
مبدئيًا باعتبار أن الأنظمة الداخلية و تطبيقًا لأحكام الدستور و لا سيما المادة 134¹ منه ،
قد تكفلت بتحديد اللجان دائمة لكل غرفة برلمانية، وكذا اختصاصاتها ، فإنه من الطبيعي أن تكون
اللجان المختصة في المسائل المالية هما لجنة الميزانية و المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني و لجنة
الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى المجلس الأمة ، وذلك تطبيقًا لأحكام المادة 25 من النظام
الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، و المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.²
لكن الإشكال قد يطرح بسبب تداخل المسائل المالية و المسائل الاقتصادية، فإذا كانت هذه
المسألة لا تطرح أمام لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى المجلس الأمة ، إلا أنه على مستوى
المجلس الشعبي الوطني يطرح هذا الإشكال بسبب الفصل التام بين لجنتي الميزانية و المالية، و الشؤون
الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط³ ، و إن كانت اللجنة الأولى من حيث تسميتهما
و اختصاصاتها كما نصت عليه المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000
، هي المختصة بدراسة مشروع قانون المالية، فإنه يندرج ضمن اختصاصات اللجنة الثانية بعض المسائل

¹- تنص المادة 134 من دستور 2016، على أنه "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي....."
²- في إطار تكييف الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الأحكام الجديدة لدستور سنة 2016، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ
في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، صادق
مجلس الأمة على نظامه الداخلي الجديد في 20 جوان 2017، بينما لم يتم إلى غاية اليوم تعيين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، رغم
أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات شرعت مبكرًا في إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، حيث عقدت عدة
اجتماعات ، منها الاجتماع المنعقد يوم الاثنين 09 جانفي 2017، الذي أشرف على أشغاله رئيس اللجنة السيد عمار جيلاني ، مع
أستاذة جامعيين وإطارات مختصين في القانون العام والقانون الدستوري.

وهكذا لازلت الغرفة السفلى تخضع لنظام داخلي المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000، رغم مرور أكثر من سنتين من صدور دستور
الجديد لسنة 2016، و كذا القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية
بينهما و بين الحكومة.

³- حدد النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، إحصاء كل من لجنة المالية و الميزانية و لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية
و الصناعة و التجارة و التخطيط، حيث نصت المادة 23 منه على أنه تختص لجنة المالية و الميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، والقانون العضوي
المتعلق بقوانين المالية، و بالتزامين الجبائي و الجمركي، و بالعملة، و بالقرض، و بالبنوك، و بالتأمينات، و بالتأمين، كما أن المادة 24 منه نصت على
أنه "تختص لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط بالمسائل المتعلقة بالنظام و الإصلاح الاقتصادي، و بنظام الأسعار و المنافسة
و الانتاج، و بالمبادلات التجارية، و بالتنمية، و بالتخطيط، و بالصناعة و الهيكلة، و بالطاقة و المناجم، و بالمشراكة و الاستثمار". ، بالإضافة إلى ذلك نصت
المادة 38 منه ، على أنه "يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة، جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها،
مرفقة بالمستندات و الوثائق المتعلقة بها"

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المالية مثل الإستثمار¹، غير أنه إستنادا للمادة 45 النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، يمكن لكل لجنة دائمة، أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى، لتبدي رأيها فيه²، ففي هذا الإطار يمكن أن تطلب لجنة الميزانية و المالية رأي لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، في بعض المسائل المالية التي ربما قد تندرج ضمن إختصاصهما³.

و تتمثل مهام اللجان المالية في التحضير العمل البرلماني من خلال إعداد تقارير حول مشروع قانون المالية، فهي تلعب دور تحضيرى و توجيهى للعمل البرلماني، ولتمكين هذه اللجان على أداء مهامها على أحسن وجه، أقر دستور الجديد لسنة 2016، بالبعثات الإستعلامية المؤقتة La Mission (Temporaire D'information) كآلية جديدة للتقصي عن المعلومات حول المسائل المتعلقة بالمالية، حيث نصت المادة 134 من دستور 2016، على أنه " يشكّل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجائهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي. يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية".

وهكذا تعززت قدرات اللجان المالية لغرفتي البرلمان للحصول و تقصي عن المعلومات، فألى جانب الوثائق التي تقدمها الحكومة في إطار مشروع قانون المالية، و جلسات الاستماع التي تعقدها اللجان المالية مع أعضاء الحكومة وإطارها، و كذا الخبراء و المتخصصين في الشأن المالي، أصبح بإمكان هذه اللجان أن تنتقل إلى عين المكان لإجراء التحقيقات عن طريق البعثات الاستعلامية المؤقتة (La Mission Temporaire D'information)⁴.

ورغم أهمية دور هذه اللجان إلا أنه من الناحية الواقعية يبدو محدودا، بسبب تركيبتها (أولا)، وبسبب أيضا نقص الوسائل المتاحة لهذه اللجان (ثانيا).

¹- بوسالم دونيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار -عنابة-، 2007، ص 139

²- تنص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، على أنه " يمكن كل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى، لتبدي رأيها فيه"

³- المرجع المذكور آنفا، ص 139

⁴- في إطار البعثات الاستعلامية المؤقتة، شرعت اللجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بزيارة استطلاعية، قصد معاينة وضعية المحافظات العقارية للولايات بومرداس، باتنة، بسكرة، وهران، تلمسان، وذلك منذ 12 مارس 2018.

<http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13>

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

أولاً- هيمنة الأغلبية الحكومية على تركيبة اللجان المالية: تحتل اللجان المالية من حيث تركيبتها ، مكانة متميزة بالمقارنة باللجان الدائمة أخرى¹ ، فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني، تتكوّن لجنة الماليّة والميزانيّة من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر، بينما تتشكل اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً على الأكثر². أما على مستوى الغرفة العليا أي مجلس الأمة، تضم كل من لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، وكذلك لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و تنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضواً على الأكثر، بينما وتتكون بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضواً على الأكثر³.

و من خلال حرص المشرع الجزائري على تدعيم و تعزيز تشكيلة اللجان المالية لغرفتي البرلمان بالمقارنة مع اللجان الأخرى ، يتبين لنا المكانة الخاصة التي تحظى بها اللجان المالية لغرفتي البرلمان ، وكذا الأهمية السياسية لقوانين المالية في حياة كل دولة⁴. ومن ناحية أخرى أن سبب هذا التدعيم في التشكيلة يرجع إلى أهمية الجانب المالي - على حد قول أستاذ سعيد بوشعير - " وتقنيّة و الوقت

¹ يضم المجلس الشعبي الوطني من 12 لجنة دائمة، حيث نصت المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، على أنه " يشكّل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:

1- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات ، 2- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون و الجالية ، 3- لجنة الدفاع الوطني ، 4- لجنة الماليّة و الميزانية ، 5- لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط ، 6- لجنة التربية و التعليم العالي و البحث العلميّ و الشؤون الدينيّة، 7- لجنة الفلاحة و الصيد البحريّ و حماية البيئة، 8- لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة، 9- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعيّة و العمل و التكوين المهني، 10- لجنة الاسكان و التجهيز و الزيّ و التهيئة العمرانيّة، 11- لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكيّة و اللاسلكيّة، 12- لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجمعيّ".

أما فيما يتعلق باللجان على مستوى مجلس الأمة، فتتكون من 9 لجان، حيث نصت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أنه " يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة وهي:

1- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، - لجنة الشؤون الاقتصادية و الماليّة ، 3- لجنة الدفاع الوطني، 4- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي و الجالية الجزائرية في، 5- الخارج لجنة الفلاحة و التنمية الريفيّة، 6- لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلميّ و الشؤون الدينيّة، 7- لجنة التجهيز و التهيئة العمرانيّة و الإسكان و حماية البيئة، 8- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعيّة و العمل و التضامن الوطني، 9- لجنة الثقافة و الإعلام و الشبيبة و السياحة"

² المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 " تتكوّن لجنة الماليّة و الميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً على الأكثر"

³ المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أنه " تتكون لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و تنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، و كذا لجنة الشؤون الاقتصادية و الماليّة من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضواً على الأكثر و تضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضواً على الأكثر". الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مجلس الأمة، النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017، ص 18

⁴ كسير سليم، البرلمان و القوانين المالية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 16.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الذي تستغرقه دراسة قانون المالية و الميزانية سواء السنوي منه أو التكميلي و المحدد بخمسة و سبعين يوما كحد أقصى وإلا صدر رئيس الجمهورية المشروع بامر له قوة القانون ومن ثمة يجرم البرلمان من أهم اختصاص مسند له من قبل الدستور.¹

و رغم أن الدستور الجزائري لسنة 2016 ، قد أقر بموجب المادة 114 منه على الحقوق "الخاصة" للمعارضة²، و التي منها تمثيل المناسب في أجهزة غرفتي البرلمان (الفقرة الخامسة من المادة 114 من دستور 2016)، إلا أن المقصود بالتمثيل " المناسب" - كما يرى الأستاذ مسعود شيهوب - الوارد في الدستور هو التمثيل التناسبي المبني على عدد المقاعد البرلمانية المحصل عليها من طرف

¹ - سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 64

² - لقد مر وضع المعارضة البرلمانية في الجزائر - كما يرى الأستاذ مسعود شيهوب - من اللاوجود إلى الوجود المحتشم ، ثم الاعتراف الدستوري لسنة 2016 ، فبعد مرحلة الإستقلال، تبنت النظام الحزب الإشتراكي و نظام الحزب الواحد في ظل دستور، 1963 ثم دستور 1976، فلم يكن في تلك الفترة أي اعتراف بحقوق المعارضة لتنافيها مع مبدأ الأحادية، و يصدر دستور 28 فيفري 1989، تحولت الجزائر نحو النظام التعددي، وإن كان دستور لم يعترف صراحة بحقوق المعارضة البرلمانية إلا أنه نص على جملة من الحقوق المخولة للنواب بغض النظر عن إلتماهاهم الحزبية ، و تشمل هذه الحقوق، حقوق المعارضة التي من بينها:

- في مجال إعداد القوانين و التصويت عليها، حيث خول الدستور لعشرين (20) نائبا بحق المبادرة، و لعشرة (10) نواب تقديم التعديلات ،

- في مجال الرقابة على عمل الحكومة ، و يتعلق الأمر بحق كل برلماني في مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في توجيه الأسئلة الشفوية و الكتابية إلى أعضاء الحكومة، وحق الإستجواب ، و حق إنشاء لجان التحقيق من قبل عشرين (20) نائبا، وحق مناقشة برامج عمل الحكومة و بيان السياسة العامة ، والتصويت على ملتصق الرقابة و غيرها من الحقوق.

كما أن النواب يتمتعون بجملة من الحقوق و الصلاحيات في مجالات أخرى ، مثل حق إنشاء المجموعات البرلمانية (لكل عشرة (10) نواب) ، وحق المشاركة في تسيير هيكل المجلس سواء على مستوى المكتب أو اللجان ، و أخيرا المشاركة في الديبلوماسية البرلمانية. لقد أكدت دستور 1996 المعدل و المتمم، على هذه الحقوق المعلنة دون أن يرقبها إلى درجة حقوق "خاصة" بالمعارضة البرلمانية لوحدها ، فقد ظلت حقوقا مشتركة لأعضاء البرلمان ممارستها فردية أو جماعيا دون تمييز على أساس الانتماء للأغلبية أو للمعارضة. غير أن الاعتراف الدستوري الصريح بالمعارض البرلمانية تكرر و لأول مرة في ظل دستور 06 مارس 2016 ، حيث حدد الدستور بموجب المادة 114 منه مجموعة من الحقوق " الخاصة" بالمعارضة البرلمانية ، موزعة على ثمانية محاور رئيسية، وهي:

- حرية التعبير و الرأي و الاجتماع

- حق الإستفادة من الإعانة المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان

- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية

- المشاركة الفعلية في مراقبة أعمال الحكومة

- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان

- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة (187 ف2) من الدستور

- المشاركة في الديبلوماسية البرلمانية

- تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة

الأستاذ مسعود شيهوب، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري - قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016-، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 13، 2016، ص 28، 29، 30.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

كل حزب¹، طبقا للمادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 17 من النظام الداخلي للمجلس الأمة)².

وبشأن إجتماعات اللجان البرلمان الجزائري فتتم بناء على استدعاء من رئيسها أثناء دورة العادية المجلس ، كما يمكن و عند الإقتضاء أن تسدعى خارج الدورة العادية، من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، و لا تصح مناقشات أو التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل ،ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد أعضاء اللجنة الحاضرين.³

غير أن ما يساهم في إضعاف الدور النيابي للجان المالية، ويفقدها كثيرا من سلطتها، هو إعتقاد كثير من أعضائها بضرورة تدعيم مشروع الحكومة ، باعتبارهم من الأحزاب الأغلبية أو ما يطلق عليه بأحزاب المولات.

ثانيا- حرمان اللجان المالية من ممارسة حقها في الولوج إلى المعلومة: تعد اللجان المالية من بين

أجهزة غرفتي البرلمان الأساسية في العملية التشريعية، حيث تعمل و تسهر على دراسة مشاريع قوانين المالية و الاقتراحات المتعلقة بها، كما تعمل على تحليل هذه المشاريع و اكتشاف النقائص و الثغرات ، مع تقديم الملاحظات و التوصيات المناسبة أثناء إعداد التقرير التمهيدي أو التكميلية المتعلقة بمشروع قانون المالية محور الدراسة لتقدمه للمناقشة و التصويت عليه.

غير أن اللجنة المالية على مستوى غرفتي البرلمان، لا تستطع القيام بالمهام المنوطة إليها على أكمل وجه بسبب عدم تزويدها بالمعلومات الضرورية و الكافية حول مشاريع قوانين المالية.

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 44

² - تنص المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 "يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 34 أعلاه . ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50"

أما المادة 17 من النظام الداخلي للمجلس الأمة فتتص على أن "توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائه، تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 23 أعلاه. ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50"

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مجلس الأمة، النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017، ص 19

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

إن التعقيم الحكومي عن ابداء المعلومات الكافية حول مشروع قانون المالية يتخذ عدة أوجه، وهي:

1-نقص الوثائق المتعلقة بمشروع المالية: إن الوثائق الميزانية تشكل مصدرا هاما لا تزويد اللجنة

المالية بالمعلومات حول المشروع قانون المالية.

فمن المعلوم أنه طبقا للمادة 67 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، يجب أن يتضمن

مشروع قانون المالية ، على الجزء الأول الذي يقترح فيه طرق ووسائل التوازن المالي، وعلى الجزء الثاني

، الذي يتناول الميزانية و العمليات المالية، كما يجب أن يرفق المشروع بجداول الملحق "أ- ب- ج- هـ- و"

، و بتقرير تفسيري

عن التوازن الاقتصادي والمالي، وأيضا بمشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية (س-3) .

غير أن هذه الوثائق لا تصل كاملة إلى اللجان المالية ، مما يجعل من قراءة هذه اللجان للميزانية

جدّ صعبة، وقد انتقدت اللجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني هذه الممارسات الحكومية

، فمثلا صرح مقرر اللجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بأن مشروع قانون المالية

2012، "لم يرفق بالملحقات التفسيرية حسب ما تقتضيه أحكام الفقرتين 1 و 2 من المادة 68 من القانون 84-

17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، ولم يرفق كذلك بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة ن-3

حسب ما تقتضيه أحكام الفقرة 3 من المادة 68 من نفس القانون".¹

و على هذا الأساس فإن عدم تقديم الحكومة كل المعلومات إلى اللجان المالية بسبب نقص وثائق

بمشروع قانون المالية ، من شأنه أن يصعب عمل هذه اللجان ،ومن تم يؤدي إلى إضعاف دورها خلال

مرحلة الدراسة.

2- عدم إلزامية إجراء الإستماع (Les Demandes D'audition):

تعتمد اللجنة المالية في إطار دراستها لمشروع قانون المالية على عقد جلسات مرطونية للاستماع

مع الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع المالية ،وهي وزير المالية و المديرية العامة للمحاسبة

و الوكالة المحاسبية المركزية للخرينة، المديرية العامة للميزانية، رئيس مجلس المحاسبة ، المديرية العامة للخرينة

، المديرية العامة للتقدير و السياسات ، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للأملاك الوطنية، المديرية

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011، ص 18

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

العامة للجمارك، كما يمكن أن تستمع اللجان المالية تطبيقاً لأحكام المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ،الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، إلى مسؤولي القطاعات الوزارية، بحيث يمكنها أن تستدعي أي وزير لمناقشة مشروع ميزانية القطاع الذي يشرف عليه¹.

بالإضافة إلى ذلك يمكن لكل لجنة مالية في إطار ممارسة عملها ، أن تدعو أشخاصاً مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، فمثلاً في إطار دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2018 ، و لأجل " تعميق التشاور و الحوار حول السياسة الجبائية و آفاق تطورها ، بما يساهم في زيادة الإيرادات الجبائية العادية ، إستتمعت اللجنة إلى السيد قادي عبد المجيد ، خبير في المسائل الجبائية و المالية العامة"²

غير أن إجراء الإستماع لم ينظم بكيفية تجعل منه إجراء إلزامياً ، مما يترك لأعضاء الحكومة و لإطارها و كذا جميع الهيئات المعنية بجلسات الاستماع الحرية في الرد أو عدم الرد على طلبات اللجنة ، فمثلاً لم يستجب الوزراء الداخلية و الجماعات المحلية ، و التجارة ، و الأشغال العمومية، و التضامن و الأسرة وقضايا المرأة لدعوة لجنة المالية و الميزانية و ذلك في إطار دراستها لمشروع ميزانية الدولة لسنة 2014³، و قد تكرر هذا الغياب أيضاً بمناسبة دراسة لجنة المالية و الميزانية مشروع ميزانية الدولة لسنة 2015⁴، حيث لم تعقد جلسات الاستماع لكل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير السكن و العمران و المدينة، و وزير الأشغال العمومية، و وزير الصحة و السكان و اصلاح المستشفيات ، و وزير التعليم العالي و البحث العلمي .

¹ - المادة 26 للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين، حسب الحالة."

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 23، المؤرخة في 20 نوفمبر 2017، ص 14

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2014 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 63، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013، ص 09

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2015 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 127، المؤرخة في 18 نوفمبر 2014، ص 11

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و هكذا فإن اللجنة الدائمة المختصة لا تستطيع أن تتحصل على المعلومات الكافية عن طريق إجراء الإستماع ، في ظل عدم استجابة بعض الوزراء لدعوة لجنة المالية و الميزانية ، مما ينعكس سلبا على أدائها

و من ناحية أخرى ، يلاحظ أن بعض القطاعات الوزارية لا يتم استدعاؤها إلى جلسات الاستماع على غرار الوزارة المنتدبة للدفاع الوطني، وزارة الخارجية ، وزارة العدل ، و هو ما أثر حفيظة بعض النواب البرلمان، فمثلا عبر النائب السيد¹ شافع بو عيش¹ عن عدم رضاه على عدم استدعاء بعض الوزراء أمام لجنة المالية و الميزانية لدراسة مشروع قانون المالية لسنة 2013، بقوله: " نستنكر في مجموعتنا البرلمانية رفض رئيس لجنة المالية و الميزانية استدعاء الوزير المنتدب للدفاع الوطني ووزير الخارجية ووزير العدل لمناقشة ميزانياتهم القطاعية، بحجة أن هذه الوزارات وزارت سيادية ولم تتعود اللجنة استدعاتها ، أوليس صاحب السيادة هو الشعب و نحن نوب عنه في مهمة الرقابة على أعمال الحكومة؟ أم أن هناك حكومة تخضع للرقابة و القانون و هناك حكومة أخرى لا تخضع للرقابة و القانون"².

3- الطبيعة التقنية لمشروع قانون المالية: يوصف مشروع قانون المالية بأنه قانون تقني

، و على هذا الأساس فإن دراسة هذا المشروع ، ينبغي أن تتم من طرف أشخاص تتوفر فيهم الكفاءة و أن يكونوا من ذوي الإختصاص، ورغم أن أعضاء اللجان المالية يمكنهم الإستعانة بخبراء و مختصين إلا أن ذلك لن يحول من أن تجد هذه اللجان صعوبة في دراسة مشروع قانون المالية و قراءته قراءة جيدة ، خاصة في ظل عدم تقديم الحكومة كل الوثائق التي تساعد على الفهم الجيد للنص المعروض أمامها.

ثالثا - الإجراءات المعقد لسير عمل اللجان المالية: تشكل الإجراءات لسير عمل أية هيئة

أو مؤسسة عاملا أساسيا لنجاحة أدائها، فإذا كانت إجراءات المتعلقة بسير عمل اللجان البرلمانية تضيي الشفافية على عملها ، و تمكن جميع أعضائها من المساهمة في صنع القرار، فعندئذ ، يكون نظامها الإجرائي سليما و عنصرا حاسما في أداء دورها على أحسن وجه، غير أنه من الملاحظ أن الأنظمة الداخلية

¹- النائب شافع بو عيش رئيس المجموعة البرلمانية لجهة القوى الاشتراكية خلال العهدة التشريعية (2012-2017)

²الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013 و مناقشته، الجريدة الرسمية

للمناقشات، العدد 18، المؤرخة في 28 نوفمبر 2012، ص 18

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

لغرفتي البرلمان تتضمن على إجراءات تقييد عمل اللجان البرلمانية، فهي لا تمكن جميع أعضائها من المساهمة في القرار(1)، ولا تضفي الشفافية على عملها(2).

1- تدي نسبة حضور أعضاء اللجنة للإجتماعات المتعلقة بمناقشة مشروع قانون المالية :

بسبب الطابع الجوازي للإجتماعات المتعلقة بمناقشة مشروع قانون المالية، و المكرسة بموجب المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، التي اقتضت بأن تصح مناقشات اللجان الدائمة، مهما كان عدد أعضائها إلا أنه يشترط للتصويت داخل هذه اللجان الدائمة حضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة تعذر توافر النصاب القانوني يؤجل الفصل في موضوع الاجتماع لاحقاً، وتعد جلسة ثانية في أجل ست (6) ساعات، ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

و يعتبر هذا الشرط - كما يرى الأستاذ سعيد بوشعير - إيجابياً نظراً لكون أشغال اللجان الدائمة ذات أهمية بالغة بالنسبة لحسن سير عمل اللجنة، و أداء مهمة المسندة إليها على أكمل وجه، ولذلك لا يشترط حضور كل أو أغلبية أعضاء بسبب الغيابات المتكررة التي أصبحت تطغى و للأسف الشديد على العمل البرلماني ، و إن كان الالتزام السياسي و الأدبي يفرض على العضو حضور جميع جلسات اللجنة باعتباره ممثلاً للشعب و الأمة ، فإنه من الواجب أن يسخر وقته و يخصص جهده للعمل البرلماني¹.

و لتحقيق هذه الغاية نص النظام الداخلي لمجلس الأمة الجديد بموجب المادة 35 منه ، على إلزامية حضور مناقشات اللجان الدائمة².

إذا كان حضور مناقشات اللجان اختيارياً حسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن عملية التصويت و بالنظر لأهميتها لا تخضع لنفس المنطق، حيث أوجبت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و 40 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الشعبي الوطني) على الأعضاء حضور جلسات التصويت، لكنها أقرت في المقابل ذلك بمبدأ الأقلية في الاجتماع

¹ - سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 65

² - نص المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجديد لسنة 2017، على أنه " لا تصح المناقشات و/ أو التصويت في اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء " ، و يختلف هذا النص عن النص القديم الوارد في المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 و المعدل و المتمم ، الذي إقتضى بأن " تصح مناقشات اللجان الدائمة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين . لا يصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء "

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الثاني المؤجل ، وذلك في حالة عدم توفر النصاب القانوني بسبب عدم حضور أغلبية الأعضاء ، عندئذ يتم التصويت في الجلسة الثانية و بعد 24 ساعة على الأقل من الاجتماع الأول ، وحتى لا يستحوذ مكتب المجلس بمفرده على أشغال اللجنة و لا يعذر أحد و لا يحتج على قرار اللجنة¹.

2 - عدم شفافية أعمال أشغال اللجان: تعد محاضر أشغال اللجان المالية طبقا لأحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الشعبي الوطني)، غير قابلة للنشر ، كما أن اجتماعاتها مغلقة ، فبمجرد انتهاء الفترة التشريعية تودع أعمالها من محاضر و تسجيلات في أرشيف اللجنة و المجلس ، و لا يسمح بالاطلاع عليه إلا بإذن رؤسائها.

إن تكريس الطابع السرية على أشغال اللجان المالية، و حظر نشر محاضرها يعتبر تجريدا فاضحا لمبدأ الشفافية و انتقاصا من سلطة البرلمان، و مساسا بمبدأ الديمقراطية التي تقوم على أساس إعلام و تحسيس الرأي العام بعمل مؤسسات الدولة ، و التي من بينها أعمال اللجان البرلمانية.

و على خلاف ذلك نجد أن برلمانات الدول الغربية لا تسمح فقط بنشر محاضر و تقارير لجانها الدائمة ، وإنما ترخص بالث السمي و البصري لأشغالها، بهدف إطلاع المواطن و تحسيسه بالقضايا العامة و المصيرية في دولته².

الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية تحت وصاية الحكومة

(Une discussion budgétaire sous la tutelle du Gouvernement)

تحتل المناقشة داخل البرلمان في العديد من الدول ، مكانة هامة في النشاط البرلماني ، و يبدو ذلك جليا من خلال الآراء و الأفكار التي يبدي بها الأعضاء بشأن مشروع قانوني معين معروض على المناقشة ، و ما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع و تقييمه .

غير أن المناقشة في المجال المالي ، تأخذ بعدا آخر بسبب الطابع التقني لمشروع قانون المالية ، و أيضا نتيجة سعة الصلاحيات الإجرائية المتاحة للحكومة للتأثير على مسار مناقشة على الميزانية ، فبالإضافة على قدرتها في تحديد جدول أعمال البرلمان (المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ

¹ - سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 66

² - كسير سليم ، نفس المرجع، ص 22

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة) ، و القيود على سلطة تعديل البرلمانين (المادة 139 من دستور 2016) ، يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان عقد جلسات مغلقة (المادة 133 من دستور 2016) ، كما باستطاعتها رفض و معارضة أي تعديل على نص مقترح من طرف لجنة متساوية الأعضاء (المادة 138 من دستور 2016) ، فضلا عن ذلك بإمكان الحكومة أن تعترض على تعديل على نص مقترح من طرف نواب البرلمان.

و لدراسة مدى تأثير الحكومة على مسار مناقشة على مشروع الميزانية ، نتناول أولا الدور المحدود للبرلمان خلال مناقشة مشاريع قوانين المالية، ثم نتطرق ثانيا للقيود التي تعترض المبادرات البرلمانية في مجال التعديل المالي.

أولا- الدور المحدود للبرلمان خلال مناقشة مشاريع القوانين المالية: استلزمت الفقرة

الأولى من المادة 138 من الدستور، من أن يكون مشروع القانون موضوع مناقشة أمام غرفتي البرلمان أي أمام المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة قبل التصويت عليه¹، فخلال هذه المرحلة يستعيد البرلمان سلطته عن طريق مناقشة مشروع قانون المالية ، حيث تنفرد المؤسسة التشريعية بصلاحيات واسعة في إثراء مشروع القانون وكذا تقارير اللجان عن طريق تدخلات أعضائها²، وبذلك يبدو نظريا البرلمان سيديا من خلال مسار مناقشة مشروع قانون المالية (أولا)، لكنه سرعان ما تتلاشى سلطته من الناحية الواقعية ، فيغلب عليها طابع السطحية خلال مرحلة المناقشة (ثانيا).

1- مسار مناقشة مشروع قانون المالية: تجري دراسة مشروع قانون المالية أمام المجلس الشعبي

الوطني أولا ، ثم مجلس الأمة ثانيا طبقا لقاعدة أسبقية المجالس النيابية على مجالس الأمة أو الشيوخ المكرسة في البرلمانات ذات المجلسين، و التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 137 من دستور 2016، و يتخذ مسار مناقشة مشروع قانون المالية في جلسات علنية و على مرحلتين متتاليتين:

¹- عزة عبد العزيز والرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017، ص 212، 213. كما يمكن الإطلاع على هذا المقال على الموقع الإلكتروني <http://revues.univ-setif2.dz/index.php>

²- جفال نور الدين ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 94

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المناقشة العامة (La Discussion Générale) و المناقشة مادة مادة (La Discussion Par Article)، حيث عادة ما تفتتح المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة (الذي عادة ما يكون وزير المالية و أحيانا وزير العلاقات مع البرلمان)، و الذي يوضح لأعضاء البرلمان سياسة الحكومة المالية و الأسباب التي حملتها على وضع مشروع قانون المالية في الشكل الذي هو عليه ، و بعد هذا العرض، يفسح المجال لمقرر اللجان المالية (مقرر اللجنة المالية و الميزانية على مستوى مجلس الشعبي الوطني، مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة) لتقديم عرض مفصل يحلل فيه مشروع الميزانية ، و يشرح أسباب التعديلات المقترحة من قبل اللجان المالية لكلا الغرفتين¹، ثم يتدخل أعضاء البرلمان الذين يرغبون في الإدلاء بآرائهم بحسب ترتيب تسجيلهم ، حيث يعبرون عن وجهة نظرهم حول السياسة العامة للحكومة في مختلف جوانبها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و بعد ذلك تحال الكلمة مرة أخرى إلى ممثل الحكومة (الوزير المالية غالبا) ، الذي عادة ما يرد على ملاحظات التي قدمها أعضاء البرلمان ، ثم تختتم المناقشة بالتصويت على مشروع قانون المالية².

ثانيا- الطابع الشكلي و السطحي لمناقشات البرلمان: تتم مناقشة مشاريع القوانين المالية في كل مجلسي البرلمان حسب الإجراءات و الآليات تحدد و تضبط ترتيب أخذ الكلمة لكل المتدخلين (الحكومة ، لجنة المالية، أعضاء البرلمان).

¹ - أصبح بإمكان أعضاء مجلس الأمة بعد صدور دستور 2016، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع القوانين ، حيث نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، على أنه "مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته. لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى. يجتد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات." ، كما نص النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017، على ذات الحكم في المادة 71 منه ، التي جاء فيها "طبقا لأحكام المادة 28 من من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع و اقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور ، من قبل الحكومة، و/أو اللجنة المختصة، و/أو عشرة (10) من أعضاء المجلس. لا يمكن أعضاء المجلس ، أعضاء اللجنة المختصة، و كذا أصحاب اقتراح القانون ، حسب الحالة ، التوقيع على اقتراحات التعديلات أو ايداعها

² - أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 135

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و الملاحظ أن تدخل البرلمانين مقيد حسب ترتيب تسجيلهم، كما هو محدد بمدة زمنية عادة ما تقدر بسبع (07) دقائق¹، بينما تدخل الحكومة لا يخضع لمدة زمنية محددة، كما يمكنها الحصول على الكلمة خلال المناقشة بناء على طلبها².

و ينصب نقاش البرلمانين عادة على مسائل ذات طابع عام و ليست لها طبيعة تقنية، بسبب قلة المعلومات (الاقتصادية، الإحصائية، الجبائية ...) التي يمتلكها البرلمانين، و الكيفية التي يعرض فيها مشروع قانون المالية من قبل الحكومة و التي لا تسمح بالقراءة الجيدة للمشروع بسبب نقص الوثائق المرفقة بمشروع الميزانية، وفضلا عن ذلك فإن التكوين العلمي لأغلبية أعضاء البرلمان خارج التخصص المالي، يترتب عنه خروج النقاش عن الطابع التقني الذي يستأثر به عدد محدود من البرلمانين³.

وهكذا ينحدر النقاش التقني إلى مرتبة أدنى، في المقابل ذلك يغلب على المناقشة البرلمانية الطابع السياسي، حيث تركز الأغلبية الموالية للحكومة على مدحها من خلال التركيز على الإنجازات التي حققتها، بينما توجه المعارضة النقد من خلال التركيز على المطالب الاجتماعية للمواطن.

ثانيا- محدودية المبادرات البرلمانية في مجال التعديل المالي: يعتبر الحق في التعديل، امتيازاً

منوفاً للبرلمان بهدف تمكينه من المساهمة و المشاركة في إعداد وصياغة النصوص القانونية لاسيما منها

¹ - لم يحدد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان المدة الزمنية لتدخل أعضاء البرلمان، بل هذا التحديد هو ناتج عن ممارسات وكذا قرار متخذ من طرف هيئات الرؤساء التي تتكون طبقا للمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان الدائمة، و تختص هذه الهيئة بمايلي:

- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للبرلمان، - تحضير الدورة العادية للبرلمان و تقييمها، - تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها-، تنظيم أشغال الجلسات العامة للبرلمان.

² - تنص المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، على أنه "يشعر في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

يشعر في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص.

يتناول الكلمة بناء على طلبه ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

يقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات، إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله وتبنت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع.

³ - كسير سليم، نفس المرجع، ص 30، 31

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

التي تتعلق بالمجال المالي، و على هذا الأساس أقر القانون العضوي أحقية البرلمان في تعديل النصوص القانونية ، و ذلك بموجب المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، على أنه "مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته. لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروف للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات".¹ و مما يعزز أحقية البرلمان في مجال التعديل أن الدستور الجديد ، و كذا النصوص القانونية التطبيقية التي صدرت من بعده ، وسعت سلطة تعديل مشاريع القوانين لتشمل الغرفة العليا بعدما كانت هذه السلطة في ظل دستور 1996 المعدل و المتمم ، محظورةً عليها و حكراً على نواب المجلس الشعبي الوطني، ورغم هذا التقدم المحقق في تدعيم سلطة البرلمان ، إلا أن هذه السلطة لازالت تخضع لقيود و ضوابط شكلية و أخرى موضوعية، حيث كرس المؤسس الدستوري الجزائري في مجال المالي ، وعلى غرار ما يجري به العمل في الأنظمة المقارنة ، ضوابط موضوعية و قيود إجرائية صارمة تكفل توازن الميزانية العمومية ، وتضمن ترشيد تسيير الموارد المالية للدولة، وفق الآليات التي تحقق الأمن الاقتصادي و الاجتماعي في المجتمع.

¹ أكدت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على أحقية البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المعروضة عليه ، حيث نصت المادة 71 من النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017، على أنه "طبقاً لأحكام المادة 28 من من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع و اقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور ، من قبل الحكومة، و/أو اللجنة المختصة، و/أو عشرة (10) من أعضاء المجلس. لا يمكن أعضاء المجلس ، أعضاء اللجنة المختصة، وكذا أصحاب اقتراح القانون ، حسب الحالة ، التوقيع على اقتراحات التعديلات أو ابداعها" ، كما نصت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "وفقاً للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب.

يجب أن يكون التعديل معللاً ولبليج وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية يُوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل. يُقدّر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة. يُقرّر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلاً. في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحابه. تُحال التعديلات المقبولة تطبيقاً للفقرات السابقة، على اللجان المختصة، وتُبلغ إلى الحكومة، وتُوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني. لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية وفق أحكام هذه المادة أو التوقيع مع أصحابها. يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها."

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

فمن المعلوم أنه إذا كان المؤسس يهدف من خلال هذه الضوابط الموضوعية و الإجرائية ، إلى من جهة المحافظة على التوازنات الميزانية العامة للدولة ، و من جهة أخرى تكريس سلطة الحكومة في مجال إعداد الميزانية نظرا لما لها من خبرة في التحكم في تسيير مالية الدولة (إعداد الميزانية ، و تنفيذها ، و مراقبة تسيير المال العام... إلخ) ، إلا أنه من الناحية أخرى قد يؤدي تطبيق هذه النص القانوني إلى المساس بمبدأ دستوري هام ألا وهو سيادة البرلمان في مجال التشريع الذي أقرته معظم الدساتير العالم ومنه الدستور الجزائري (المادة 112) ، و من تم تكون هذه القيود و الضوابط عاملا حاسما في تدني سلطة المالية للبرلمان الجزائري من خلال عدم قدرة البرلمانين في صناعة قوانين المالية وتعديلها.

ولدراسة مسألة محدودية المبادرات البرلمانية في مجال التعديل المالي، ندرس أولا القيود الإجرائية على التعديل، ثم نتعرض ثانيا القيود الموضوعية على التعديل، و نتناول ثالثا الحلول العملية المتبعة في الجزائر لمعالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 139 من الدستور ، و أخيرا نتطرق إلى الحلول المتبعة في فرنسا لمعالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 40 من دستور 1958.

1 - القيود الموضوعية على حق التعديل البرلماني: تقضي المادة 02/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بأنه يجب أن يكون التعديل معللا و بإيجاز وأن يخص مادة من مواد النصّ المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية، إذ يمنع منعاً باتاً على أعضاء البرلمان و الحكومة على حد سواء، تقديم تعديلات تتضمن موضوعات غريبة عن مشاريع قوانين المالية و المحددة بموجب المادة 67 من قانون 07 جويلية 1984 ، فلا يمكن إدراج ضمن التعديلات أحكام لا علاقة لها بقوانين المالية و التي تعرف بالمصطلح الفرنسي (les cavaliers budgétaires) وهي أحكام أجنبية (des dispositions étrangères) و دخيلة عن مواضيع و مجالات قوانين المالية¹.

و من ناحية أخرى أقر الدستور الجديد و كذا التشريعات التطبيقية التي صدرت من بعده، قواعد و ضوابط بهدف المحافظة على توازن الميزانية ، و في هذا الإطار نصت المادة 139 من دستور 2016، على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي

¹ - كسير سليم ، نفس المرجع، ص 40، 41

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".، كما اقتضت نفس الحكم الوارد في المادة 139 السالفة الذكر، الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، التي نصت " ... لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة 139 منه...".

وعليه يحظر على البرلمانين تقديم تعديلات مخالفة للمادة 139 من الدستور، والتي تؤدي إلى خفض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، و دون أن تكون مرفوقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

و الملاحظ أن التعديل في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق و الصادر في 15 أوت 1977، نص بصريح العبارة في الفقرة الثانية من المادة 120 منه على رفض إيداع اقتراحات القوانين في حالة ثبوت عدم قبولها حسب المادة 149 من دستور 1976، التي تشبه المادة 139 من دستور 2016، كما خولت المادة 124 من ذات النظام الداخلي، في فقرتها السادسة (06) و السابعة (07) لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض إيداع أي تعديل طبقا للمادة 120 السالفة الذكر. بالإضافة إلى ذلك منح نفس النظام الداخلي للحكومة أو لأي نائب حق معارضة أي تعديل يتقدم به النواب بالاعتماد على المادة 149 من دستور 1976¹.

وبعد المصادقة على دستور 1996، خولت المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 13 أوت 1997، للحكومة حق معارضة اقتراحات القوانين اعتمادا على المادة 121 من الدستور، بينما لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة خاصة بعد تنصيب هذا الأخير كغرفة ثانية سنة 1998، أية إشارة للتدابير المنصوص عليها في المادة 121 من دستور 1996.

ولم يتغير الوضع عما كان عليه سابقا بعد صدور دستور 2016، و كذا صدور القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة في 25 أوت 2016، حيث لم تشير المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر

¹ - د. عبد المجيد جبار، المحافظة على المال و العقلانة البرلمانية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014، ص30

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

في 22 أوت 2017، أية أحكام تطبيقية للمادة 139 من دستور 2016، كما لم يتم الإشارة صراحة إلى اختصاص المجلس سواء من خلال رئيسه أو المكتب أو أعضاء المجلس لرفض أو معارضة التعديل المقترح بسبب مخالفته للمادة 139 من دستور ، بخلاف كما ذكرناه سابقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الذي تضمن على كافة التدابير التطبيقية للمادة 149 من دستور 1976.

و نتيجة لهذه الوضعية ، كرست الممارسة العملية وضعية قانونية مفادها أن الهيئة التشريعية الممثلة في مكتب (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة)¹، وللجان المالية لغرفتي البرلمان²، ملزمة لوحدها بمنطوق المادة 139 من دستور 2016.³

و تجدر الإشارة إلى أن المادة 139 من الدستور لا تشير صراحة إلى التعديلات التي يودعها النواب أثناء دراسة و مناقشة مشاريع القوانين المالية، و إنما إكتفت بذكر " اقتراح أي قانون " (Toute Proposition de Loi) ، و على خلاف ذلك فإن المؤسس الدستوري الفرنسي نص صراحة على مصطلح " التعديلات " (Amendements) في المادة 40 من الدستور التي جاء فيها " لا تقبل الإقتراحات أو التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كانت الموافقة عليها يترتب عنها إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث أو زيادة في عبء عام"¹.

¹- تنص الفقرة 05 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه ".... يُقرّر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا...."، كما تخول الفقرة 04 من المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 2017 ، نفس الصلاحية لمكتب مجلس الأمة " زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي..... البث في اقتراحات القوانين و التعديلات و اللوائح من حيث الشكل...."

²- يمكن للجان الدائمة وخاصة للجان المالية أن تبث في تعديلات المقترحة من قبل أعضاء البرلمان طبقا للمادة 139 من الدستور، و ذلك بموجب الفقرة 07 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، على أنه ".... تحال التعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة، على اللجان المختصة، وتُبلّغ إلى الحكومة، وتوزّع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني...."، كما خولت المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 2017 ، نفس الصلاحية للجنة المختصة (لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية) ، حيث نصت على أنه " تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشاريع و في اقتراحات القوانين بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح ، حسب الحالة، كما يمكن أن تسمع إلى مندوب أصحاب التعديل" ، كما نصت المادة 71 من ذات النظام الداخلي على أنه " تحال اقتراحات التعديلات المقبولة على اللجان المختصة، وتُبلّغ إلى الحكومة، وتوزّع على أعضاء المجلس. تدرس هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها ، أو من ينوب عنهم من الموقعين بحضور ممثل الحكومة...."

³- د. عبد المجيد جبار، نفس المرجع، ص 31

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و إذا كان غاية المؤسس هو الحفاظ على توازنات الميزانية العامة التي قد يقصد بها تساوي بين الإيرادات و النفقات ، فإن الملاحظ أن أغلبية الأنظمة لم تعد تأخذ بمبدأ التوازن، وإنما تلجأ إلى تسير ميزانيتها عن طريق العجز، الذي يكون إصطناعيا ، و غير حقيقي نتيجة توفر موارد مالية إحتياطية.

و تعتبر الجزائر من البلدان التي تعمل بطريقة تسيير الميزانية بالعجز غير الحقيقي ، إعتبارا أن تمويله يتم جزئيا من صندوق ضبط الإيرادات الذي أحدث بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000 ، و الذي يتم تمويله من فوائض القيم الناتجة عن مستوى تجاوز إيرادات الجبائية البترولية لتقديرات قانون المالية (السعر المرجعي المعتمد في تأطير ميزانية الدولة و المقدر حاليا بـ 50 دولار للبرميل الواحد من النفط ، يجعل من عجز متحكما فيه).²

ومهما يكن من الأمر فإن توازنات الميزانية تعتبر المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه ميزانية الدولة ، بالرغم من أن معظم الدول تبنت نظرية العجز المنظم ، حيث يتعين على البرلمانين التقيد بمنطوق المادة 139 من دستور 2016.

2- القيود الشكلية و الإجرائية على حق التعديل البرلماني: يخضع حق التعديل البرلماني

إلى إجراءات ذات طبيعة تنظيمية تهدف إلى ضمان حسن سير جلسات مناقشات البرلمان، وتمثل هذه القيود في:

أ-الكتابة : يشترط لقبول التعديل أن يكون مكتوبا ، وذلك من أجل تمكين الأجهزة الإدارية التابعة للغرفتين البرلمان من طبعها و توزيعها على مختلف أعضاء البرلمان الذين يعكفون على دراستها و مناقشتها و الفصل فيها إما برفضها أو قبولها.

و فضلا عن ذلك فإن الكتابة لها أهمية في توضيح مدى توفر النصاب القانوني لتقديم التعديلات، حيث يشترط أن يكون موقعا من طرف عشرة (10) نواب أو عشرة 10 أعضاء من مجلس الأمة، كما أنها تبين أيضا إذا كان التعديل قد قدم ضمن الأجال القانونية.

¹ -Article 40 de Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que , " Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

² -مُجَدِّبِن بريك، "المادة 121 من الدستور و الممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية"، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014، ص48، 49، 50.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ويجب أن يكون إقتراح التعديل محررا باللغة العربية ، في شكل مادة قانونية، و أن يكون معلّلا وبإيجاز (مرفوقا بعرض الأسباب) ، وأن يخصّ مادّة من موادّ النّصّ المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمّن إدراج مادّة إضافيّة.

ب- النصاب القانوني: تطبيقا لأحكام المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تقدّم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللّجنة المختصّة ، أو عشرة (10) نواب، كما إقتضت المادة 71 من النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017 ، من أن تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع و اقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور ، من قبل الحكومة، و/أو اللّجنة المختصة ، و/أو عشرة (10) من أعضاء المجلس¹.

ويتيح هذا النصاب المحدد خاصة للمعارضة البرلمانية التي أعترف لأول مرة بحقها بموجب المادة 114 من دستور 2016، المبادرة بتعديلات مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة.

¹- و يعتبر النصاب القانوني المحدد في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 71 من النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017، أفضل من النصاب المحدد لإقتراح القوانين وفقا للمادة 136 من الدستور الجزائري "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين". وعلى هذا الأساس تقرر للنواب المجلس الشعبي الوطني و لأول مرة لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ، و هو يقابل حق الحكومة بتقديم مشاريع القوانين .
و تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، غير أن هناك فرقا جوهريا بين إختصاص إقتراح القوانين بين الغرفتين، فإختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة بالقوانين أشمل من إختصاص مجلس الأمة الذي يقتصر على التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي (المادة 137 الدستور الجزائري).
و كان من الممكن رفع الشرط أو القيد العددي المنصوص عليه 136 من الدستور ، و ذلك بهدف ضمان تكريس " المشاركة الفعلية " (Une Participation Effective) ، و تكيف حق المبادرة على أنه حق شخصي وفردى وليس جماعي ، كما هو معمول به في فرنسا، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 39 من الدستور الفرنسي على أنه " يشترك كل من الوزير الأول و أعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية..... "

(Article 39 de la Constitution Française , prévoit que "l'Initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.....")

أو على الأقل أن يخفض عدد البرلمانيين المطلوب لاقتراح القوانين إلى ما يساوي العدد المطلوب لإنشاء مجموعة برلمانية وهو عدد عشر (10) برلمانيين حتى يفسح المجال للبرلمانيين وخاصة للأقلية من ممارسة حق اقتراح القوانين.

الأستاذ مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص 33، 34.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و الجدير بالذكر إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، لم يحدد نصابا معينا و لا قيادا عدديا على النواب، بل فتح المجال حق التعديل لكل نائب ، مما يتيح للأقلية البرلمانية من المساهمة صناعة القانون ، و من هنا يتجسد المعنى الحقيقي للديمقراطية ، التي لا تعني فقط حكم الأغلبية و إنما تعني أيضا إفساح المجال للأقلية للتعبير عن رأيها.

ج- **المهل و الأجل (Delais):** يجب أن تودع اقتراحات التعديلات في أجل أربعة و عشرون (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو إقتراح القانون(المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي ، و المادة 72 من النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017).

و تجدر الإشارة إلى أن المادة 82 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، كان حدد ب 07 أيام من أجل تقديم التعديلات، أما النظام الداخلي لهذه الهيئة لسنة 1989، فهو يعطي حق التعديل لكل نائب، غير أن قيده بمهلة خمسة أيام.

3- معالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام الدستور في الجزائر و فرنسا

تختلف مسألة معالجة التعديلات المقترحة من قبل أعضاء البرلمان و التي يترتب عنها تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، و التي لم تكن مرفوقة بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، في النظام الجزائري عن النظام الفرنسي.

أ- **الحلول المستوحاة من التجربة البرلمانية الجزائرية لمعالجة**

مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 139 من الدستور :

بينت الممارسات العملية أن المجلس الشعبي الوطني تعامل مع النص الدستوري بكثير من المرونة ، حيث أن التعديلات في المجال المالي تعالج مثل التعديلات مشاريع القوانين الأخرى ، و لعل أحسن مثال على ذلك أن مجمل التعديلات التي قدمها النواب في الماضي تحمل بين طياتها إما إنتقاصا في الإيرادات أو إضافة في النفقات ، فمنها مثلا ما يتعلق بزيادة الحد الأدنى للأجر الوطني

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ومنها ما يتعلق بخفض رسم ما أو ضريبة... إلخ . و في هذه الحالة يمكن أن يتدخل المجلس الشعبي الوطني من خلال هئتين هما:

- مكتب المجلس: طبقا لأحكام المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني ، يضطلع مكتب المجلس الشعبي الوطني بصلاحيه البث في مسألة قبول التعديل أو رفضه من حيث الشكل ، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه ".... يُقرّر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ قبول التعديل أو رفضه شكلا....." ، كما خولت الفقرة 04 من المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 2017 ، نفس الصلاحيه لمكتب مجلس الأمة " زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي..... البث في اقتراحات القوانين و التعديلات و اللوائح من حيث الشكل...."

و عليه يتمتع كل من مكتي مجلس غرفتي البرلمان بصلاحيه النظر في اقتراحات التعديلات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان. وتطبيقا للنصوص السابقة(المادة 139 من الدستور، و المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني) ، صدرت تعليمة رقم 9 المؤرخة في 12 جويلية 2000، عن مكتب المجلس الشعبي الوطني، المتعلقة بكيفية تقديم التعديلات عن اقتراحات و مشاريع القوانين ، إلا أن هذه التعليمة لم تتضمن أية إشارة إلى رفض التعديلات التي ترتب زيادة في نفقات الميزانية أو تخفيض في الموارد العمومية ، و إنما إكتفت بتحديد مايلي:

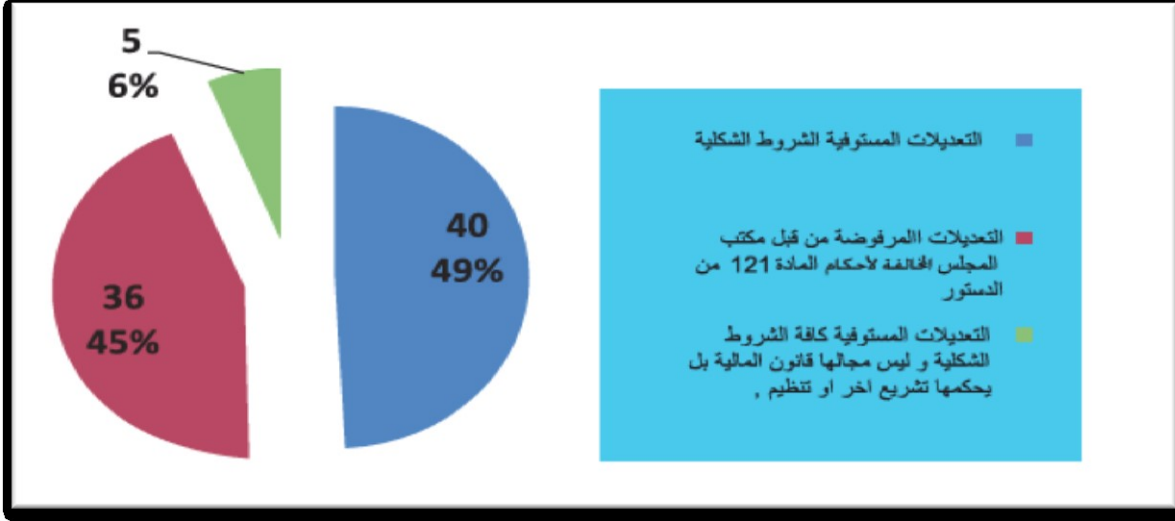
- الشروط المحددة في النظام الداخلي لقبول التعديل،
 - آجال إيداع التعديلات و إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة،
 - كيفية دراسة التعديلات ، و التصويت عليها في الجلسة العلنية.¹
- ومهما يكن من الامر فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني ، رفض عدة تعديلات مقترحة من قبل نواب المجلس ليس من الناحية الشكلية فقط بل من الناحية الموضوعية، فمثلا خلال النصف الأول من الفترة التشريعية السابعة (2012-2014) ، رفض مكتب المجلس حوالي 40 اقتراح تعديل من النواب من جملة 81 اقتراحا ، كما يبدو من خلال المخطط أدناه.

¹- مُجَدِّدِن بريك، نفس المرجع (المادة 121 من الدستور و الممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية)

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الشكل رقم 30 المتضمن المخطط التوضيحي لحالات رفض مكتب المجلس الشعبي

الوطني التعديلات المقترحة من قبل النواب خلال الفترة (2012-2014)¹



ومن بين النماذج التعديلات التي تصدى لها مكتب مجلس الشعبي الوطني، التعديلات المقترحة من قبل النواب في إطار مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2014، و التي بلغ عددها 60 اقترحا للتعديل، وهي:

- التعديل 1: إقتراح إدراج مادة جديدة تنص على تخصيص منحة "منحة الإيواء" يستفد منها كل طالب جامعي لا يتعدى دخله الشهري مبلغ 40.000 دج. على أن تحدد كيفية تطبيق هذا الاجراء عند الاقتضاء عن طريق التنظيم.
- التعديل 2: إقتراح إدراج مادة جديدة تنص على تحديد منحة متربصي التكوين و التعليم المهنيين بـ3000 دج شهريا. على أن يمول هذا الاجراء من خزينة الدولة.
- لتعديل 3: إقتراح إدراج مادة جديدة تنص على رفع ميزانية وزارة النقل لسن 2014 بـ 34,33% أي من 6.873.626.000 دج إلى 20.22.340.000 دج.

¹- المرجع المذكور آنفا، ص 64.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

- التعديل 4 :إقتراح إدراج مادة جديدة تنص على الاعفاء من الحقوق الجمركية و تطبيق المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة 07% على المواد الأولية للنحاس و الألمنيوم ، وهي العناصر الداخلة في صناعة الكوابل الكهربائية¹.

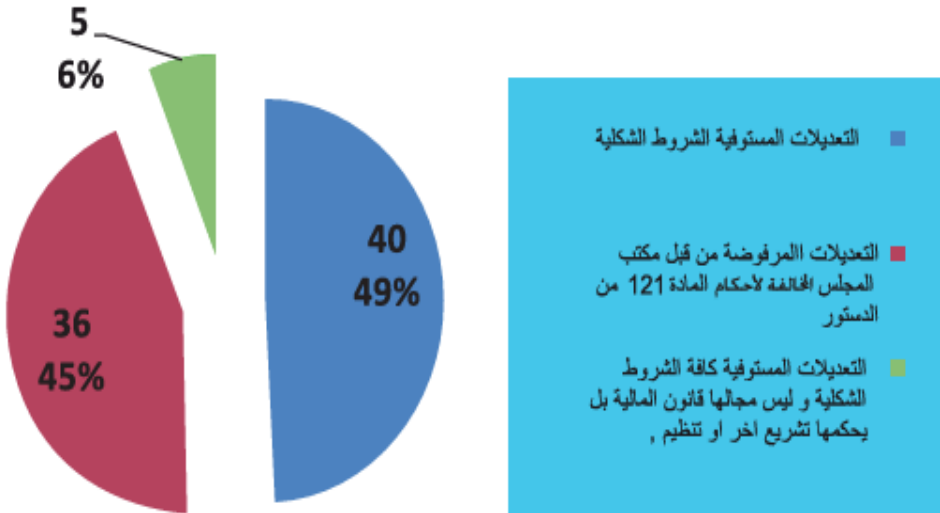
وقد رفض مكتب المجلس هذه نماذج الأربعة للتعديلات المقترحة من قبل النواب على الحجج التالية:

-أن مقترحات التعديلات التي مضمونها أو نيتها تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، لم تكن مرفوقة بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ، و من ثم أضحت هذه التعديلات مخالفة لأحكام المادة 121من دستور 1996 المعدل و المتمم (139من دستور 2016).

- أن ما يخالف الدستور لا يمكن النظر فيه شكلا و مضمونا².

و على العموم بلغت حالات رفض لتعديلات المقترحة من قبل النواب في ظل مشروع قانون المالية لسنة 2014، 27 اقتراحا من جملة 60إقتراح مودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على النحو الذي يبدو في المخطط أدناه.

الشكل رقم 31 المتضمن المخطط التوضيحي لحالات رفض المكتب المجلس الشعبي الوطني لتعديلات المقترحة من قبل النواب في مشروع قانون المالية لسنة 2014



¹- المرجع المذكور آنفا، ص 66

²- المرجع المذكور آنفا، ص 66

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

- دور لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني: طبقا للفقرة 07 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، التي تنص على أنه ".... تحال التعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة ، على اللجان المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني...."، وعلى هذا الأساس فإن لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني، تضطلع بدور محوري في تطبيق أحكام المادة 139 من دستور 2016، بحيث بينت الممارسة العملية أن هذه اللجنة تصدت لعدة تعديلات المقترحة من قبل النواب ، فعلى سبيل المثال درست تعديلات المقترحة في مشروع قانون المالية لسنة 2010، و التي من بينها:

-تعديل رقم 1: يتضمن إقتراح مادة جديدة تنص على رفع الحد الأدنى للأجر الوطني الأدنى المضمون إلى 35.000 دج، على أن يمول من خزينة الدولة .

غير أن اللجنة رفضت هذا المقترح بحجة أن تحديد الأجر الوطني الأدنى المضمون مجاله التنظيم و ليس القانون، كما أن الأجر الوطني الأدنى المضمون عرف مراجعة متتالية ، حيث إنتقل من 8.000 دج سنة 2001، ثم إلى 12.000 دج سنة 2007. أما السبب الثالث و الأخير للرفض يتمثل في أن المقترح يرتب أثرا ماليا معتبرا على عاتق ميزانية الدولة يقدر ب600 مليار دج دون حساب الأثر المالي المترتب عن أجور أعوان المؤسسات و الإدارات العمومية.¹

- تعديل رقم 2: يتضمن إقتراح مادة جديدة تنص على إحداث 1541 منصبا ماليا لتوظيف مساعدة إجتماعية في كل بلدية للتكفل بحالات عدم التمدرس على أن يمول هذا الاجراء من الخزينة العمومية.

وقد رفضت لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني هذا الاقتراح على أساس أنه لا يندرج ضمن مجال قانون المالية، بالإضافة إلى ذلك أن استحداث مناصب جديدة على مستوى بعض القطاعات يتطلب دراسة معمقة من قبل المعنيين ، كما أن هذا الاجراء لا يمكن أن يكون على عاتق الدولة لوحدها ، إعتبارا أن لكل بلدية ميزانية مستقلة، أخيرا إرتكزت اللجنة في رفضها للمقترح على الأثر المالي المعتبر الذي على ستتحمله ميزانية الدولة، و الذي يقدر ب 647,2 مليار دج.

¹- المرجع المذكور آنفا، ص56، 58 ، 59

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

وعليه ننتهي إلى أن مبادرات النواب لا تكون لها أثر على مشروع قانون المالية بسبب القيود الشكلية و الموضوعية التي ترد عليها ، فهي مبادرات إما أن تصدم بجدار مكتب المجلس أو لجنة المالية أو الأغلبية البرلمانية عند التصويت على المشروع، و تبين التجربة العملية صعوبة العمل النواب في مجال تقديم اقتراحات التعديل، كما يبدو من خلال الجدولين التاليين:

الجدول التوضيحي رقم 18 يبين مسار التعديلات المقترحة خلال الفترة 2011-2014¹

النسبة (%)	مجموع التعديلات	عدد تعديلات النواب المقبولة	عدد تعديلات النواب المحالة على اللجنة	عدد تعديلات اللجنة	عدد مواد مشروع القانون	النص التشريعي
47,50%	38	3	31	35	80	مشروع قانون المالية لسنة 2011
48,27%	42	7	27	35	87	مشروع قانون المالية لسنة 2012
39,6%	23	1	40	22	58	مشروع قانون المالية لسنة 2013
46,6%	42	7	27	35	90	مشروع قانون المالية لسنة 2014

الجدول التوضيحي رقم 19 يبين قلة حالات قبول التعديلات

المقترحة من نواب خلال الفترة 2011-2014

النسبة %	عدد تعديلات النواب المرفوضة	عدد تعديلات النواب المقبولة	عدد تعديلات النواب المحالة على اللجنة	عدد مواد مشروع القانون	النص التشريعي
9,6	28	03	31	80	مشروع قانون المالية لسنة 2011
25,9	20	07	27	87	مشروع قانون المالية لسنة 2012
2,5	39	01	40	58	مشروع قانون المالية لسنة 2013
25,9	20	07	27	90	مشروع قانون المالية لسنة 2014

¹ - محمد بريك ، " المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة مقارنة " ،مجلة الوسيط

، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014، ص 155

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ب- الحلول المتبعة في فرنسا لمعالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 40 من الدستور:

يقيد الدستور الفرنسي من حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة ، و ذلك بموجب المادة 40 منه التي نصت على أنه " لا تقبل الاقتراحات أو التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كانت الموافقة عليها يترتب عنها إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث أو زيادة في عبء عام"¹ .

و على هذا الأساس يحظر على البرلمانين تقديم اقتراحات تعديلات على مشروع قانون المالية ، تحمل بين طياتها إما انتقاصا في الإيرادات أو إضافة في النفقات .

و على خلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن النظام الجمعية الوطنية الفرنسية المعدل بموجب اللائحة رقم 26 المؤرخة في 11 أكتوبر 2017، قد خول مكتب الجمعية، و لرئيسه ،وكذا للجنة المالية و الاقتصاد العام و رقابة الميزانية La Commission des Finances, de L'économie Générale Et du Contrôle Budgétaire، بموجب المادة 89 منه ، صلاحيات واسعة لرفض مشاريع التعديلات على أساس المادة 40 من الدستور .

فيما يتعلق بصلاحيات مكتب الجمعية ورئيسه ، نصت الفقرة الأولى من المادة 89 على أنه " ... 1 - تحال المقترحات التشريعية المقدمة من النواب إلى مكتب الجمعية أو إلى بعض أعضائه المفوضين لهذا الغرض. عندما يبدو أن مصادقتهم على هذه الاقتراحات سيترتب عنها النتائج المنصوص عليها في المادة 40 من الدستور ، يتم رفض الإيداع..."² ، كما إقتضت الفقرة الثالثة من نفس المادة على أنه "3...- ينظر الرئيس في مسألة قبول التعديلات المقدمة في مكتب الجمعية. ويتم رفض إيداعها إذا تبين أن المصادقة عليها سيترتب عته النتائج المنصوص عليها في المادة 40 من الدستور. في حالة الشك ، يقرر الرئيس بعد التشاور مع الرئيس أو المقرر العام للجنة المالية والاقتصاد والميزانية أو عضو من مكتبه المعين لهذا الغرض، في حالة عدم وجود رأي ، يجوز للرئيس إحالة المسألة إلى مكتب الجمعية." .

¹ Article 40 de Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que , " Les propositions et amendements formulés -
par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une
diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

² - 1- Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé." .

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

أنظر إلى موقع الجمعية الوطنية الفرنسية

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

وعليه يتمتع مكتب الجمعية و كذا رئيسها بصلاحيات واسعة في رفض مشاريع التعديلات المقدمة من طرف النواب ، في حالة مخالفتها للمادة 40 من الدستور، ويمكن لرئيس مكتب الجمعية في مكتب الجمعية أن يستشير في حالة الشك ، رئيس لجنة المالية والاقتصاد والميزانية أو مقررها العام (Le rapporteur général) أو عضو من مكتبه المعين لهذا الغرض ، و في حالة عدم وجود رأي ، يجوز للرئيس أن يعرض المسألة على مكتب الجمعية.

أما بالنسبة لرئيس لجنة المالية و الاقتصاد العام و رقابة الميزانية ، فيمكنه أن يرفض مشاريع التعديلات المقدمة من طرف النواب، إذا ما تبين له مخالفتها للمادة 40 من الدستور، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 89 من ذات النظام الداخلي ،على أنه " ... 2- تكون التعديلات المقدمة إلى اللجنة غير مقبولة عندما يترتب على اعتمادها النتائج المنصوص عليها في المادة 40 من الدستور. يتم تقدير عدم القبول من قبل رئيس اللجنة ، وفي حالة الشك ، من قبل مكتبه. ويجوز لرئيس اللجنة ، عند الاقتضاء ،التشاور مع الرئيس أو المقرر العام للجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية أو أحد أعضاء مكتبه المعين لهذا الغرض ..."¹.

وعلى غرار صلاحيات المسندة لرئيس مكتب الجمعية ، يمكن لرئيس لجنة المالية و الاقتصاد العام و رقابة الميزانية في حالة الشك ، أن يستشير، أو يطلب رأي المقرر العام للجنة المالية والاقتصاد والميزانية أو عضو من مكتب الجمعية المعين لهذا الغرض .

و لا يقتصر حق معارضة التعديلات على مشاريع قوانين المالية على رئيس مكتب الجمعية أو رئيس لجنة المالية و الاقتصاد العام و رقابة الميزانية، بل يمكن أيضا للحكومة أو لأي نائب أن يمارس هذا الحق و في أي وقت وقبل التصويت على اقتراحات مشاريع القوانين والتعديلات، و يرجع الفصل في هذه الاعتراضات لرئيس لجنة المالية و الاقتصاد العام و رقابة الميزانية أو مقررها العام ، طبقا للفقرة

¹ - Alénia l de l'article 89 du Règlement de L'assemblée Nationale, prévoit que "3- La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée."

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الرابعة من المادة 89 السالفة الذكر و التي نصت على أنه " 4...- يمكن إستنادا على أحكام المادة 40 من الدستور، الإعتراض في أي وقت على اقتراحات مشاريع القوانين والتعديلات ، وكذلك التعديلات التي أدخلتها اللجان على النصوص الخالة عليها من قبل الحكومة أو أي عضو في البرلمان. يتم تقدير الرفض من قبل الرئيس أو المقرر العام لجنة المالية ، والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية أو عضو في مكتبه المعين لهذا الغرض...." ¹.

و من ناحية أخرى خولت الفقرة السادسة من المادة 89 السالفة الذكر لأي عضو صاحب مشروع قانون أو تعديل ، أن يطلب تفسيراً كتابياً عن سبب عدم القبول، حيث نصت على أنه "6...- في حالة عدم قبول مشروع قانون أو تعديل ، يجوز للعضو صاحب مشروع قانون أو تعديل، أن يطلب تفسيراً مكتوباً عن سبب عدم القبول."².

ومع صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 في فرنسا ، أصبح بإمكان البرلمان الفرنسي أن يحدث تغييراً على مشروع قانون المالية، بسبب التعديلات الهامة التي أدخلها هذا النص الجديد على التصميم الهندسي للميزانية ، بحيث لم يعد يعتمد فقط التصميم الجديد على التنظيم القديم الذي يركز على تقسيم فصول الميزانية العامة حسب طبيعة النفقات، و إنما أضحي يستند أيضاً على تنظيم وتقسيم الميزانية حسب المهام و البرامج و الأنشطة.

و تعرف المهمة (Mission) بأنها مجموعة من البرامج المرتبطة بسياسة عامة محددة سالفا ، فهي تنشأ بمبادرة من الحكومة إما عن طريق دائرة وزارية معينة أو عدة دوائر وزارية ، و على هذا الأساس فإن تقسيم الميزانية العامة إلى مهام يتعلق بتحديد هوية السياسات العامة التي تتبعها الدولة، و من ناحية أخرى فإن المهمة هي الوحدة التي يعتمد عليها البرلمان في التصويت (Unité de vote) على الاعتمادات المالية

¹ - 4- Les dispositions ... de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet....."

² - 6- En cas d'irrecevabilité - d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité"

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المخصصة، بحيث يمكن أن تكون محل تعديل من قبل أعضاء المؤسسة التشريعية. أما البرنامج بإعتباره الإطار لتنفيذ السياسات العامة و الوحدة الأساسية للرخصة البرلمانية ، فهي مجموعة من الإعتمادات الموجهة لإنجاز نشاط (Action) أو عدة أنشطة (Plusieurs Actions) تابعة لوزارة واحد ، و على هذا الأساس يشكل النشاط جزء من البرنامج الذي يشمل على مجموعة من الأنشطة المستمرة التي يتم إنجازها بغية الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة والمساهمة في تحقيق أهداف البرنامج. ويمكن أن تنقسم الأنشطة إلى أنشطة فرعية (sous action).

وعليه ننتهي إلى أن الهيكلة الجديدة للميزانية العامة التي تعتمد على التقسيم الجديد (المهمة ، البرنامج ، نشاط ، النشاط الفرعي)، توفر قراءة جيدة وواضحة للميزانية وتضفي الشفافية على التسيير المالي و الإداري للدولة، كما تتيح للبرلمان الفرنسي إمكانية تعديل مشروع قانون المالية ، حيث أحدثت المادة 47 من القانون العضوي لسنة 2001 تغييرا جوهريا على دور البرلمان في مرحلة المناقشة و التصويت ، بحيث خولت هذه المادة للبرلمان إمكانية إدخال تعديلات على الميزانية، بعدما كان هذا الدور محظورا في ظل القانون السابق أي الامر رقم 59-02 ، و كذا نصت المادة 40 من الدستور التي كانت تمنع أي مبادرة يقوم بها البرلمانين لتعديل مشروع قانون المالية بهدف تقليص الإيرادات أو زيادة في تكاليف العامة ، غير أنه في ظل القانون المرجعي الجديد إتخذ دور البرلمان بعدا جديدا، حتى و إن بقيت أحكام المادة 40 نافذة ، إذ أصبح بمقدور البرلمان طبقا لأحكام المادة 47 من القانون العضوي لسنة 2001 التي تستند على المادتين 34 و 40 من الدستور، المبادرة بزيادة من قيمة اعتمادات البرنامج بشرط عدم زيادة في مجموع العام للمهمات التي ينتمي إليها هذا البرنامج، كما يمكن للبرلمان ان يحدث أو يلغي أو يعدل البرنامج ، حيث نصت المادة 47 من القانون الأساسي رقم 2001-692 الصادر في 1 أوت 2001 متعلق بقوانين المالية على أنه " **بمفهوم المادتين 34 و 40 من الدستور ، يمتد العيب ، إذا تعلق الأمر بالتعديلات المطبقة على اعتمادات الخاصة بالمهمة.**

- يجب أن تكون التعديلات معللة و مرفوقة بتطورات الوسائل التي تبررها.
- تعد التعديلات الغير مطابقة لأحكام هذا القانون العضوي ، غير مقبولة.¹

¹ - Article 47 de Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, prévoit que,

"Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission .

*Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.
Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.*

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المطلب الثالث: حدود سلطات البرلمان خلال مرحلة التصويت

على مشروع قانون المالية.

بعد دراسة و مناقشة مشروع الحكومي المتضمن قانون المالية من قبل اللجنة المالية و البرلمان في جلسة عامة ، تبدأ أهم مرحلة من مراحل التشريع من خلال التصويت على مشروع قانون المالية ، غير أن البرلمان أضحي يمارس سلطات محدودة خلال هذه المرحلة ، إذ تتحكم الحكومة في حالة التوافق بين الغرفتين (الفرع الأول) ، كما أنها تهيمن خلال مرحلة التصويت خاصة في حالة الخلاف بين الغرفتين (الفرع الثاني) ، ويظهر تفوق الحكومة جليا في حالة عدم التصويت على النص (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تحكم الحكومة في حالة التوافق بين غرفتي البرلمان

تخول الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور ، للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة خلال مدة 75 يوما من تاريخ إيداعه، حيث ينبغي على المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على مشروع قانون المالية خلال مدة 47 يوما ، بينما يصوت مجلس الأمة على المشروع خلال مدة زمنية أقصاها 20 يوما من تاريخ إيداعه .

و يعتبر التصويت مظهرا من مظاهر سيادة البرلمان ، حيث يخضع لأحكام و قواعد إجرائية خاصة (أولا) ، إلا أنه في المقابل ذلك تتحكم الحكومة بالتصويت من خلال الأغلبية الموالية (ثانيا).

أولا- كيفية إجراء التصويت: يبدأ التصويت في جلسة عامة ، بتقديم التقرير التكميلي للجنة المالية المختصة الذي يتضمن استنتاجات اللجنة المختصة حول المشروع الحكومي و كذا التعديلات المحالة عليها ، وبعدها يشرع في عملية التصويت .

و يصوت البرلمان بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي ، حيث يقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية شكل أو نمط الاقتراع، ويكون التصويت شخصي ، غير أنه طبقا للمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، يمكن التصويت بالوكالة وذلك في حدود توكيل واحد¹.

¹- د. لعمارة جمال، نفس المرجع، ص 195.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

1-التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية:تتولى اللجنة المالية المختصة بعد إحالة عليها

التعديلات المقترحة من النواب، إعداد التقرير التكميلي الذي يتضمن على مايلي:

أ-مقدمة التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية تتضمن العناصر التالية:

-الإنشغالات التي طرحت خلال المناقشة العامة، فمثلا من بين المسائل المطروحة خلال مناقشة قانون المالية لسنة 2018، مسألة إيجاد موارد جديدة خارج المحروقات ، ترشيد النفقات، الحفاظ على توازنات المالية...إلخ.

- تحديد عدد التعديلات المقترحة ، فعلى سبيل المثال ، أشار مقرر لجنة المالية و الميزانية ، أن عدد التعديلات المقترحة في إطار مناقشة قانون المالية لسنة 2018، بلغ 36 تعديلا.

- الإشارة إلى مرجعية عمل اللجنة ، التي تستند إلى أحكام المادتين 44 و 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- تاريخ إحالة اقتراحات التعديلات من رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة
- تاريخ شروع اللجنة في دراسة التعديلات المحالةعليها
- الإشارة إلى التعديلات التي تمت مناقشتها مع مندوبي أصحاب التعديلات و ممثل الحكومة¹

ب-موضوع التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية يتضمن التقرير التكميلي الإشارة إلى كل

التعديلات المقترحة من طرف نواب ، و كذا العناصر التالية:

-رقم المادة كما وردت في مشروع قانون المالية ، فإذا عدلتها لجنة المالية و الميزانية

في تقريرها التمهيدي يشار إلى ذلك بإضافة عبارة " معدلة " .

- الرقم التسلسلي للإيداع التعديل اسم و لقب مندوب أصحابه

-محتوى التعديل و رأي اللجنة فيه إما برفضه أو قبوله

-إقتراح اللجنة: إما بالتصويت على المادة كما وردت في المشروع الحكومي أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة¹.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية

للمناقشات، العدد 28 ، المؤرخة في 12ديسمبر 2017، ص 3 و 6. د. لعامرة جمال، نفس المرجع، ص 196.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

2- التصويت مع المناقشة العامة: التصويت هو إجراء عادي للمصادقة على مشاريع قوانين المالية

من قبل البرلمان ، و يجري عبر مرحلتين أساسيتين هما: المناقشة مادة بمادة و التصويت الإجمالي.

أ- المناقشة مادة بمادة: يرتبط التصويت على مشروع قانون المالية بالمناقشة مادة بمادة

، ففي البداية يتدخل مندوب أصحاب التعديل ثم مقرر اللجنة الذي يبدي رأيه على مقترح التعديل وبعد ذلك يعرض التعديل للتصويت عليه. و هكذا مثلا صوت المجلس الشعبي الوطني في إطار مناقشة قانون المالية لسنة 2018، على إقتراحات التعديلات المقدمة من النواب مادة بمادة، و التي بلغ عددها 36 تعديلا ، و بعد الإنتهاء من التصويت على مقترحات النواب ، يشرع المجلس في التصويت على مقترحات التعديل التي قدمتها اللجنة المختصة في تقريرها التمهيدي ، فمثلا بلغ عدد المواد المقترحة من قبل لجنة المالية و الميزانية 15 مادة (10 مواد معدلة، و 05 مواد جديدة).

وفور التصويت على مقترحات اللجنة المختصة، يشرع في التصويت على المواد المتبقية حسب الشكل الذي وردت عليه في مشروع القانون، و بعد ذلك يعرض رئيس المجلس النص كاملا للتصويت عليه.

ب- التصويت الإجمالي : إن التصويت المستعمل على قوانين المالية هو نظام التصويت

الإجمالي ، حيث يطبق هذا النظام على الإيرادات و على النفقات ، و كذلك على الميزانيات الملحقه و الحسابات الخاصة للخزينة²، حيث يجري التصويت على مشروع قانون المالية طبقا لأحكام المادة 70 من قانون 07 حويلية 1984، التي تنص على أنه " تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت

إجمالي، فضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي:

- 1- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية
- 2- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع
- 3- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة
- 4- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها ، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل أصناف الحسابات الخاصة للخزينة"

وعليه فإن التصويت على إيرادات ميزانية الدولة يكون إجماليا، بينما التصويت على النفقات يأخذ شكلا آخر، حيث يتم التمييز بين نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية و نفقات المخطط

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 197

² - أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص 105

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع، و بعد ذلك يتم التصويت على إيرادات و نفقات كل من الميزانية الملحققة، ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة¹.

ثانيا - تحكم الحكومة في إجراء التصويت بسبب ولاء الأغلبية: تبدو سلطة البرلمان في إتخاذ القرار الميزانياتي (La Décision Budgétaire) هشة، بسبب الولاء اللامشروط للمشروع الحكومي من قبل الأغلبية البرلمانية .

إن هذه الوضعية الناتجة عن ظاهرة الأغلبية التي تميز المؤسسة التشريعية الجزائرية، قد أدت إلى إضعاف هذه المؤسسة و إلى عدم قدرتها على ممارسة الرقابة السابقة(1)، وذلك رغم إعتراف الدستور الجديد صراحة بحق المعارضة و سلطتها في إثارة المسألة الدستورية (2).

1-مدى تأثير الأغلبية في عملية التصويت على مشروع قانون المالية: إن التصويت و المصادقة

على قانون المالية لا يشكل قرارا ماليا فحسب ، بل هو كذلك قرار اقتصادي و إجتماعي و سياسي ، لأنه يتعلق بحياة الدولة بأكملها ، غير أن سلطة البرلمان الجزائري في إتخاذ القرار المالي تبدو هشة ، فغالبا ما يقوم البرلمان بتزكية المشروع الحكومي ، حيث يظهر أغلبية أعضاء المؤسسة التشريعية وفاء كبيرا لآراء و مواقف اللجنة المالية المختصة ، مما يجعل أعضاء البرلمان يبدون كمناضلين (Des Militants) و ليس كممثلي الشعب².

فالمشروع الحكومي غالبا ما يخرج سالما بعد المصادقة عليه حتى و إن تضمن أحكاما أجنبية عن المجال المالي (les cavaliers budgétaire)، كما أن الغالبية العظمى من التعديلات المقدمة من طرف اللجان المالية المشكلة من الأغلبية البرلمانية هي التي تتلقى سندا و تحظى بمصادقة البرلمان، بينما التعديلات المقترحة من قبل نواب المعارضة لا تحظى بنفس المكانة.

إن هذه الوضعية التي تضع البرلمان تحت وصاية السلطة التنفيذية هي محصلة أو نتيجة مجموعة من البرلمانين ذوي النفوذ ينتمون إلى أحزاب الأغلبية و الذين يتولون مناصب المسؤولية داخل غرفتي البرلمان (رؤساء ،مقررين...) ، حيث تعد هذه الفئة قريبة جدا من الأوساط الحكومية التي تشاطرها الرأي و التصور ، و هكذا تحول البرلمان إلى مجرد مؤسسة تضيفي الشرعية على مشاريع القوانين الحكومية.

¹- د. لعامرة جمال، نفس المرجع، ص 199

²- كسير سليم، نفس المرجع، ص 51

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

على مستوى أجهزة غرفتي البرلمان¹، وحق المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، بالإضافة إلى تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة²، وحق إخطار المجلس الدستوري³، حيث نصت المادة 114 من دستور 2016، "تتمتع

¹ - نصت الفقرة الخامسة من المادة 114 من الدستور على حق من أهم حقوق المعارضة ألا وهو التمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان"، وهكذا ضمننت المعارضة تمثيلها سواء على مستوى أجهزة البرلمان أو على مستوى البعثات الدبلوماسية أو البعثات الاستعلامية. فبالنسبة لحق المعارضة في التمثيل على مستوى أجهزة البرلمان، فقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 114 من الدستور، على أنه "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها: 1-.....- 5 تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.....". و المقصود بالتمثيل "المناسب" - كما يرى الأستاذ مسعود شيهوب - الوارد في الدستور هو التمثيل التناسبي المبني على عدد المقاعد البرلمانية المحصل عليها من طرف كل حزب، وعلى هذا الأساس يمكن للمعارضة أن تنخرط في أجهزة البرلمان سواء على مستوى المجموعات البرلمانية أو اللجان .

أما فيما يتعلق الأمر بحق المعارضة في التمثيل على مستوى البعثات الدبلوماسية، فإن النشاط الدبلوماسي البرلماني، ي تعلق بالمتنوع الدولي و هيئاته و المنظمات و البرلمانات الدولية، و التعاون الدولي، فإن دور المعارضة لا يقل على دور الأغلبية في الدفاع عن المصلحة الوطنية، و عادة ما تصرف الوفود و تعبر عن رأيها بصوت واحد و لمصلحة واحدة .

و أخيرا فيما يتعلق بـ حق المعارضة في التمثيل على مستوى البعثات الاستعلامية، أقر دستور الجديد لسنة 2016، بالبعثات الإستعلامية المؤقتة (La Mission Temporaire D'information) كآلية جديدة للتقصي عن المعلومات حول المسائل المتعلقة بالمالية، حيث نصت المادة 134 من، على أنه " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي. يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية " .

وهكذا تعززت قدرات اللجان المالية لغرفتي البرلمان للحصول و تقصي عن المعلومات، فإلى جانب الوثائق التي تقدمها الحكومة في إطار مشروع قانون المالية، و جلسات الاستماع التي تعقدتها اللجان المالية مع أعضاء الحكومة وإطارها، و كذا الخبراء و المتخصصين في الشأن المالي، أصبح بإمكان هذه اللجان أن تنتقل إلى عين المكان لإجراء التحقيقات عن طريق البعثات الاستعلامية المؤقتة . وهكذا اشترعت اللجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بزيارة استطلاعية، قصد معاينة وضعية المحافظات العقارية للولايات بومرداس، باتنة، بسكرة، وهران، تلمسان، وذلك منذ 12 مارس 2018 . المرجع المذكور آنف، ص من 43 إلى 46 <http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13>

² - نصت الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 114 من الدستور على أنه "..... تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.....". إن هذا الحق هو مثال النموذجي عن الحقوق الخاصة بالمعارضة، فهو حق خالص للمعارضة و لا تشترك معها مجموعة الأغلبية، و يمارس بصفة جماعية، فمجموعة من نواب المعارضة يمكن أن تقترح جدول عمال شهريا على مكتب المجلس .

³ - كما أكدت الفقرة الثانية من المادة 187 من دستور 2016 على تمكين المعارضة من حق الإخطار حينما خولت ل60 نائبا و30 عضوا حق ممارسة الإخطار. حيث نصت هذه المادة " يُخطَر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (05) نائبا أو ثلاثين (03) عضوا في مجلس الأمة..... " .

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما: 1-
..... 6- إخطار المجلس الدستوري، طبقاً لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و3) من الدستور، بخصوص
القوانين التي صوت عليها البرلمان..... " .

وعليه يتأكد حق المعارضة في ممارسة حق الإخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة
187¹ من الدستور، التي وسعت من دائرة إخطار مجلس الدستوري ليشمل خمسين (50) نائباً أو ثلاثين
(30) عضواً في مجلس الأمة².

إن توسيع الإخطار إلى أعضاء البرلمان بما فيهم المعارضة ظل منذ سنوات مطلباً لرجال القانون
فقد اعتبر الأستاذ طه طيار بأن " التحولات السريعة التي تعرفها الحياة السياسية ، تفرض توسيع الإخطار
، إلى سلطات أخرى كرئيس الحكومة أو عدد من النواب"³، و ذهب إلى نفس هذا الرأي عمر بن دورو
حينما دعا بضرورة توسيع الإخطار لعدد معين من البرلمانيين ، " لأننا نعلم أن العدالة الدستورية في فرنسا

¹- تقتضي المادة 187 دستور 2016، من أنه " يُخطَرُ المجلس الدستوري رئيسُ الجمهورية أو رئيسُ مجلس الأمة أو رئيسُ المجلس الشعبي الوطني
أو الوزير الأول . كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة.
لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 أدناه. " . راجع الأستاذ مسعود
شيهوب، نفس المرجع، ص46، 47.

²- تنص المادة 10 من النظام المؤرخ في 06 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " إذا أخطر المجلس الدستوري من قبل
نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة طبقاً للمادة 187 (الفقرة 2) من الدستور، يجب أن تتضمن رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام
موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها.
يجب أن ترفق رسالة الإخطار بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار، مع إثبات صفتهم
عن طريق إرفاق الإخطار بنسخة من بطاقة النائب أو عضو مجلس الأمة.
تودع رسالة الإخطار من قبل أحد المخطين المفوضين، لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري."

أما المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، فتتص على أن "يعلم المجلس الدستوري رئيس
الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، بالحكم أو الأحكام التي أخطر بشأنها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني
أو أعضاء مجلس الأمة، وكذلك التبريرات المقدمة من قبلهم.
كما يعلم رئيس الجمهورية بالإخطار قبل صدور القانون طبقاً للمادة 144 من الدستور.

ويمكن المجلس الدستوري أن يطلب ملاحظات الجهات المعنية بشأن موضوع الإخطار، أو الاستماع إلى ممثلين عنها."

³- طه طيار، المجلس الدستوري (تقديم و حوصلة لتجربة فصيحة)، مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 02، 1996، ص41

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

لم تنهض إلا بعد توسيع سلطة الإخطار لـ 60 نائبا و 60 شيخا ، و في هذا الإطار حسب رأينا لا بد من أن تكون التعديلات الدستورية.... أليس من الأنسب أن نفتح المجال للأقلية لطلب تحكيم المجلس الدستوري"¹ و من ناحية أخرى فإن هذا المطلب لقي إهتماما لدى السياسيين أيضا ، فقد كتب النائب نور الدين فكاير سنة 2002، أنه من " بين الأسباب ظهور الاختلالات في نظام الرقابة على دستورية القوانين يتمثل في حصر الدساتير الجزائرية على رئيس الجمهورية و رئيسي البرلمان"²، كما كتب السيد بوجمعة هيشور عضو مجلس الأمة بأنه لم يبق لتطور الرقابة الدستورية في بلادنا سوى توسيع سلطة الإخطار على مجموعة من أعضاء البرلمان ، لأنه لا بد من الاعتراف أنه في كل الديمقراطيات يجب أن تكون المعارضة قوية و التي تسمح بإعادة التوازن³.

و من ناحية أخرى تفيد الدراسة المقارنة أن حق الإخطار الممنوح للمعارضة البرلمانية من شأنه أن يعطي دفعا قويا للرقابة الدستورية ، ففي فرتسا مثلا و بعد تعديل الدستور سنة 1974، و الذي وسع من دائرة سلطة الإخطار ليشمل 60 نائبا و 60 شيخا، قد ساهم بشكل فعال في تطوير دور المجلس الدستوري و تحسن أدائه سواء من حيث كيف أو من حيث الكم.

فمن حيث الكم، يلاحظ ارتفاع عدد الطعون المحالة على المجلس الدستوري بشكل ملفت للإنتباه ، إذ بلغ عددها في الفترة الممتدة ما بين 1974 إلى 1989 أي بعد التعديل مباشرة ، 166 طعنا بعدما كان يصل عددها الفترة الممتدة ما بين 1958 إلى 1974 أي قبل التعديل إلى 09 طعون ، و معنى هذا أنه خلال نفس المدة الزمنية أي خمسة وعشرون سنة تضاعفت عدد الطعون بـ 20 مرة مما كان عليه قبل مرحلة التعديل ، و نتيجة لذلك أصبحت كل فروع القانون بما فيها قوانين المالية تعرض على المجلس الدستوري و تخضع للرقابة الدستورية . و على هذا الأساس أصبح بالإمكان الحديث عن الدسترة الشاملة لمختلف فروع القانون.

أما من حيث الكيف، فإن التعديل دفع المعارضة و فق منطق اللعبة السياسية بإخطار المجلس الدستوري " لتوجيه الضربات" للأغلبية و ضغط عليها، رغم أن المجلس الدستوري الفرنسي

¹- Omar Bendourou, Le Conseil Constitutionnel Algérien, R:D:P. N°6,1991, p1638

²- نور الدين فكاير، " مكانة المجلس الدستوري الجزائري في النظام الجزائري "، الخبر، الخميس 29 مارس 2002، ص2

³- Dr Boudjemaà Haichour, "Mission de l'état et réforme systématique", l'expression , lundi 26 aout 2002, p6

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

كان قد أكد في قراره الصادر سنة 1985 في قضية " كاليديونيا الجديدة"، بأن " موضوع رقابته ليس مضايقة أو تأخير عمل السلطة التشريعية، و لكن لضمان مطابقتها مع الدستور"، إلا أن توزن اللعبة السياسية يدفع المعارضة أن تستمر بإخطار المجلس في كل صغيرة و كبيرة .

و من ناحية أخرى إن تعدد الإخطار و كثرة قرارات المجلس الدستوري، قد مكنت المتخصصين في الفقه الدستوري من التعليق على هذه القرارات و التأكيد على قضائية المجلس الدستوري التي اعترض عليها بعض الفقهاء¹.

و قد أكد الفقيه كلسن (Kelsen) على أهمية توسيع سلطة الإخطار لأعضاء البرلمان بقوله "تعتبر العدالة الدستورية و سيلة فعالة لحماية الأقلية من سلوك الأغلبية التي لا يمكن لها أن تتحمل سيطرة و هيمنة هذه الأخيرة إلا في إطار الشرعية (...). فكل أقلية - طبقية، وطنية، دنية - التي تكون مصالحها و حقوقها محمية دستوريا ، فإنها تجب مصلحة كبيرة في دستورية القوانين (...). إذا نظرنا إلى جوهر الديمقراطية ، ليس من زاوية قوة الأغلبية و لكن من خلال الاتفاق الدائم بين الكتل البرلمانية الممثلة للأغلبية و الأقلية و أيضا من خلال السلم الإجتماعي، فإن العدالة الدستورية تبدو كأداة لتحقيق هذه الغاية. إن مجرد تهديد بسيط عن طريق الطعن أمام المحكمة الدستورية، يعتبر بالنسبة للأقلية كأداة لمنع الأغلبية من أي تجاوز دستوري يمس مصالحها القانونية المحمية ، و من ثم يمكن من خلال هذه النقطة أن تعترض على ديكتاتورية الأغلبية التي هي ليست أقل خطورة للسلم الاجتماعي من الأقلية"².

الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حالة الخلاف بين الغرفتين

إن مسألة إدارة العلاقات بين المجلسين مهمة بشكل خاص عند بداية ونهاية المسار التشريعي ، فإن المنهجية المتبعة لتقاسم العمل المشترك بين الغرفتين هي المفتاح لعلاقة ناجحة .

غير أنه عادة ما تطرح بشكل حاد مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يحدث بين المجلسين في نهاية العملية التشريعية، ولقد تباينت آليات حل الخلاف المتبعة في النظم المقارنة. ففي المكسيك يستخدم نظام

¹ Dominique Rousseau, "Les évolutions de V^{ème} République: Place du juge constitutionnel", cahier français, N°300, 2001, P41, 42

² Yelless Chaouache Bachir, " Le Conseil Constitutionnel En Algérie (Du Contrôle De La Constitutionnel à La Créativité Des Norme)", Office Des Publications Universitaires, Alger, 1999, P176.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الذهاب و الإياب بشكل مستمر ، بمعنى أن النص محل الخلاف ينتقل من غرفة إلى غرفة أخرى ذهابا و إيابا إلى غاية التوصل إلى حل، أما في فرنسا فقد نصت المادة 45 من الدستور الفرنسي على إنشاء لجنة مشتركة مختلطة تتألف من 7 نواب و 7 أعضاء في مجلس الشيوخ مكلفون بإيجاد اتفاق و حل الخلاف بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ (المادة 45 الفقرة 2 من الدستور ، والمادة 40 الفقرة 5 من القانون العضوي). و قد تفلح هذه اللجنة في حل الخلاف أما في حالة فشلها فإنه تجرى قراءة جديدة من قبل كلا الغرفتين ، وفي حالة رفض مجلس الشيوخ ، يمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل نهائيا في النص القانوني محل الخلاف .

و في المملكة المتحدة ، يسمى المسار "La Navette" بين المجلسين (مجلس العموم و مجلس اللوردات) باسم "ping-pong Parliament". فإذا كان الاتفاق مستحيلاً ، يمكن تمرير مشروع القانون دون موافقة الغرفة العليا (مجلس اللوردات) ، غير أن هذه الآلية لتجاوز الخلاف، تستخدم في حالات نادرة للغاية – حيث أستعملت ستة مرات خلال قرن من الزمن ، وكان آخرها في سنة 2004 (حول مشروع قانون يحظر الصيد) ، وتسمى هذه الطريقة لحل الخلاف بنظام الذهاب و الإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة إستمرار الخلاف لإحدى الغرفتين. أما في سويسرا ، يمكن عقد مؤتمر التوفيق في حالة الجمود بين الغرفتين – ولكن المزاج السويسري سلمي لدرجة أن الآلية لم تستخدم إلا مرتين في مائة وأربعين سنة ، أما في أستراليا ، فقد وقع الاختيار على إجراء مبتكرة للغاية تمت صياغته في الدستور سنة 1901 ، فإذا لم يصوت مجلس الشيوخ على مشروع القانون بعد قراءتين ، يمكن حل المجلسين والدعوة إلى انتخابات العامة، ويطلق على هذه الحالة بـ "الدوابان المزدوجة" « La Double Dissolution »¹.

أما بخصوص التجربة الدستورية في الجزائر، فإن الدستور 2016، قد أغلق باب العمل بنظام الذهاب و الإياب وجعل مهمة حل الخلاف من صلاحية اللجنة متساوية الأعضاء بعد القراءة الأولى لغرفتي البرلمان² ، حيث إقتضت الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور، على أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين

¹ M. BRENDAN KEITH, " gérer les relations entre les deux Chambres du Parlement", La Revue ICP (Informations Constitutionnelles Et Parlementaires), L'ASGP(L'association Des Secretaires Généraux Des Parlements), N°192 Genève, 16 – 18 octobre 2006, p25,26

² - عقيلة خرباش، نفس المرجع، ص48, 49

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

، و ينبغي أن تنهي هذه لجنة متساوية الأعضاء نقاشاتها في أجل أقصاه (08) أيام في حالة القوانين المالية(المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة)، و أجل خمسة عشر (15) يوما، بالنسبة للقوانين الأخرى ، و يجب بعد ذلك على الحكومة أن تعرض هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وفي حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، فإن الحل يختلف بين القوانين المالية و القوانين الأخرى فبالنسبة للقوانين المالية ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى ، فالحكومة تتمتع بالسلطة التقديرية إما أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة تملك الغرفة الأولى الخيار بين تصويت على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، و إعتقاد النص الأخير التي صوت عليه.

و إما سحب النص في حالة عدم إخطار الحكومة المجلس الشعبي الوطني

و مهما يكن من الأمر فإن الحكومة تمتلك وسائل متعددة للتحكم في اللجنة متساوية الأعضاء ، و ذلك من خلال إفرادها بسلطة إستدعاء اللجنة التوفيقية و حضور جلساتها(أولا)، أو تقييد سلطتها في تعديل النص محل الخلاف (ثانيا) ، أو نتيجة ضيق آجال البث في النص محل الخلاف (ثالثا).

أولا- هيمنة الحكومة على اللجنة التوفيقية للبرلمان من خلال إفرادها بإستدعائها و حضور جلساتها:

يملك الوزير الأول السلطة المطلقة في إستدعاء لجنة متساوية الأعضاء ، كما نصت عليه المادة 138 من الدستور بقولها " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف... " ، و على هذا الأساس لا تتدخل اللجنة للنظر في الأحكام محل خلاف إلا بطلب من الوزير الأول ، ومن هذه الناحية يبدو التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في مجال اختصاص السلطة التشريعية ، فلا اللجنة من تلقاء نفسها يمكنها أن تنعقد ، و لا رؤساء إحدى غرفتي البرلمان يمكنهم تحريك اللجنة ، ولا البرلمان برمته يمكنه إستدعاءها ، و على نقيض ذلك فإن الدستور الفرنسي قد خول

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

إضافة إلى رئيس الحكومة ، لرؤساء غرفتي البرلمان صلاحية إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للإجتماع ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور الفرنسي على أنه "..... يجوز للوزير الأول أو لرئيسي المجلسين معا أن يطلبوا اجتماع اللجنة المختلطة المكلفة بإقتراح نص حول الأحكام التي بقيت موضوع الخلاف" ¹.

و الملاحظ أن صيغة الحكم الوارد في المادة 138 من الدستور الجزائري السالفة الذكر، تختلف عن الصيغة الواردة في المادة 120 من دستور 1996 المعدل ، التي كانت تنص على أنه " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف." ، حيث ألغى مصطلح " تجتمع " ، والذي يفسر على أنه أمر بالإجتماع ، ليتم تكييف الصياغة لاحقا إلى مجرد طلب الاجتماع ² ، كما قد يفسر ذلك إلى مسألة جوازية إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء ، و لقد كشفت التجربة العملية عن عدم إلزامية اللجوء إلى هذه اللجنة ، من خلال مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 12 جانفي 1999 ، ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 16 مارس 1999، وتحفظ على خمسة مواد ، ليبقى القانون العضوي معلقا إلى غاية 03 ديسمبر 2002 ، أي تقريبا بعد أربع سنوات ، حيث قام رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء التي إجتمعت بمقر مجلس الأمة بتاريخ 11 سبتمبر ³ 2002.

و هكذا يكون المؤسس الدستوري قد أزال اللثام في ظل المادة 138 من دستور ، بحيث أضحت مسألة إستدعاء إلزامية ، خاصة أن الدستور الجزائري قد حدد آجالا لإستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، حيث نصت هذه المادة على أنه "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع

¹ - ".....le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion"

² - بن الشيخ نوال ، د. بن محمد محمد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، مجلة دفاتر السياسية و القانون ، العدد16، 2017، ص90

³ - عقيلة خريباش، نفس المرجع، ص51

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

و على هذا الأساس حدد المؤسس الدستوري مدة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ إثارة

الخلاف بين غرفتي البرلمان، لإستدعاء الوزير الأول للجنة متساوية الأعضاء، بينما لم تتضمن المادة 120

من دستور 1996 المعدل، أي تاريخ لتوجيه طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء.

و الجدير بالذكر أن نص القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس

الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، لم يشير

إلى سلطة الإستدعاء، و إنما إكتفى بتحديد الإجراءات اللاحقة لطلب الوزير الأول.

ولن ينحصر تحكم الحكومة في عمل اللجنة متساوية الأعضاء من خلال دعوتها للإجتماع

، بل يمتد لحضور جلستها، حيث كان يفترض أن تنتهي مهمة الوزير الأول بمجرد استدعاء اللجنة التوفيقية

، لأن مهمته تتمثل في تحريك الآلية دون المشاركة، لكن المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ

في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية

بينهما و بين الحكومة، نصت على إمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية

الأعضاء، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف¹.

ثانيا - تقييد حق التعديل المقترح من قبل اللجنة التوفيقية بمجرد طلب الوزير الأول الأول اجتماع

لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ

إثارة الخلاف بين غرفتي البرلمان، تتشكل لجنة متساوية الأعضاء من 10 أعضاء من كل غرفة، بالإضافة

إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي أصلاً مع احترام

مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف. و تخضع اللجنة التوفيقية

لنفس الإجراءات اللجان الدائمة، و تقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف، و يمكنها في إطار

ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه، غير أن دورها ينحصر

¹ - المرجع المذكور سابقاً، ص 49، 50

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

في إقتراح نص متعلق بالأحكام محل الخلاف ، و لا يمكنها أن تتعرض لأحكام أخرى في النص ليست محل خلاف، لتلتزم الحكومة طبقا للمادة 138 من دستور بعرض نص المقترح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه دون إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة ، و معنى هذا أنه لا يمكن الإعتداد بالنص المقترح مالم تصادق عليه غرفتي البرلمان ، لأن لجنة متساوية الأعضاء ليست برلمانا مصغرا، بل هي عبارة عن هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتحقيق التوافق بين الغرفتين في ظل الشرعية و إحترام القانون¹.

و لتحقيق هذا الغرض تقدم اللجنة الاقتراحات التي توصلت إليها إلى غرفتين البرلمان من أجل المصادقة عليها.

ثالثا: ضيق آجال البث في النص محل الخلاف: نصت الفقرة التاسعة من المادة 138

من الدستور على أن البرلمان بغرفتيه ملزم بالتصويت على مشاريع قوانين المالية خلال مدة إجمالية قدرها 75 يوما من تاريخ إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني, كما فصلت المادة 44 من قانون العضوي رقم 16-12، هذه المدة المحددة بموجب الفقرة التاسعة من المادة 138 السالفة الذكر، حيث خصصت للمجلس الشعبي الوطني مدة 47 للمصادقة على مشروع القانون، بينما حددت مدة 20 يوما لمجلس الأمة للتصويت على المشروع المالي، ولم يتبقى من المدة الإجمالية أي مدة 75 سوى مدة 08 أيام فهي مخصصة للجنة متساوية الأعضاء من أجل تسوية الخلاف طبقا للفقرة الرابعة من المادة 44 من من قانون العضوي رقم 16-12 التي نصت على أنه "... في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبث في شأنه....".

و الملاحظ أن البرلمان مقيد من حيث المدة الزمنية ، فكيف يمكنه دراسة مشروع قانون مالية يصل عدد مواده 235 مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية يستة 2002، في ظرف وجيز ، لاشك أن الحكومة ستستغل القيد الزمني لتمرير مشاريع الحساسة و التي تكون أحيانا لا علاقة لها بالمالية العامة ، و استفادة بالطابع الاستعجالي لإجراءات التصويت على قوانين المالية.

أما فيما يتعلق باللجنة متساوية الأعضاء ، فلا شك أنها ستجد صعوبة في دراسة مختلف المواد المختلف فيها بسبب ضيق الوقت، ففي ظل آجال 08 أيام ، فإن البرلمان بغرفتيه يكون مطالب بتكوين اللجنة متساوية الأعضاء (تحديد 10 ممثلي من كل غرفة، و 05 احتياطيين) ، ثم تقوم اللجنة بضبط

¹ - المرجع المذكور سابقا، ص50

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

تنظيمها الداخلي) عقد اجتماع أولي تحت رئاسة أكبر أعضائها سنا ، ثم تنتخب اللجنة مكتبها الذي يتكون من رئيس ونائبة ومقررين اثنين (2) ، و بعد ذلك تباشر عملها بدراسة الأحكام محلّ الخلاف التي أحيلت عليها، ويمكنها أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو لأي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، وبعد ذلك يعد مقرر اللجنة تقريرا يتضمن إقتراحا لنصّ حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف ، ثم يعقب ذلك إجراءات المداومات و التصويت على التقرير النهائي المتضمن حلا للأحكام محل الخلاف ، ثم يسلم رئيس للجنة متساوية الأعضاء التقرير إلى رئيس الغرفة التي عقدت

اللجنة الاجتماعات في مقرها، وبعد ذلك يبلغ التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة .

و هكذا تكون اللجنة التوفيقية في البداية منشغلة في القضايا التنظيمية التي تتطلب وقتا كبيرا ، ثم تعكف لا حقا بدراسة النص محل الخلاف، وبعد ذلك تقترح نصّا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف .

و من الناحية أخرى فإن المؤسس الدستوري أزم الوزير الأول إستدعاء لجنة متساوية الأعضاء في أجل " أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف" ، ففي حالة ما إذا إستغرق الوزير الأول المدة القصوى أي خمسة عشر (15) يوما لإستدعاء اللجنة ، فإن ذلك قد يتسبب في عدم إحترام القيد الزمني الذي حدده المؤسس الدستوري و المقدر بـ 75 يوما ، و من ثم يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر .

و عليه كان يتعين على المشرع الجزائري أن يحدد في ظل القانون العضوي رقم 16-12" مدة توجيه طلب الإستدعاء من قبل الوزير الأول ، على غرار ما فعله من خلال تحديد المدة المتاحة للجنة المتساوية الأعضاء للبحث في مسألة الخلاف و المقدر بـ ثمانية أيام بدلا من 15 يوما المحددة بموجب المادة 138 من الدستور .

إن هذا الإغفال من قبل المشرع يمكن أن تستغله الحكومة لتفادي إجراءات التسوية في حالة الخلاف بين الغرفتين ، و أن تلجأ للوسيلة المفضلة لها و المتمثلة في صدور قانون المالية بموجب أمر .

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الفرع الثالث : تفوق الحكومة في حالة عدم التصويت على النص

إذا لم تتحقق المصادقة على مشروع قانون المالية قبل الفاتح يناير من كل سنة ، فإن الحكومة تمتلك حولا لتجاوز مسألة الانسداد، أقرها الدستور الجزائري و قانون 07 جويلية 1984.

و لئن من الناحية الواقعية لم يحدث في تاريخ النظام السياسي الجزائري أن تم رفض المصادقة على مشاريع قوانين المالية من طرف أعضاء غرفتي البرلمان، لأن من شأن ذلك أن يحدث خلل على نشاط الدولة و يربك عملها وأجهزتها، كما يؤدي إلى عرقلة النشاط الحكومي من حيث تسيير مرافق الدولة و تجهيز مختلف القطاعات الحكومية ، إلا أن الحكومة في حالة المصادقة على مشروع قانون المالية لأي سبب كان ضمن الآجال المنصوص عليها و المقدرة بـ خمسة و سبعون يوما من تاريخ إيداعه لدى المجلس الشعبي الوطني، تملك حلين : إما إستمرارية تنفيذ قانون المالية السابق (أولا) أو إصدار قانون المالية في شكل أوامر (ثانيا).

أولا- إستمرارية تنفيذ قانون المالية السابق: يقتضي الحل التشريعي المنصوص عليه في المادة 69 من قانون 07 جويلية 1984، الإستمرار بتنفيذ قانون المالية السابق، غير أن الحل التشريعي ميز بين العمليات المالية التالية:

1- الميزانية العامة للدولة: يواصل تنفيذ مؤقتا إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات: طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير: في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا لمدة ثلاثة أشهر

- بالنسبة لإعتمادات التجهيز: في حدود ربع (1/4) الخصة المالية المخصصة لكل قطاع

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

2- مشاريع الميزانية الملحقة و الحسابات الخاصة للخزينة: يواصل تنفيذها طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة¹.

ثانياً- إصدار قانون المالية في شكل أوامر: أوجب دستور 2016 على البرلمان التصويت على قانون المالية خلال مدة 75 يوماً من تاريخ إيداعه ، و في حدود هذه الآجال منح قانون العضوي رقم 16-12، للمجلس الشعبي الوطني مدة 47 و لمجلس الأمة مدة 20 يوماً للتصويت على المشروع المالي ، كما منح في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان، للجنة متساوية الأعضاء مدة 08 أيام من أجل تسوية الخلاف.

و في حالة إنقضاء مدة 75 يوماً دون أن تتم المصادقة على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر².

و يكتسي الأمر المتضمن قانون المالية طبقاً لأحكام المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، قوة قانون المالية، حيث نصت المادة 44 السالفة الذكر على أنه "...في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

و عليه فإن التشريع بأوامر في المجال المالي لا يخضع لنفس الشروط الإجرائية التي تحكم الأوامر التشريعية التي تصدر في حالة العطل أو شغور البرلمان أو في الأوضاع الاستثنائية، بحيث لا يعرض على البرلمان في بداية دورة العادية ، بل يكتسي الصفة القانون بقوة القانون (القانون العضوي) ، وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الشأن بالنسبة للأوامر التشريعية أو الأوامر التشريعية الأخرى³.

المبحث الثالث: مكانة الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عنها

لا تعد الميزانية عملاً تقديرياً فحسب و لكنها تكتسي الطابع الترخيصي للميزانية العامة (Acte D'autorisation). والترخيص هو العنصر المميز للميزانية العامة، بحيث لا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا بإذن من السلطة التشريعية، فإذا كانت السلطة التنفيذية تحتكر عملية إعداد مشروع

¹- د. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص137. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص105 و 106

²- د. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص138. أ. دنيدي يحي، نفس المرجع، ص106

³- د. عبد الصديق الشيخ، التشريع بأوامر التشريعية و أثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة و العولة، جامعة

المدية، مجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018، ص48

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

قانون المالية ، فإن البرلمان بغرفتيه هو الذي يرخص و يراقب تنفيذه.

و يهدف التصويت على الميزانية منح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات المتعلقة بالإيرادات و النفقات ، غير أن هذه الرخصة مرت في الجزائر بثلاثة مراحل و أطوار ، حيث تميزت المرحلة الأولى التي تمتد من 1962 إلى 1965 ، بصدر قوانين المالية لسنوات 1963 ، 1964 و 1965 ، وذلك بعد مناقشتها و التصويت عليها من قبل هيئة منتخبة (المجلس التأسيسي و المجلس الوطني) إلا أنه بعد إنقلاب 19 جوان 1965 إلى غاية سنة 1977 ، و في ظل غياب المؤسسة التشريعية، أصبحت قوانين المالية تصدر عن طريق الأوامر من قبل مجلس الثورة إلى غاية عودة الشرعية في البلاد، و ذلك بعد الإستفتاء على الدستور في 22 نوفمبر 1976، و إنتخاب مجلس الشعبي الوطني في 25 فيفري 1977 ، و التصويت على أول قانون مالية لسنة 1978، غير أنه في ظل غياب قانون منظم للميزانية العامة، فإن مبدأ الرخصة البرلمانية ظل دون مضمون إلى غاية صدور قانون متعلق بقوانين المالية في سنة 1984، الذي أعطى المعنى الحقيقي للرخصة ، بحيث أضحت رخصة مجلس الشعبي الوطني تمتد إلى جميع موارد و نفقات الدولة¹ .

و لدراسة موضوع الرخصة البرلمانية ، نتعرض أولاً لمدلول فكرة الرخصة البرلمانية (المطلب الأول) ، ثم نتطرق ثانياً إلى نطاق الرخصة البرلمانية (المطلب الثاني) و أخيراً نتناول لوظائف الرخصة البرلمانية و أثرها (المطلب الثالث).

المطلب الأول : فكرة الترخيص البرلماني في مجال المالية العمومية

يتضمن مدلول الترخيص البرلماني في مجال المالية العمومية مفهوماً مزدوجاً ، فهو من ناحية يبدو قراراً سيادياً (Une Décision Souveraine) الذي يتبع في إصداره إجراءات خاصة (المعيار الشكلي) ، و من ناحية أخرى يتضمن على معنى الإذن البرلماني الممنوح للحكومة لتنفيذ القرار السيادي (المعيار الموضوعي)².

Yeless Chaouche Bachir, *ibid.*, p de 333 à 335

- 1

- 2 هشام محمد البدري، نفس المرجع، ص 356

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الفرع الأول : القرار الميزانياتي أو السيادي (La Décision Budgétaire) حسب المعيار الشكلي

تختلف سلطة البرلمان في وضع القواعد القانونية (Pouvoir Normatif) عن سلطته الميزانياتية أو المالية (Pouvoir Budgétaire)، رغم وجود علاقة بينهما ، بحيث تعتمد إحداهما على الأخرى ، ففي ظل التجارب البرلمانية الأولى التي عرفتها فرنسا، أي قبل صدور دستور سنة 1958 ، كان تعريف القانون شكليا ، بحيث لم يكن هناك إختلاف بين العمل التشريعي و العمل الميزانياتي ، فكليهما يشكلان بما يسمى بالأعمال المطابقة (Les Actes Identiques) ، و هي القوانين ، التي تصدر عن مصدر واحد هو البرلمان ، الذي لا يستطيع أن يعبر عن سلطته بأسلوب آخر.

كما أن طريقة إعداد كل منهما (القوانين الميزانياتية و القوانين الأخرى) متشابهة إلى حد كبير ، ماعد إختلاف بسيط تضمنه دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946، يتمثل في تمتع الغرفة السفلى للبرلمان (الجمعية الوطنية) بحق الأولوية في تصويت على القوانين المالية بالمقارنة مع الغرفة العليا (مجلس الجمهورية) ¹، و فرض نفس آجال لتصويته على قوانين المالية بين الغرفتين ².

و قد تبنى العديد من الفقهاء الفرنسيين هذا الرأي و على رأسهم الفقيهان لابند (Laband) و كاري دي ملبرغ (Carré de Malberg)، بحيث ذهبوا إلى أن مفهوم العمل التشريعي يتجلى فقط من الناحية الشكلية ، و على هذا الأساس فإن الترخيص المالي يعد عملا تشريعيا بحتا. ويذهب تقريبا إلى نفس هذا الرأي العميد ليون دوجي (Léon Duguit)، إذ يرى أن الميزانية هي عمل تشريعي ³ و إداري في نفس الوقت إذا ميزنا بين أجزاء الميزانية المتضمن الإيرادات و النفقات ، فالميزانية في جزئها المتضمن النفقات لا تعد عملا تشريعيا ، بل هي عمل إداري بحت، بينما الميزانية في جزئها المتضمن الإيرادات ، فهي عمل

¹- يتكون البرلمان الفرنسي من غرفتين طبقا للمادة الخامسة من دستور الفرنسي لسنة 1946 وهما : الجمعية الوطنية و مجلس الجمهورية Article 5de la Constitution du 4 octobre 1946, prévoit que, « **Le Parlement se compose de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République** ». <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>

²- هشام مجد البدري، نفس المرجع، ص 358 و 359.

³- تأثر الفقيه دوجي بالمدسة الألمانية ، وإقترح إضافة المعيار المادي لتحديد معنى القانون، حيث عرفه بأنه ذلك العمل الذي على ضوءه تصبغ الدولة قاعدة موضوعية أو تنشئ القواعد القانونية التي تنظم المؤسسات المقررة لضمان تطبيق قاعدة قانون موضوعي.

« **Acte par lequel l'état formule une règle de droit objectif ou crée des règles, organise des institutions destinées à assurer la mise en oeuvre d'une règle de droit objectif** »

و قد ذهب إلى نفس هذا الرأي أندري هوريو (A.Houriou) ، بحيث يرى بأن القانون له معنى شكلي يستند على إتباع إجراءات خاصة لوضعه، وله معنى مادي يقوم على أساس طبيعة العلاقات الاجتماعية التي يجب أن ينظمها.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

تشريعي و إداري في نفس الوقت، ففي الدول التي ترخص برلماناًها تحصيل الضرائب و الرسومات في كل سنة طبقاً لمبدأ سنوية الضرائب، فإن ميزانيتها التي تحدد الضرائب تتضمن على القواعد التشريعية (Les Règles Législatives) بالمفهوم المادي ، بينما الجزء المتبقي من الإيرادات الوارد في الميزانية فإنه يتضمن على أحكام متعلقة بتقدير مداخيل أملاك الدولة (Les Revenus Des Domaines De L'état) ، فهي مجرد عملية إدارية بسيطة . أما في الدول التي لا تتبنى مبدأ سنوية الضرائب ، فإن الميزانية لا تعد عملاً تشريعياً ، بل هي مجرد عملاً إداري¹ .

غير أنه بعد صدور الدستور الفرنسي سنة 1958، و الذي من خلاله تم تكريس عملية عقلنة البرلمان ، أصبحت تتميز بشكل واضح سلطة البرلمان في مجال وضع القواعد القانونية (Pouvoir Normatif) عن سلطته الميزانيةية أو المالية (Pouvoir Budgétaire)، بحيث بدأ هذا التمييز جلياً من خلال طريقة إعداد القوانين المالية بالمقارنة مع القوانين الأخرى .

فمن حيث المحتوى فقد ضبط قانون المالية على نحو محدد، حيث يتضمن القانون غالباً على جداول توضيحية و أرقام و نسب للضرائب و الرسوم المقرر تحصيلها و الإعتمادات المالية المخصصة لمختلف الدوائر الوزارية ، أو للإستثمار... إلخ، ومن ثم فهو ليس عملاً تشريعياً يتضمن على قواعد عامة .

أما من الناحية الإجرائية ، تخضع قوانين المالية لإجراءات خاصة على غرار مدة إيداعها و التصويت عليها (المواد 38 و 39 من الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 الملغى لاحقاً بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001) ، تلك المدة التي أحيطت بضمانات قوية (المادة 48 من الدستور الفرنسي)، عدد مرات التصويت على أبواب قانون المالية (المادة 41 من الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959) ، وهكذا يتحدد شكل و إجراءات الترخيص البرلماني ، فهو يتسم من حيث خطوات إعداد و التصويت عليه بخصائص هامة تمنحه ذاتية متميزة عن تلك الخاصة التشريعات الأخرى غير أن المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل الدستور 1958، قد عدل عن إستخدام مصطلح الميزانية (Le Budget) وأحل محله مصطلح قانون المالية (Lois De Finance) وهو ما يمكن أن يفسر برغبته في التأكيد على تمتع اعتماد البرلمان للميزانية بشكل قانون.

¹ - Jèze, Gaston, Cours de science des finances et de législation financière française - manuel à l'usage des étudiants des facultés de droit et des candidats au Ministère des finances, à la Cour des comptes, à l'inspection des finances, etc-, librairie, Marcel. Giard, Paris, 1922, p 22,23 .

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الفرع الثاني: الترخيص البرلماني بتنفيذ الميزانية وفق المعيار الموضوعي

ينصرف معنى العام لفكرة الترخيص البرلماني في مجال المالية العمومية، إلى ذلك الإذن الممنوح من قبل السلطة التشريعية للحكومة بتنفيذ نفقات العامة و الموارد العمومية . وإذا كانت فكرة الترخيص البرلماني من الناحية الشكلية ، تعد عملا تشريعيا حسب نظرة المشرع، فإن مفهومها من الناحية الموضوعية هو محل خلاف و جدل فقهي.

و لدراسة هذا الجانب ، يميز الفقهاء بين الميزانية في جزئها المتضمن للإيرادات عن الجزء المتبقي و المتعلق بالنفقات.

أولا- الطبيعة القانونية للجزء المتعلق بإيرادات الوارد في الميزانية : إختلف الفقه الفرنسي حول

الطبيعة القانونية للجزء المتعلق بإيرادات الوارد في الميزانية ، حيث يرى العميد ليون دوجي (Léon Duguit) ، أنه فيما عدا الأحكام المتعلقة بتقدير مداخيل أملاك الدولة (Les Revenus Des Domaines De L'état) ، التي تعد من الأعمال الإدارية ، فإن الأحكام المتعلقة بالضرائب هي عمل تشريعي ، ذلك أن قانون الضرائب لا يصلح للتنفيذ إلا لمدة سنة واحدة ، حيث تنشأ الضريبة منذ البداية لمدة سنة ، وتنتهي بإنهاء السنة ويسقط من النظام القانوني ، و في هذه اللحظة يعيد الترخيص البرلماني بتنفيذ الميزانية الحياة إلى القانون الميت، دون الحاجة إلى إعادة إتباع إجراءات التصويت عليه و إصداره من قبل رئيس الجمهورية .

وعلى ضوء هذا التحليل ، أكد ليون دوجي (Léon Duguit) ، أن الشق المتصل بالإيرادات في عملية الترخيص بتنفيذ الميزانية إنما يعيد خلق قواعد قانونية عامة ومجردة ذات الطابع الإلزامي يمثلها قانون الضرائب المبعوث إلى الحياة .

وعليه فإن الترخيص البرلماني من هذه الزاوية يعد عملا تشريعيا على أساس أنه ينشئ قواعد متعلقة بالقانون الضرائب ، و من ثم فهو بدوره يتضمن على قواعد موضوعية وفقا للمعيار المادي و الموضوعي.

غير أن هناك إتجاها فقهي يقوده الفقيه جيز (jèze) الذي يعارض الرأي الذي ذهب إليه العميد دوجي ، إذ يميز أنصار هذا الإتجاه بين الإيرادات التي يكون موضوعها الضرائب و الإيرادات الأخرى.

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

فبالنسبة للإيرادات التي يتم تحصيلها من إيرادات أخرى غير الضرائب مثل عائدات أملاك الدولة التي يكون موضوعها عقود التنازل أو الإيجار أو الإمتياز... إلخ. فإن مفهوم الميزانية لا يعد عملا تشريعا ، لأن الأمر يتعلق بمجرد تقديرات لها طابع مالي بحت. أما فيما يتعلق بالإيرادات التي يكون مصدرها الضرائب، فإن الترخيص البرلماني لتنفيذ الميزانية ليس في الحقيقة إلا شرطا لتطبيق أحكام قانون الضرائب ، فهو شرطا لميلاد إختصاص لأعوان التنفيذ المكلفين بتحديد دين الضريبة و تحصيله . و يذهب أنصار هذا الإتجاه إلى أن الإجراءات القانونية لهذا النوع من الإيرادات هي عبارة عن أعمال قانونية ، ينفذها الأعوان العموميين ، إستنادا إلى السلطة الممنوحة لهم صراحة من طرف التنظيمات و القوانين المتعلقة بالضرائب مثل الحجز ، التنفيذ الجبري ، الغرامة المالية، معاينة و تصفية الرسوم الجمركية... إلخ. وعلى هذا الأساس فإن التصويت البرلمان على مداخيل الضرائب و الترخيص بتحصيلها في الدول التي تتبنى مبدأ سنوية الضرائب ، يعد شرطا أساسيا لتنفيذ الأعوان العموميين اختصاصاتهم. ومن تم إنتقد أنصار هذا الإتجاه رأي الفقيه دوجي على أساس أن الجزء المتعلق بإيرادات الوارد في الميزانية (ميزانية الإيرادات) يعد عملا شرطيا (Un Acte De Condition) و لا يعتبر عملا تشريعا لأن هذا الأخير لا يتحقق إلا في وجود نص يتضمن على قواعد عامة .

أما في الدول التي لا تطبق مبدأ سنوية الضرائب ، على صحة الأعمال المنشئة للديون

(Les Actes Créateurs Des Créances) أو أعمال التحصيل (Les Actes De Recouvrement)

ولا حتى على شرعية أعمال الأعوان العموميين لإختصاصاتهم ، فإنها مستقلة تماما عن الترخيص المالي ، و على هذا الأساس فإن الميزانية في جزئها المتضمن الإيرادات ليست له طبيعة قانونية ، بل هو مجرد عمل يكتسي الطبيعة المالية.

ثانيا - الطبيعة القانونية للجزء المتعلق بالنفقات الوارد في الميزانية : يذهب أنصار هذا الإتجاه

إلى أن الترخيص المالي يعد مجرد شرطا محدد من قبل المشرع حتى يتمكن الأعوان العموميون من ممارسة اختصاصاتهم المسندة إليهم بموجب القانون ، فالبرلمان يقتصر دوره القانوني في التصويت على الاعتمادات المالية دون أن يتمتع بالسلطة التقديرية، بتقدير مثلا آجال الدفع و شروطها بالنسبة للمعاشات أو أجور

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الموظفين ، أو رفض الاعتمادات المقررة لنفقات المرافق العمومية المنشئة بموجب القانون ، حيث يعني ذلك وقف تنفيذ القانون و عدم قدرة المرافق العمومية في عدم تلبية الحاجة العامة المتزايدة .

و لهذا يذهب العديد من الفقهاء إلى أن الرخصة البرلمانية لتنفيذ الميزانية العامة من الناحية الموضوعية تعد عملا إدارية و لا يتضمن على قواعد موضوعية إذ هو مجرد ترخيص بتحصيل الضرائب وفق القوانين القائمة و، بأرقام محددة تلتزم الحكومة بعدم تجاوزها .

وعليه ننتهي من خلال الجزء من هذه الدراسة إلى أنه إذا كان الترخيص البرلماني من الناحية الشكلية يعد عملا قانونيا ، إلا أن غالبية الفقه الفرنسي من الناحية الموضوعية ، تعتبره عملا إداريا ، غير أنه يلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد أضاف معيارا آخر كرس بمقتضاه الطبيعة القانونية للترخيص المالي وذلك بعدما أن أقام مجالا محجوزا للسلطة التشريعية بموجب المادة 34 من الدستور ، وهو نفس الأمر الذي يمكن قوله بالنسبة لمفهوم الترخيص البرلماني على ضوء الدستور الجزائري ، حيث حددت كل من المواد 136، 137، 138، 140، 141 من دستور 2016، إجراءات بوضع القوانين و كذا مجالتها.

ويبدو أن موقف القضاء الفرنسي أغرب من ذلك ، ففي قضية روكات، ليبتر، و آخرون (Rouquette, Lipietz Et Autres) ، أصدر مجلس الدولة قرارا بتاريخ 05 مارس 1999، أكد من خلاله ، بأن التوجيهات و الأهداف الواردة في التقرير الملحق بقانون تمويل التأمين الإجتماعي ليست قواعد قانونية مرتبطة بهذا القانون.

«les orientations et les objectifs présentés par le rapports accompagnants la lois de financement de la sécurité sociale ne sont pas revêtus de la portée normatives qui s'attache aux dispositions de celle-ci ;que par la suite M.Besset ne serait utilement soutenir que le decret attaqué méconnaîtrait les indications contenues dans les rapport annexé à la lois. »

ورغم أن التقرير الملحق بقانون التمويل الاجتماعي de la sécurité sociale هو جزء لا يتجزأ من هذا القانون ، بحيث خضع لنفس الإجراءات و المراحل التي يمر بها القانون (اقتراح الحكومة، إبداء مجلس الدولة لرأيه، مناقشة البرلمان ، إصداره من طرف رئيس الجمهورية، نشره في الجريدة الرسمية،) ، وعلى هذا الأساس لم يعتمد مجلس الدولة على المعيار الشكلي في هذه القضية ، كما لم يركز أيضا على المعيار المادي ، لأن التقرير يحتوي على توجيهات في شكل قواعد أمره « Règles Impératives » ، ويرى جون بيار كامبي (Jean Pierre Gamby) بأن المجلس الدولة

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

يكون قد استوحى حكمه من النقاشات التي تخللت المداولات البرلمانية عند التصويت على القانون ، تماما كما فعل في قراره السابق و الذي نظره من خلاله في الدعوى التي تقدمت بها الكونفدرالية الوطنية للجماعات المستقلة للتعليم العام ، حيث اعتبر المجلس بأنه طبقا للمناقشات التي سبقت التصويت على قانون 10 جويلية 1989 المتعلق بالتوجيه التربوي ، بأن التقرير الملحق بهذا القانون ، ليست له قيمة القانونية المرتبطة بالنص القانوني¹.

المطلب الثاني: نطاق الرخصة البرلمانية:

ينصرف معنى الرخصة البرلمانية إلى ذلك العمل القانوني الذي تجيز و تأذن من خلاله المؤسسة التشريعية للحكومة بالقيام بعملية التحصيل الإيرادات و تنفيذ النفقات ضمن الحدود المرسومة لها. و على هذا الأساس يتعين على السلطة التنفيذية التقييد بالإطار و المبالغ المحددة في كل فصل من مشروع الميزانية ، بحيث لا يجوز لها إدراج أي تعديل عليها أو القيام بعمليات الإنفاق إلا في حدود المبالغ المرخص بها و المسجلة في الميزانية ، و احترام الوارد في الميزانية².

و طبقا للمادة الثالثة من قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ينص على أنه "يقر ويرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال. "

وعلى هذا الأساس نستخلص أن إرادة المشرع من هذا النص القانوني ، تتجه إلى منح البرلمان ، سلطة الترخيص (le pouvoir d'autoriser) للحكومة في تحصيل مجمل الموارد و صرف مجمل النفقات ، وذلك من خلال قانون المالية السنوي الذي يعتبر الأداة لهذه الرخصة³.

¹ - *Ainsi d'ailleurs que conformément aux débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1989, le rapport annexé à celle-ci n'est pas revêtu de la valeur qui s'y attache aux dispositions de la loi ; qu'ainsi les mentions de ce rapport ne peuvent être regardées comme conférant un fondement légal aux dispositions réglementaires contestées.* .

Jean Pierre Gamby, «La Valeur De La Loi ? », RDP, N°4,1999,p 1223à1229.

² - زيوش رحمة ، نفس المرجع ، ص150

³ - Yeless Chaouche Bachir, op.cit.,p 336

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و ينبغي الإشارة إلى أنه ليست كل العمليات المالية المنفذة من قبل الدولة مدونة في وثيقة واحدة في ميزانية الدولة، بل يوجد بعض منها موزعة في وثائق مختلفة و التي تفلت من رقابة البرلمان، غير أن قانون المتعلق بقوانين المالية تضمن على أحكام صارمة تهدف إلى تحكّم في إنتشار وتعدد هذه الوثائق .
ولدراسة نطاق الرخصة البرلمانية، نتطرق أولاً إلى العمليات المالية المرتبطة بالميزانية العامة (الفرع الأول) ، ثم نتناول ثانياً العمليات المالية التي تتم خارج الميزانية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: عمليات الميزانية العامة للدولة

تشمل الميزانية العامة للدولة، مجمل الإيرادات و النفقات العامة للدولة ذات الطابع النهائي ، و من ثم فإن إقرار البرلمان للميزانية العامة يعد بمثابة إعطاء الضوء الأخضر أو الإذن للحكومة لكي تقوم بتحصيل مجمل الإيرادات و صرف النفقات حسب الإعتمادات المخصصة لها .

أولاً- الرخصة المتعلقة للإيرادات العامة أو الموارد الميزانية: يختلف معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات عن النفقات، فبينما ينصرف معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات إلى ضرورة الإلتزام بالقواعد القانونية و الأنظمة عند تحصيلها دون التقيد بالأرقام و التقديرات المسجلة في الميزانية بل يمكن تجاوزها ، فإن الإجازة بالنسبة للنفقات تعني التقيد بالتقديرات و الأرقام الواردة في الميزانية¹ .

و تشكل موارد الميزانية المصادر الأساسية التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها و حاجياتها، حيث ضبط المشرع الجزائري بموجب المادة 11 من قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، قائمة لهذه الموارد ذات الطبيعة النهائية ، التي تعد الجباية أهم عنصر فيها ، بحيث حدد المشرع الجزائري لهذا المورد الهام، و بسبب مكانته و طابعه الإلزامي الذي يخضع له الفرد و بدون مقابل ، قواعد متعلقة بتحديد الوعاء (L'assiette) ، و النسب، و طرق التحصيل ، و أخضع هذه القواعد لمجال القانون طبقاً لمبدأ إقرار الشعب للضريبة (le principe de consentement du peuple à l'impôt) ، حيث حصرت المادة 13 من قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، تنظيم الوعاء و النسب و كفاءات التحصيل مختلف أنواع الضرائب و كذا الإعفاء الضريبي، على قونين المالية و القوانين المتخذة في المجال الجبائي، مجال الأملاك الوطنية و مجال البترولي، و معنى هذا أن القوانين الأخرى و كذا التنظيمات لا يمكنها تنظيم

¹ - زيوش رحمة، المرجع المذكور آنفاً، ص 151

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

تنظيم أو تعديل هذه المجالات.

أما فيما يتعلق بالموارد غير الجبائية فإن إختصاص تنظيمها مشترك بين البرلمان و الحكومة، فمثلا بالنسبة لتكاليف الخدمات المقدمة من طرف الدولة (Rémunérations Pour Service) يتم ترخيص بها عن طريق القانون ، إلا أن طرق المينة لكفية تحصيلها يتم تحدها عن طريق التنظيم¹.

إن التنصيص على موارد الدولة بموجب التشريع ليس شرطا أساسيا لتحصيلها، بل يجب أن يتوفر على الشرط الثاني و المتمثل في الترخيص السنوي للتحويل ، حيث نصت المادة 12 من قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، على أنه " يكون الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الضرائب ، و الرسوم سنويا ، و يقيم الحاصل وكذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة بموجب قانون المالية".

إن مبدأ الترخيص، يمنح للبرلمان صلاحية تعديل و بإرادته المنفردة للنسب و أوعية الضريبة أو إقرار الإعفاء الضريبة أو إلغائها ، غير أن هذا المبدأ عرف أحيانا بعض إستثناءات ، خاصة في مجال تطبيق الرسم التعويضي (La Taxe Compensatoire)²، حيث أخضع الأمر رقم 82-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1982، تنظيم تحديد وعاء هذا الرسم وكذا نسبته، للتنظيم، غير أنه منذ سنة 1989، وبسبب الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد، و ما نتج عنها من إنخفاض قيمة الدينار و ارتفاع نسبة التضخم، و زيادة محسوسة في أسعار المواد الأولية و التجهيزات، دفع بعض النواب إلى المطالبة بإدراجها ضمن مجال القانون، وهو ماتم فعلا بعد صدور قانون المالية لسنة 1990، و ذلك بموجب المادة 91 منه التي إستلزمت من أن يخصص حاصل مجمل الرسوم المطبقة على المنتوجات المنصوص عليها ، لتقاص الأسعار بعض المواد لمدة معينة و التي تحدد قائمتها سنويا بموجب قانون المالية³.

¹ - Yeless Chaouche Bachir, op.cit.,p 337

² - أنشئ الرسم التعويضي بموجب الفقرة الخامسة من المادة 71 من الأمر الصادر في 06 مارس 1982، و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1982، و يطبق هذا الرسم على بعض المنتوجات التي لا تكنسي طابع الضرورة بالنسبة للمستهلك، و تخصص حصيلة هذا الرسم لتعويض أو تدعيم أسعار بعض المنتوجات الواسعة الإستهلاك، غير أنه ألغي هذا الرسم في سنة 1994، و أستبدل برسم الخصوصي الإضافي ، ثم في بموجب المادة 24 من قانون المالية لسنة 2001 حل محله رسم آخر مؤقت هو الحق الإضافي المؤقت عند الاستيراد. راجع بلس شاوش البشير، نفس المرجع، ص 87.

³ - Yeless Chaouche Bachir, op.cit.,p 338

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ثانيا - الرخصة الخاصة بالنفقات الميزانية: تنفيذ إجازة الإنفاق التقيد بالتخصيصات الاعتمادات المالية المحددة سلفا في ميزانية الدولة، و عدم جواز تعديلها .

و يشمل ترخص الميزانية نوعين من النفقات العامة : و هما نفقات التسيير و نفقات التجهيز .
فبالنسبة لنفقات التسيير و تسمى كذلك باعتمادات التسيير، فإنها تهدف إلى تمكين مختلف المصالح العامة من تأدية المهام المسندة إليها ، و يتم تقسيم هذه النفقات حسب الدوائر الوزارية و يتضمنها عادة جدول "ب" الملحق بقانون المالية .

و يتجسد ترخيص هذا النوع من النفقات من خلال التصويت البرلمان على الإعتمادات لكل دائرة وزارية ، و يجب طبقا للمادة 25 من قانون قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، أن تكون هذه الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير موضوع تبرير في كل سنة و في مجموعها.

أما فيما يتعلق بنفقات التجهيز التي تعتبر نفقات ذات الطابع النهائي ، فهي مخصصة لتنفيذ المخطط الوطني السنوي للتنمية أي أنها عبارة عن نفقات إستثمارية ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي و الإداري ، و قد عرفت منذ قانون المالية لسنة 2006 إرتفاعا محسوسا لكنها سرعان ما تراجعت في الآونة الأخيرة بعد انخفاض أسعار البترول.

و الجدير بالذكر أن الترخيص الممنوح للحكومة يقدم إجماليا و حسب القطاعات و ليس حسب الدوائر الوزارية كما هو الشأن بالنسبة لنفقات التسيير، و يتم توزيع نفقات التجهيز بطريقة مفصلة بموجب التنظيم¹.

الفرع الثاني : العمليات المالية التي تتم خارج إطار الميزانية (les opérations débudgétisées)

إن الترخيص بتحصيل الإيرادات و صرف النفقات يمس فقط العمليات المالية المسجلة في ميزانية الدولة، في حين توجد العديد من العمليات المالية التي تنفذ على هامش الميزانية و لا تخضع للرقابة، بحيث تسجل هذه العمليات في حسابات منفصلة ، حيث أصبحت تتجسد في الحسابات الخاصة للخزينة، بعدما تم إلغاء ميزانيات ملحقة الثلاث.

¹ - Idem, p339

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

ولقد حاول المشرع الجزائري من خلال قوانين المالية السنوية و كذا القانون المتعلق بقوانين المالية و لاسيما بعد تعديله سنة 1989 ، في المرحلة الأولى تطهير وضعية الحسابات من خلال تقليصها ، ثم في المرحلة الثانية وضع تنظيم يهدف إلى توسيع مجال الرقابة البرلمانية ليشمل جميع الحسابات.

أولاً - تطهير الحسابات (L'assainissement Des Comptes): تمس عملية التطهير ، الميزانية الملحقة ، و الحسابات الخاصة للخزينة.

فبخصوص الميزانية الملحقة فهي كما عرفتها المادة 44 من قانون قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، تلك الميزانية التابعة للمرافق العمومية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و التي يهدف نشاطها إلى إنتاج بعض المواد أو تقديم خدمات بمقابل¹.

و الجدير بالذكر أن قانون المالية التكميلي قد أنشأ ثلاثة ميزانيات ملحقة إلا أنه تم إلغاؤها تدريجياً ، و هي:

- الميزانية الملحقة للمياه الصناعية و الصالحة للشرب التي كان يتم تسييرها من قبل وزير البريد و المواصلات بموجب المادة 10 من قانون المالية لسنة 1972، و حولت فيما بعد كافة حقوقها و إلتزامتها إلى الشركة الوطنية لتوزيع المياه الصالحة للشرب (المعرفة سابقا باسم سوناد SONADE) .

- الميزانية الملحقة للري التي كان يسيورها وزير الفلاحة ، غير أنه تم إلغاؤها بموجب المادة 09 من قانون المالية لسنة 1981، و أسندت مهامها لوزارة الري ، أما فيما يتعلق بموردها فقد تم تحويلها في ميزانية الدولة و هي تقيد ضمن العائدات المختلفة للميزانية.

- الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات تتضمن هذه الميزانية سنويا الترخيصات المتعلقة بموارد مصالح البريد و المواصلات ونفقاتها وهي ملحقة بقانون المالية السنوي، إلا أن هذه الميزانية ألغيت سنة 2003 عندما تم فصل مصالح البريد عن مصالح الاتصالات و تحويلهما إلى مؤسستين ذات الطابع صناعي تجاري و مستقلتين عن بعضهما البعض²، حيث نصت المادة 58 من قانون المالية لسنة 2004، على أنه " تلغى الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات ابتداء من 01 يناير 2003 "³

¹ - Idem, p341-

² - بلس شاوش البشير, نفس المرجع, ص 106

³ - أ. دنيدي يحيى, نفس المرجع, ص 65. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة المالية، قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية، العدد

83، المؤرخة في 29 ديسمبر 2003، ص 25

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

أما فيما يتعلق بحسابات الخاصة للخبزينة التي تعتبر حسابات مستقلة عن الميزانية العامة، فهي حسابات مؤقتة ، تفتح بموجب قانون المالية و تشمل على حسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

و قد عرفت هذه الحسابات منذ الاستقلال تزايد مستمرا ، و يرجع السبب في ذلك إلى غياب الأحكام المنظمة لها . وللحد من هذه الوضعية الفوضوية تقرر بموجب قانون المالية لسنة 1966 (المادة السادسة و ما بعدها)، العمل بإجراءين قانونيين، يتمثل الإجراء الأول في وضع حكم ملزم يقضي بإقفال جميع الحسابات الخاصة للخبزينة في تاريخ 31 ديسمبر 1966، أما الإجراء الثاني فيتجسد من خلال التخصيص على عدم إمكانية فتح أي حساب للخبزينة ابتداء من أول يناير 1967 إلا بموجب قانون المالية¹.

ثانيا- محاولة لترسيخ رقابة برلمانية مستمرة على العمليات خارج الميزانية: أصبحت الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة للخبزينة تخضع لقواعد تنظيمية محكمة بعد صدور قانون قانون 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، و تتحقق هذه الرقابة من خلال تثبيت الأحكام التالية:

- عدم إمكانية إنشاء أو قفل الحسابات (الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة للخبزينة) إلا بموجب قانون المالية
- يتم تقرير و ترخيص العمليات المتعلقة بهذه الحسابات، و كذا تنفيذها وفق نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة إلا فيما يتعلق بالتصويت عليها الذي يتم بشكل إجمالي .
- يجب أن تشمل الحسابات الخاصة للخبزينة فقط على (5) خمسة أصناف من الحسابات وهم: حسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية
- يجب إرفاق مشروع قانون المالية بعدة وثائق منها قائمة الحسابات الخاصة للخبزينة تبين فيها مبالغ الإيرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات

¹ Yeless Chaouche Bachir, op.cit.,p 341 et 342-

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و إذا كان الهدف الأساسي من إقرار هذه القواعد الواردة في قانون قانون 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، هو تفعيل الرقابة البرلمانية على هذه الحسابات ، إلا أنه من الناحية الواقعية تبقى الرقابة البرلمانية سطحية ، بحيث أنها لا تشمل الموارد و لا نوعية النفقات بالنسبة لكل حساب طالما أن التصويت يتم إجماليا عليها ، مما يمنح للحكومة مرونة و حرية كبيرة في التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات .

المطلب الثالث: وظائف الرخصة و أثرها

إن مجرد إمتلاك البرلمان سلطة ترخيص للحكومة ، فإنه يكون في متناوله وسائل مهمة إتجاه السلطة التنفيذية، بحيث من خلال الموافقة على رخصة تنفيذ الميزانية، يصبح برنامجها قابلا للتنفيذ (الفرع الأول) ، غير أن الرخصة تشكل في حد ذاتها امتيازًا للبرلمان لمراقبة العمل الحكومي سواء من الناحية المالية أو السياسية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: إضفاء الطابع التنفيذي على مخطط الحكومة

نصت المادة الأولى من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ،بقوله "المحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات ، و السنوية ، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها." ، و على هذا الأساس تعد الميزانية ترجمة رقمية و قانونية للسياسات العامة و التوجهات الكبرى التي تضعها السلطة التنفيذية ، فهي بمثابة مشروع وبرنامج عملي معبر عنه بالأرقام ، كما تعتبر في نفس الوقت وسيلة لتغطية المالية و الأداة لتنفيذ خطط و برامج و السياسات الحكومية، لأنها تتضمن على تخصيصات و موارد مالية لتجسيد برامج الحكومة.

ومن ناحية أخرى ، تبدو الأهمية السياسية لقانون المالية في كونه يعبر عن رخصة أو إذن الذي تحصل عليه السلطة التنفيذية من البرلمان بهدف تنفيذ سياستها و برامجها، فبدون موافقة البرلمان لا يمكن للحكومة تنفيذ السياسات العامة و التوجهات الكبرى التي وضعتها.

و على ضوء ذلك نتعرض أولا لمعنى مخطط الحكومة، ثم نتطرق ثانيا للميزانية كأداة لتنفيذ مخطط الحكومة

أولا- مخطط الحكومة: يعد مخطط الحكومة الذي يصمم من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعاء السياسة العامة التي يعتمد عليها النشاط الحكومي، و على هذا الأساس يجب طبقا للفقرة الثالثة

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

من المادة 94 من الدستور أن تعرضه الحكومة على مجلس الوزراء قبل أن يحال على البرلمان ، مما يعكس هذا الإجراء مدى تأثير رئيس الجمهورية على صياغة هذا المخطط، لكونه يعبر عن برنامجه، بحيث يمكن له أن يقدم ملاحظاته و توجيهاته أثناء المصادقة عليه أمام مجلس الوزراء¹.

و يجب على الوزير الأول أن يعرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، و بغرض تمكين النواب من الإطلاع على المخطط و تحضير ملاحظاتهم، يجب أن يبلغوا بالمخطط قبل (07) أيام من بدء مناقشته في جلسة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط حكومته على ضوء مناقشات التي يجريها نواب المجلس الشعبي الوطني بعد التشاور مع رئيس الجمهورية، وتملك الغرفة السفلى مهلة عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه للمجلس ، للتصويت عليه، وفي حالة الموافقة هذا الأخير على المخطط، يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام ، على الأكثر ، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ، أما في حالة عدم موافقة الغرفة السفلى على مخطط عمل الحكومة ، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، ويعين هذا الأخير من جديد وزير أول ، و إذا لم تحصل الحكومة من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل هذا الأخير وجوبا، و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

ثانيا- الميزانية العامة كأداة لتنفيذ مخطط الحكومة: تعتبر قانون المالية الأداة الأساسية للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية، حيث نصت المادة الأولى من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على أنه "المحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، و السنوية ، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها."

و على هذا الأساس فإن التصويت على مشروع قانون المالية ، يعني منح الحكومة الوسائل المالية اللازمة لتنفيذ مخططها الذي يعكس برنامج رئيس الجمهورية، و في المقابل ذلك فإن عدم الموافقة عليه قد يفسر -كما يرى الأستاذ يلس شاوش البشير- بأنه رفض لمخططها ، و قد يدفعها ذلك إلى الإستقالة ، غير أنه لا بد من الاعتراف أن هذه الوضعية نادرا ما تحدث، لأنه أولا أن عملية

¹ - حسين البوطين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة،

رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2014، ص 84، 85

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

التصويت التي تتم أمام البرلمان تسبقها مناقشات تجري بين اللجان الدائمة المختصة و ممثل الحكومة ، و التي تسفر في معظم الأحيان عن إتفاق (Un Compromis) بعد إدراج الحكومة التعديلات على المشروع الأولي، كما أنه ثانيا تتوفر الحكومة على الأغلبية البرلمانية التي تساندها، مما يجعلها في منأى عن خطر عدم المصادقة على مشروعها¹ عدم المصادقة من جهة، ومن إدراج البرلمانين تعديلات جوهرية على مشروعها من جهة أخرى² .

الفرع الثاني: تكريس الرقابة على أعمال الحكومة

إن تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية ، يمثل الفرصة السانحة و المناسبة المهمة لتحليل و دراسة العمل الحكومي ، ويرى الأستاذ يلس شاوش، أنه من خلال متابعة أشغال مناقشات البرلمانين ، يتبين أن البرلمان (اللجان الدائمة و البرلمانين) يولون الأهمية أكثر للنفقات من الموارد، حيث أن معظم النقاش البرلمان يدور حول الانتقادات و الاقتراحات المتعلقة بالنفقات و خاصة منها نفقات التسيير ، بينما عدم تركيز البرلمانين على موارد الدولة و لاسيما منها الجبائية، فإنه يمكن أن يفسر ذلك بالطابع التقني الذي يتميز به هذا المجال، كما يرجع ذلك إلى عدم توفر البرلمانين على الوثائق و المعلومات المتعلقة بالموارد³ .

ومهما يكن فإن رقابة البرلمان تنصب على الجانب المالي (أولا) ، كما قد تمس الجانب السياسي (ثانيا) .

أولا - الرقابة المالية (Le Contrôle Financier): تنصب الرقابة المالية أكثر على نفقات التسيير خاصة إذا كانت الجهة المراقبة هي اللجان البرلمانية المختصة (لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية التابعة لمجلس الأمة) ، حيث أن هذه اللجان لا يقتصر دورها على مراقبة مشروع قانون المالية المحال إليها، بل تستغل الفرصة لتقديم ملاحظاتها حول العمليات المالية التي تم تنفيذها، و من تم فإن الرخصة البرلمانية هي مناسبة لتجسيد الرقابة السابقة (مراقبة

¹ - Yeless Chaouche Bachir, op.cit.,p 344

² - Idem,p 344

³ - Idem, p345

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

الاعتمادات المطلوبة من الحكومة) و الرقابة اللاحقة (مراقبة ما تم تحقيقه فعلا و كيفية التي تم فيها إنجازها).¹

إن ملاحظات هذه اللجان من الوجة المالية البحثية ، ليست كثيرة ، ولكنها تتعلق بالمخالفات التي عينتها ، فمثلا بمناسبة مناقشة مشاريع قوانين المالية 2016، 2017، 2018، دعت اللجنة المالية ، و الميزانية من خلال تقاريرها² ، و بسبب الأزمة المالية التي تمر بها البلاد نتيجة انخفاض المداخيل البترولية

و نقص موارد الدولة ، إلى ضرورة ترشيد النفقات و عقلنة صرف المال، كما طالبت بمضاعفة الجهود المبذولة في مجال التحصيل الجبائي و الجمركي، و توسيع الوعاء الضرائبي و تبسيط الإجراءات الجبائية.

و من ناحية أخرى يمكن للجنة أن توجه اللوم للحكومة بسبب عدم إحترامها للرخصة ، حيث طالبت اللجنة المالية و الميزانية بضرورة العمل على التقليل من التعديلات التنظيمية الناجمة عن عمليات التحويل خلال السنة، كما أكدت على ضرورة الحرص على احترام مبدأ السنوية طبقا لأحكام قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية. بالإضافة إلى ذلك دعت مختلف الدوائر الوزارية بضرورة ضمان حسن إستعمال الاعتمادات المالية ، و بإخضاع تقديرات ميزانية التسيير و فق معطيات حقيقية تسمح بحصر الاحتياجات الحقيقية و تفادي النقائص الملاحظة عند التنفيذ.

و لم تقتصر انتقادات اللجنة على مجال ميزانية التسيير ، بل مس أيضا ميزانية التجهيز ، حيث طالبت بإخضاع المشاريع لدراسات دقيقة للجدوى الاقتصادية من أجل تفادي تأخر في الإنجازات و عملية إعادة التقييم التي يترتب عليها تكاليف إضافية على عاتق الخزينة العمومية.

ثانيا - الرقابة السياسية (الرقابة على تسيير المصالح العمومية): يعتبر مشروع قانون المالية عمل سياسي بالدرجة الأولى، بحيث يرجع للبرلمان صلاحية مراقبة هذه الوثيقة التي تعتبر الأداة المالية لتنفيذ

¹ - Idem, p345,346

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مجلس الشعبي الوطني ، مشروع قانون المالية لسنة 2016 ، الجريدة الرسمية ، العدد 200، المؤرخة في 22 ديسمبر 2015، ص15. وكذلك مشروع قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 254، المؤرخة في 07 ديسمبر 2016، ص13. و مشروع قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 23، المؤرخة في 20 نوفمبر 2017، ص 14

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

البرنامج الحكومي، فالرخصة تحول للبرلمان مناقشة مسألة تسيير مصالح العامة، حيث أن معظم نفقات التسيير يتم مناقشتها حسب كل دائرة وزارية، أما نفقات التجهيز، فيتم تناولها من قبل البرلمان حسب كل قطاع¹.

ففي إطار ميزانية التسيير، فإن اللجان الدائمة المختصة، تعمل على رصد النقائص المسجلة في مختلف القطاعات و على مستوى تسيير المصالح العمومية حسب كل دائرة وزارية، فمثلا قدمت هذه اللجنة في إطار مناقشة قانون المالية لسنة 2016، نقدا لوزارة المكلفة بالصحة، حيث طلبتها بالإسراع في تعديل قانون الصحة و إرساء آلية التعاقد بين الضمان الاجتماعي و المؤسسات الاستشفائية وفق دفتر الشروط، و ذلك لضمان ترقية الخدمات العلاجية، إلى جانب تفعيل و تقوية آليات الرقابة على نوعية الخدمات الصحية.

وبشأن قطاع النقل طرح أعضاء اللجنة بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2018، جملة من الانشغالات على غرار مشكل الازدحام المروري التي تعرفها العديد من نقاط العبور على المستوى الوطني، وتساءلوا على مدى تقدم الأشغال في عدد من الموانئ الجافة. واقترحوا، بالمقابل، تدابير تمحورت حول ضرورة مراعاة شروط الأمان في إنجاز ازدواجية الطرق خصوصاً في الولايات التي تعتبر مناطق عبور وكذا إعادة تهيئة الطرق المهترئة بالإضافة إلى تعميم الإشارات الضوئية في الطرق السيارة ليلاً، فضلاً عن مطالبة بعضهم بفتح المجال الجوي والبحري أمام الخواص وكذا تشجيع النقل البحري الداخلي، وتهيئة الموانئ واعطائها بعدا جماليا لاستقطاب السياح، كما طالبوا بعصرنة الشركة الوطنية للسكك الحديدية، ورفع التجميد على المشاريع التي تعود بالمردودية على القطاع².

¹ - في إطار الرقابة السياسية(الرقابة على تسيير المصالح العمومية) بلغ هذا النوع من الرقابة ذروته أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2012، حيث لم يكتفي المجلس الشعبي الوطني من الإستماع إلى تقرير وزير المالية، بل إستتمعت الغرفة الأولى لمختلف تقارير الوزارة، حيث عرض كل وزير حسب قطاعه تقريراً مفصلاً عن تسيير مصالحه، غير أن هذا الأسلوب المتعلق بمناقشات البرلمان، لم يستمر، و لم يتم العمل به لاحقاً.

² --2017-11-05-13/4063-2014-06-25-12-41-13/228-2014-06-25-12-41-13/4063-2017-11-05-21-26-16

الباب الثاني الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

وفيما يخص قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي طرحت اللجنة عند دراستها ذات المشروع ، بعض الانشغالات حول مصير الشباب الذين سرحوا في إطار عقود ما قبل التشغيل، متسائلين عن مصير الفئة التي فشلت في تحقيق مشاريعها في إطار الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب. كما شددوا على ضرورة تفعيل آليات الرقابة فيما يخص العمال غير المصرح بهم في بعض المؤسسات الخاصة ، مطالبين في نفس السياق بتفعيل دور مفتشية العمل، كما نادوا بوضع استراتيجية لجلب الاشتراكات من المؤسسات الكبيرة.

بالإضافة إلى ذلك طالب أعضاء اللجنة بتوضيحات حول جملة من المسائل الهامة كدور المعهد الوطني للعمل ومدرسة الضمان الاجتماعي، حماية عطلة الأمومة في القطاع الخاص، كما طالبوا برفع التجميد على المشاريع التي تخلق ثروة، واقتروا جملة من الحلول التي يمكنها المساهمة في مجال محاربة البطالة كتسهيل الإجراءات الادارية والتمويلية بهدف خلق مؤسسات صغيرة ومتوسطة، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر لدوره الكبير في خلق مناصب شغل وإشراك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال المقاولات وجعلها مرتبطة بالمؤسسات الصناعية الكبرى¹.

أما بالنسبة لقطاع السكن والعمران والمدينة، فقد انصبت انشغالات أعضاء اللجنة في مجملها حول توخي الإنصاف في عملية توزيع السكنات بمختلف صيغها، وضرورة استدراك النقائص المسجلة في ميدان السكن الاجتماعي، مع الحرص على إفادة المؤسسات الجزائرية من الخبرات والتكنولوجيات الجديدة في مجال البناء ، بالإضافة إلى وضع حد للمضاربة في العقار وكذا تدعيم السكن الريفي لوقف النزوح نحو المدن وضرورة حماية الأراضي الفلاحية من زحف الإسمنت ، وكذا تشديد الرقابة على المقاولين من أجل احترام معايير البناء².

¹ - http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13/4048-2017-10-30-16-26-48

² - http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13/4053-com-finance-min-habitat-31-10-2017

الباب الثاني الفصل الأول:سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

و بخصوص قطاع الطاقة، أثار أعضاء اللجنة بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2015 ، عددا من المسائل، منها على وجه الخصوص، مواصلة الجهود لربط السكنات الريفية بشبكات الكهرباء والغاز الطبيعي ، وضرورة استغلال طاقات الجزائر بشكل عقلائي وبخاصة الطاقات المتجددة ، كما تساءل بعضهم عن مآل استغلال الغاز الصخري وتأثيره على البيئة والمحيط¹.

¹ - http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13/975-2014-10-16 - 15-19-14

الباب الثاني خلاصة الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة والترخيص بها

خلاصة الفصل الأول:

نتهي من دراستنا لهذا الفصل إلى أن السلطة التنفيذية تمتلك عدة وسائل للتحكم في سير عمل البرلمان خلال مرحلة دراسة و مناقشة و التصويت على قوانين المالية ، فبالإضافة إلى أن البرلمان يكون تحت ضغط قصر الآجال للتصويت على الميزانية العامة ، فإن الحكومة يمكنها تدخل في تحديد جدول عمله ، كما أنها أحيانا لا تقدم جميع المعلومات المطلوبة للبرلمان و المتعلقة بالقانون المالية ، وذلك يظهر من خلال نقص الوثائق المتعلقة بمشروع قانون المالية (عدم تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية رفقة مشروع قانون المالية ، عدم تقديم أحيانا الملحقات التفسيرية، عدم حضور بعض أعضاء الحكومة لجلسات الاستماع المقررة أمام اللجان الدائمة المختصة بالمالية...إلخ)، أما في مرحلة مناقشة و التصويت على قوانين المالية ، فإن البرلمانيون يملكون سلطات محدودة للمبادرة في مجال التعديل المالي ، كما أن السلطة التنفيذية تكون في مركز قوي خلال مرحلة التصويت على قوانين المالية، بسبب هيمنة الأغلبية الحكومية على البرلمان. وحتى في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان ، فإن الحكومة تملك حولا لمواجهة هذا الإنسداد، بحيث يمكنها أن تستمر في تنفيذ قانون المالية السابق(المادة 69 من قانون 07 جويلية 1984) أو أن تصدر قانون المالية في شكل أوامر (المادة 138 من الدستور).

و إذا كانت الحكومة تملك عدة وسائل لمواجهة البرلمان خلال مرحلة المناقشة و التصويت، إلا أن السلطة التشريعية تملك هي الأخرى عدة وسائل لتجسيد سيادتها، كالإعتراف الصريح بالمعارضة البرلمانية (المادة 114 من الدستور)، حق إخطار المجلس الدستوري(خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة)، حق الإستعلام...إلخ، غير أن أهم سلطة يمتلكها البرلمان في المجال المالي، تتجسد من خلال الرخصة التي تقرها السلطة التشريعية للحكومة بهدف تنفيذ قوانين المالية.

الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس
مبدأ إحترام الرخصة المالية
أثناء تنفيذ الميزانية

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

يتمتع البرلمان ، زيادة على سلطته في وضع القوانين المالية ، باختصاص آخر لا يقل أهمية عن الأول وهو مراقبة الحكومة من حيث مدى التزامها بتنفيذ الرخصة المالية . « L'autorisation Budgétaire » ، فالرقابة في هذه المرحلة ، هدف سياسي يتجسد من خلال فحص تطبيق قرار البرلمان ومنع الحكومة من تجاوز الإعتمادات الممنوحة لها وعدم تحصيل إلا الإيرادات المرخص بها ، أما الهدف الثاني فهو مالي يتمثل في تجنب تبذير و تبديد المال العام.

إن استخدام الأمثل للأموال العمومية و مراقبة حسن تنفيذها يعتبران من أهم متطلبات الحكم الراشد ومن أهم أسس الداعمة لكيان الدولة وشخصيتها. و على هذا الأساس ينبغي على سلطة التشريعية أن تقوم بدورها الرقابي على أتم الوجه في هذه المرحلة، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي الهيئة الوحيدة التي تسهر على تنفيذ الميزانية¹ ، فإن ذلك لا يعني أن لديها سلطة مطلقة في التصرف في المال العام

1 - تعتبر هذه المرحلة من بين المراحل الأساسية في حياة قانون المالية، حيث يتطلب من سلطة التنفيذية تطبيق قانون المالية بمجرد صدوره لمدة زمنية محددة خلافا للقوانين الأخرى ، كما أنه يقتضي تنفيذه فترة قصيرة من الزمن. وتقوم السلطة التنفيذية تحت إشراف وزارة المالية التي تعد أهم جهاز حكومي في المجال المالي، بعمليات تحصيل الإيرادات عن طريق مختلف المديرات، كالمديرية العامة للضرائب و المديرية العامة للحمارك، و المديرية العامة لأموال الدولة ..إلخ، كما تلتزم مختلف الدوائر الوزارية القيام بعمليات الإنفاق المقررة بموجب الرخصة البرلمانية. وتختلف عملية تنفيذ الميزانية الدولة عندما يتعلق الأمر بالنسبة للإيرادات أو النفقات، حيث يمثل تحصيل الإيرادات التزاما على عاتق السلطة التنفيذية باستثناء عملية الاقتراض (L'emprunt) ، لأن البرلمان منح فقط الرخصة للجوء إلى الاقتراض و من تم فهي عملية غير إلزامية، أما الإجازة البرلمانية للنفقات العامة فلا تحدد سوى السقف أو الحد الأقصى الذي ينبغي عدم تجاوزه من قبل السلطة التنفيذية. و عموما فإن تنفيذ قانون المالية ينطوي حسب المادة 09 من قانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية المعدل و المتمم على ثلاثة عمليات رئيسية وهي عمليات النفقات و عمليات الإيرادات و عمليات الخزينة.

أولا - عمليات تنفيذ النفقات العامة : إن عملية تنفيذ النفقات العامة تقتضي تحقق شرطين أساسيين ، حيث يتمثل الشرط الأول في ضرورة احترام الرخصة البرلمانية وأحكام الميزانية والقوانين والتنظيمات المعمول بها عند تنفيذ النفقة وهو ما يطلق عليه " بشرعية النفقة" ، أما الشرط الثاني فيتطلب من أن تنفذ النفقة بأقصى فعالية ومردودية ممكنة وهو ما يسمى "بملاءمة النفقة" . وتتجسد إجراءات تنفيذ عملية النفقة العمومية من خلال مرحلتين أساسيتين هما : المرحلة الإدارية و المرحلة الحاسبية.

1- المرحلة الإدارية في تنفيذ عمليات النفقات : تنفذ هذه المرحلة على ثلاث فترات وهي: الالتزام بالنفقة، و تصفيته، و الأمر بصرفها. ويشرف موظف إداري يدعى الأمر بالصرف على هذه العمليات الثلاث.

أ- الالتزام بالنفقة (L'engagement): يعرف الالتزام بالنفقة طبقا للمادة 19 من قانون الحاسبة بأنه ذلك "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين" و على هذا الأساس فإن الالتزام يعد تصرفا قانونيا أو ماديا الصادر عن السلطة الإدارية والذي يجعل من هذه الأخيرة في موضع المدين. و للالتزام وجهان أحدهما قانوني و الآخر محاسبي. و يتمثل الوجه القانوني للالتزام من خلال تصرفات أو الأعمال إدارية التي تولد على عاتق الدولة التزاما يتمثل في نشوء الدين، و يجعلها مدينة للغير. أما الالتزام المحاسبي فهو ترجمة للالتزام القانوني من الناحية المحاسبية، بحيث يهدف إلى -على حد تعبير الأستاذ دنيدي يحي - " الحبس المحاسبي" للمبلغ المقابل للنفقات الناتجة عن الالتزام القانوني، حيث يقتصر دور الأمر بالصرف في هذه المرحلة بتخصيص مبلغ محدد من الباب و البند الخاص بالميزانية لمواجهة دين معين، ولا يمكن لهذا الموظف أن يخصص نفس المبلغ لعلمية أخرى نظرا لإتباع عملية الخصم.

ب- تصفية النفقات (La Liquidation De La Dépense): وهي الإجراء الثاني في تنفيذ النفقة العمومية، حيث تسمح هذه المرحلة =

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

بل يجب أن يخضع تنفيذ الميزانية لضوابط قانونية تحت رقابة السلطة التشريعية ، وكذا بعض الهيئات القضائية و الإدارية و السياسية¹ .

= استنادا على الوثائق المحاسبية ، بالتحقيق من أداء الخدمة (*le service fait*) وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة ، كما نصت عليه المادة 20 من القانون 90-21 بقولها " *تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية* " ، وعلى هذا الأساس فان عملية التصفية تقضي ملاحظة دين الدولة أولا وليس إنشاؤه ثم تحديده بالمال أي تصفيته، ويتم هذا التحديد على أساس براهين قائمة .
ج-الأمر بالدفع(الصرف)(*L'ordonnement De La Dépense*): هو ذلك العمل الإداري الذي من خلاله يوجه الأمر بالصرف (*L'ordonnateur*) أمرا كتابيا إلى المحاسب العمومي (*Le Comptable Public*) يطلب منه دفع مبلغ الدين لشخص طبيعي أو معنوي ، يأخذ هذا الأمر شكل وثيقة مكتوبة تسمى بسند الدفع (*Titre De Paiement*) ، وقد عرفته المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية بأنه « *بعد الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية* ». ويجب أن يتخذ الأمر الكتابي الصادر عن الأمر بالصرف شكل الحولة أو أمر بالدفع (*Ordonnance De Paiement Ou Mandat De Paiement*) .

2- المرحلة المحاسبية (*دفع النفقة Le Paiement De La Dépense*): تكتسي هذه المرحلة أهمية بالغة في حياة النفقة العمومية ، لأنه يترتب عنها تحرير الهيئات العمومية من الدين ، وتعرف هذا الإجراء المادة 22 من القانون المحاسبة العمومية بقولها " *بعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي* " ، وعلى هذا الأساس يعتبر هذا الإجراء ذلك العمل المبرئ (*L'acte Libératoire*) من الدين العمومي و يمثل العملية المادية التي تتجسد في دفع المال، غير أنه في حالة ما إذا لم يمثل الدائن في غضون أربع سنوات من أجل مطالبة بحقوقه، فإنه قد يسقط حقه بحكم تطبيق قاعدة " *الانقضاء الرباعي* " (*La Déchéance Quadriennale*) لأن النظام القانوني لديون الدولة يجعلها معفاة من التنفيذ الجبري، فلا يمكن للقاضي أن يجبر الدولة على دفع الديون، وإنما يمكن له أن يمكن المتقاضي من أن يحصل على مبلغ الدين من الخزينة العمومية مباشرة.

ثانيا- **عمليات تنفيذ الإيرادات العامة**: تختلف القواعد التي تحكم عملية تنفيذ الإيرادات العامة عن تلك المتبعة في تنفيذ النفقات العامة ، وذلك بسبب أن السلطة التنفيذية ملزمة بتحصيل كل الإيرادات، في المقابل ذلك تكون غير مجبرة على صرف كافة النفقات المرخصة بما، كما أنه من ناحية أخرى تبدو عملية التحصيل أكثر حصانة من عملية الإنفاق بسبب قلة احتمالات التبذير و الاختلاس و سرقة الأموال العامة عند التحصيل بالمقارنة مع عملية الإنفاق، و من ثم فان التنظيم المتعلق بالإيرادات العامة يرمي إلى التحقق من أن كل الإيرادات المرخص بها سيتم تحصيلها فعلا. و المدير بالذكر أن الموارد العمومية للدولة متنوعة ومتنوعة كالضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة، الرسوم، عائدات أملاك الدولة... إلخ ، ولذلك وضعت اجراءات عديدة تختلف باختلاف نوع الإيراد ، وستقتصر هذه الدراسة على التعرف عن الإجراءات العامة لتنفيذ الإيرادات من خلال مرحلتين هما المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية.

1- **الإثبات (La Constataion)** : ينصب هذا الإجراء كما نصت عليه المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية، على قيام الأمر بالصرف بالتحقق من وجود التزام على عاتق الغير يستوجب التحصيل.

2- **التصفية (La liquidation de la recette)** : تسمح تصفية الإيرادات تطبقا للمادة 17 من قانون المحاسبة العمومية بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي (الدولة، الولاية، البلدية، مؤسسة عمومية) ، و الأمر بتحصيلها ، ومن ثم تكون الديون التي تم إثباتها و تصفيتها من طرف الأمرين بالصرف محل أمر بالتحصيل.

3- **المرحلة المحاسبية أو التحصيل** : تتحقق العملية المحاسبية من خلال عملية التحصيل التي تعد حسب المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية، ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية. ويتجسد التحصيل من الناحية العملية من خلال إصدار الأمر بالصرف، وأمر الإيرادات (*les ordres de recettes*) إلى المحاسبون العموميون المكلفون بعملية التحصيل لحساب الدولة.

¹- يمكن أن تتحقق الرقابة على تنفيذ الميزانية إما بوساطة هيئات إدارية أو قضائية أو سياسية ، بالنسبة للرقابة بواسطة الهيئات الإدارية الداخلية كالمراقبين الماليين، و المحاسبين العموميين، المفتشية العامة للمالية، و للجان الصفقات العمومية ، و المصالح التابعة للوزارة المالية.

أما الهيئات المكلفة بالرقابة القضائية فتتمثل في مجلس المحاسبة أو بواسطة القضاء، كما أن الرقابة على تنفيذ الميزانية يمكن أن تتحقق أيضا بواسطة هيئات سياسية على غرار المجالس الشعبية المنتخبة .

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ولدراسة موضوع تنفيذ قانون المالية، نوضح أولاً مسألة عدم شفافية العمليات المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المالية ومدى تأثيرها على الرقابة البرلمانية (المبحث الأول)، ثم نتعرض ثانياً للوسائل و الامكانيات التي تكون بيد الحكومة للتححرر من الرخصة البرلمانية (المبحث الثاني) ، وأخيراً نوضح أهم نقاط ضعف الرقابة البرلمانية أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: عدم شفافية عملية توزيع الاعتمادات المالية

وإنعكاستها على فعالية الرقابة البرلمانية

تكتسي عملية توزيع الاعتمادات المالية المخصصة سواء لمختلف الدوائر الوزارية (ميزانية التسيير) ، أو حسب البرامج ذات الطبيعة الاستثمارية (ميزانية التجهيز) ، أهمية بالغة لكونها تشكل أول إجراء قانوني لتنفيذ قانون المالية . وعلى هذا الأساس ينبغي أن تتماشى هذه العملية مع الرخصة البرلمانية. لذلك تسعى مختلف القوانين الناظمة لميزانية الدولة بأن تقوم هذه العملية على مبدأ الشفافية و الوضوح حتى يسهل مراقبتها ، غير أنه من الملاحظ أن عملية توزيع الاعتمادات المالية في بلادنا يكتنفها كثيراً من الغموض، وضبابية مما يصعب على البرلمان مراقبتها .

وللوقوف بدقة على هذا الجانب نتعرف أولاً على طبيعة عملية توزيع الاعتمادات المالية (المطلب الأول)، ثم نتعرض ثانياً إلى مسألة التمييز بين نظام توزيع الإعتمادات المالية لنفقات التجهيز و نفقات التسيير(المطلب الثاني)، و أخيراً نتعرض لضعف الرقابة البرلمانية كنتيجة حتمية لغموض عملية توزيع الاعتمادات المالية (المطلب الثالث) .

المطلب الأول :طبيعة عملية توزيع الاعتمادات المالية المخصصة

يدخل قانون المالية حيز التنفيذ من خلال اخراج محتوياته إلى حيز الوجود، ويتحقق ذلك بواسطة تحصيل الإيرادات التي أجزت جبايتها، وصرف النفقات المأذون بها. و تقوم السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها المتعددة (الوزارات و مختلف المصالح و الدوائر الوزارية التابعة لها) بإجراء عدة عمليات لتنفيذ قانون المالية ،حيث تعد هذه المهمة في الأساس عملية إدارية بحتة ، بحيث تلتزم الحكومة بمجرد صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات المناسبة لتطبيق الرخصة المالية، و الشروع في تجسيد التدابير اللازمة

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

لتسيير ميزانية الدولة ، حيث نصت المادة 71 من قانون 07 جويلية 1984 على أنه " **وفقا للتوزيع المحدد في قانون المالية حسب كل دائرة وزارية وفور صدوره يشرع في توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم**" ، كما خصص المشرع الجزائري الفصل الثاني و الثالث من الباب الأول من قانون 15 أوت 1995 المتعلق بالحاسبة العمومية المعدل و المتمم ، لتوضيح القواعد الإجرائية المتعلقة بالعمليات المالية و العمليات الخاصة بتنفيذ قانون المالية¹.

ولمعرفة كيفية التي تتم فيها عملية توزيع الاعتمادات المخصصة في الميزانية ، نتعرف أولا على مضمون عملية توزيع الإعتمادات المالية المخصصة (الفرع الأول)، ثم نتطرق ثانيا إلى أهداف هذه العملية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون عملية توزيع الاعتمادات المالية المخصصة

توضع الاعتمادات المخصصة بمجرد صدور قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بميزانية التسيير ، و المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية تنفيذ البرامج الممولة نهائيا. غير أن هذه الاعتمادات لا تكون من الناحية العملية تحت تصرف هذه الهيئات إلا بعد صدور المراسيم المتعلقة بتوزيعها، حيث نصت المادة 71 من قانون متعلق بقوانين المالية على أنه " **وفقا للتوزيع المحدد في قانون المالية حسب كل دائرة وزارية و فور صدوره ، يشرع في توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم**" ، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 20 من ذات القانون على أنه " **تخصص هذه اعتمادات المالية و توزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرضها ، وفق لمدونات تحدد عن طريق التنظيم**" .

وعليه تبدأ مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة بمجرد صدور قانون المالية ، حيث تشرع الحكومة فورا في توزيع الاعتمادات المالية المرخص بها بموجب المراسيم الرئاسية و التنفيذية.

¹فوضيل شلي وحمزة عبد الكريم ، دليل الموظف - النصوص التشريعية و التنظيمية (الحاسبة و المالية العامة) - الجزء الأول ، قصر الكتاب، البلدة 2004، ص9،10،11

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الفرع الثاني: الأهداف المتوخاة من عملية توزيع الاعتمادات المالية

تم عملية توزيع الاعتمادات المالية في إطار إحترام الرخصة البرلمانية، بحيث ترمي الحكومة من خلال هذه العملية إلى تحقيق أهداف معينة نبرزها فيما يلي:

أولاً - مراعاة الحدود المالية: إن التقييد بالحدود المالية التي أقرتها السلطة التشريعية، من الأمور الواجب مراعاتها من قبل السلطة التنفيذية عند تنفيذ الميزانية العامة للدولة بصفة عامة¹ و توزيع الاعتمادات المالية بصفة خاصة.

وتعتمد شرعية عملية توزيع الاعتمادات المالية بدرجة كبيرة ، على مراعاة حدود الاعتمادات المالية المرصودة في قانون المالية الأولي، غير أنه قد تقدم الحكومة على تجاوز هذه الاعتمادات المخصصة عند عملية التوزيع ، لأسباب عديدة ، منها، عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لبعض أوجه الإنفاق و ذلك بسبب عدم دقة التقدير و التخطيط من جانب الوزارات و المصالح لإحتياجاتها المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة . ففي هذه الحالة تضطر السلطة التنفيذية إلى مراجعة توقعاتها عن طريق تمرير مشروع قانون المالية التكميلي على السلطة التشريعية ، ثم إصدار المراسيم الرئاسية و التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات من ميزانية التسيير المخصصة لمختلف أجهزة السلطة التنفيذية بموجب قانون المالية التكميلي.

ثانيا - توفير قدر من المرونة في عملية التنفيذ: إن عنصر المرونة ضروري عند تنفيذ الميزانية بصفة عامة و توزيع الاعتمادات المالية بصفة خاصة ، وذلك لمواجهة الأوضاع و الظروف المتغيرة . وتعتمد المرونة في توزيع الاعتمادات المالية إلى حد كبير ، على كيفية موافقة السلطة التشريعية على قانون المالية ، وعلى أيضا الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية لنقل الاعتمادات بين البنود، و أبواب الميزانية ، كما أن وجود إعتمادات للمشاريع الطارئة يساهم في توفير بعض المرونة ، إذ يكون بالإمكان اللجوء إلى هذه الاعتمادات عند الحاجة.

ثالثاً- تحقيق وتجسيد خطة الحكومة : وتتمثل في ضمان حسن إدارة الأجهزة الحكومية ، وكذا تحقيق الإستقرار الاقتصادي و الاجتماعي و المالي، ودعم عملية التنمية الشاملة في البلاد.

¹ - محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق، ص110

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المطلب الثاني: التمييز بين نظام توزيع الإعتمادات المالية لنفقات التجهيز

و نفقات التسيير

يختلف نظام توزيع الاعتمادات المالية لنفقات التجهيز و نفقات التسيير بالنظر لإختلاف طبيعتهما ، حيث تتميز نفقات التسيير بأنها غير منتجة أو مربحة ، كما أنها محددة المدة على خلاف نفقات التجهيز التي تكون مربحة و منتجة بسبب طبيعتها الاستثمارية ، كما أنها تكون في الغالب الأحيان غير محددة المدة .

وبسبب هذه الإختلافات الجوهرية أورد لهما المشرع نظاما خاصا لتوزيع الاعتمادات المالية يختلف عن الآخر ، حيث أدرج نفقات التسيير في جدول (ب) ، بينما خصص لنفقات التجهيز جدول (ج) .

وللوقوف بدقة على هذه الإختلافات الجوهرية بين النظامين ، ندرس أولا نظام توزيع الاعتمادات المالية على مستوى ميزانية التسيير (الفرع الأول) ، ثم نتعرض ثانيا لنظام التوزيع على مستوى ميزانية التجهيز(الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام توزيع الاعتمادات على مستوى ميزانية التسيير

توزع الاعتمادات المالية في ميزانية التسيير أولا بموجب قانون المالية ضمن الجدول "ب" ، حسب كل الوزارات، ثم كمرحلة ثانية يتم توزيعها وفق الرخصة البرلمانية داخل كل دائرة وزارية بموجب مرسوم ، ويجب أن لا يتضمن هذه الأخير على تعديلات تمس عملية التوزيع المرخص بها خلال السنة إلا في حالات استثنائية نصت عليها المادة 32 من قانون متعلق بقوانين المالية لسنة 1984¹ ، بقولها " يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية".

الفرع الثاني: نظام توزيع الاعتمادات على مستوى نفقات التجهيز

تتبع عملية توزيع الاعتمادات المتعلقة بنفقات التجهيز نفس المسار عملية التوزيع المرتبطة بنفقات التسيير، بحيث اقتضت المادة 36 من قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، بأن يحدد قانون

¹- أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع ، ص146

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المالية توزيعها بين القطاعات، غير أن المشرع الجزائري وضع استثناء على هذا الحكم حينما رخص للسلطة التنفيذية تعديل بموجب التنظيم التوزيع المقرر بموجب قانون المالية دون قيد أو شرط ، حيث نصت المادة 36 نفسها على أنه " ويتم إدخال التغييرات على هذا التوزيع عن طريق التنظيم" ، كما أجازت المادة 39 من ذات القانون، للولاة أن يقوموا ضمن حدود اعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم ، بإدخال تعديلات على توزيعها إما بنقلها من فصل إلى فصل آخر أو تحويلها بين قطاعين و في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة ، وبذلك يكون المشرع قد ناقض نفسه عندما خالف مبدأ توازي الأشكال الذي أقره في المادتين الثالثة و الرابعة من القانون متعلق بقوانين المالية لسنة 1984، حيث يقضي هذا المبدأ بأنه ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون تكميلي لقانون المالية¹ .

فإذا كانت صلاحيات البرلمان تنتهي بالمصادقة على سقف النفقات المرخص بها، فإن صلاحيات السلطة التنفيذية تبدئ بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، و حسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز، أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع فيتم عن طريق المراسيم التنفيذية ، وقد أقر المشرع الجزائري هذا الإجراء بهدف إدخال المرونة على مبدأ التخصيص ، إذ لا يمنع هذا الأخير حركة الاعتمادات التي يكون الغرض منها ترشيد الإنفاق العمومي عن طريق تعديل توزيع النفقات بموجب المراسيم التنفيذية و دون إلزامية المرور بقانون المالية التكميلي² .

ومن الناحية العملية تعتمد الحكومة لتعديل توزيع نفقات التجهيز على إصدار مراسيم تنفيذية ، حيث تتضمن هذه الأخيرة على إجراءين:

بالنسبة للإجراء الأول فيتحقق من خلالها إلغاء مبلغ اعتماد الدفع أو رخصة برنامج المقرر في ميزانية سنة معينة و المقيد في النفقات ذات الطابع النهائي و المنصوص عليها في قانون المالية لنفس السنة طبقا للجدول "أ" الملحق بالمرسوم.

ولتوضيح هذه العملية نسوق المثال المتضمن في المادة الأولى من المرسوم تنفيذي رقم 16-208

المؤرخ في 20 شوال عام الموافق 25 يوليو سنة 2016 يعدّل توزيع نفقات ميزانية الدولة للتجهيز لسنة 2016 حسب كل قطاع ، حيث نصت على أنه "يلغى من ميزانية سنة 2016 اعتماد دفع قدره مائة وخمسة وخمسون مليون دينار (155.000.000 دج) ورخصة برنامج قدرها مائة وخمسة وخمسون مليون دينار

¹- دحماني عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص 136

²- نفس المرجع المذكور آنفا ، ص 137

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

(155.000.000 دج) مقيدان في النفقات ذات الطابع النهائي (المنصوص عليها في القانون رقم 15 - 18

المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 30 ديسمبر سنة 2015 والمتضمن قانون المالية لسنة

2016) طبقا للجدول " أ " الملحق بهذا المرسوم¹.

(بالآلاف الدنانير)

الجدول " أ " مساهمات نهائية

المبالغ الملغاة		القطاع
رخصة البرنامج	اعتماد الدفع	
155.000	155.000	- احتياطي لنفقات غير متوقعة
155.000	155.000	المجموع

أما الإجراء الثاني فيتجسد من خلال تخصيص مبلغ اعتماد دفع أو رخصة برنامج المقرر في ميزانية سنة معينة و المقيد في النفقات ذات الطابع النهائي و المنصوص عليها في قانون المالية لنفس السنة طبقا للجدول الملحق "ب"، وعلى سبيل المثال تضمنت المادة الثانية من المرسوم تنفيذي رقم 16-208 المؤرخ في 20 شوال عام الموافق 25 يوليو سنة 2016 يعدّل توزيع نفقات ميزانية الدولة للتجهيز لسنة 2016 حسب كل قطاع ما يلي:

« يخصص لميزانية سنة 2016 اعتماد دفع قدره مائة وخمسة وخمسون مليون دينار (155.000.000 دج)

ورخصة برنامج قدرها مائة وخمسة وخمسون مليون دينار (155.000.000 دج) يقيدان في النفقات ذات الطابع

النهائي (المنصوص عليها في القانون رقم 15 - 18 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 30

ديسمبر سنة 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016) طبقا للجدول « ب » الملحق بهذا المرسوم².

(بالآلاف الدنانير)

الجدول « ب » مساهمات نهائية

المبالغ الملغاة		القطاع
رخصة البرنامج	اعتماد الدفع	
155.000	155.000	- المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية
155.000	155.000	المجموع

¹-المادة الأولى من المرسوم تنفيذي رقم 16-208 المؤرخ في 20 شوال عام الموافق 25 يوليو سنة 2016 يعدّل توزيع نفقات

ميزانية الدولة للتجهيز لسنة 2016 حسب كل قطاع، الجريدة الرسمية المؤرخة في 31 يوليو 2016، العدد 45، ص 17

²- نفس المرجع المذكور آنفا، ص 17

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

غير أن الحكومة من خلال إصدارها للمراسيم التنفيذية المتضمنة تعديل توزيع نفقات ميزانية الدولة للتجهيز حسب كل قطاع، قد تهدف إلى التخلص من القيود المقررة بموجب الرخصة البرلمانية ، خاصة أن هذا الإجراء يمكن السلطة التنفيذية من تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت ودون أن تلجأ إلى قانون المالية التكميلي، فإذا كان الهدف الأساسي من هذه الإجراءات هو التخفيف من حدة المصادقة و إدخال نوع من المرونة في التسيير، إلا أن المبالغة في استعمالها يعد مساساً بمبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنها الحد من فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية و الإخلال بمكانتها، كما قد يكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات فشل قانون المالية السنوي في تحقيق التوازنات الكبرى.

المطلب الثالث: ضعف الرقابة البرلمانية كنتيجة حتمية لغموض عملية توزيع الاعتمادات المالية

حول كل من الدستور وكذا القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، للسلطة التشريعية صلاحية ممارسة الرقابة على الحكومة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية ، غير أن هذه المؤسسة الدستورية تصطدم للوهلة الأولى مع أول عائق لأداء مهامها خلال مرحلة تنفيذ الميزانية ، ألا وهو عدم شفافية عملية التوزيع الاعتمادات المخصصة .

وعلى ضوء ذلك سندرس أولاً مسألة عدم شفافية الأدوات القانونية الخاصة بعملية التوزيع الاعتمادات المالية(الفرع الاول)، ثم نتعرض ثانياً لهشاشة و ضعف الرقابة البرلمانية على عملية التوزيع الاعتمادات المالية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم شفافية الآليات القانونية المتعلقة بعملية توزيع الإعتمادات المالية

يحدد توزيع الاعتمادات المالية من ميزانيتي التسيير و التجهيز قانون المالية أو قانون المالية التكميلي، فبالنسبة لإعتمادات ميزانية التجهيز يشرع في توزيعها فور صدور قانون المالية أو قانون المالية التكميلي، حيث يتم توزيع هذه الاعتمادات بين مختلف القطاعات كما هو مقرر في الفقرة 1 من المادة 36

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

من قانون 84-17 التي نصت على أنه " يحدد التوزيع بين القطاعات للإعتمادات المفتوحة و المخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية." ، غير أن الفقرة الثانية من نفس المادة تراجعت عن هذا المبدأ عندما رخصت للسلطة التنفيذية تعديل التوزيع بمقتضى التنظيم، وذلك حينما نصت على أن "... ويتم إدخال التغييرات على هذا التوزيع عن طريق التنظيم"¹ ، وعلى هذا الأساس فإن الاعتمادات المالية من ميزانية التجهيز تطبق بمجرد صدور قانون المالية ولا تحتاج إلى مراسيم الخاصة بتوزيعها إلا في حالة إدخال التعديلات عليها . أما فيما يتعلق بتوزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير ، فتتحقق عن طريق المراسيم التنظيمية وفور صدور قانون المالية الأولي أو التكميلي كما أقرته المادة 71 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، بقولها " وفقا للتوزيع المحدد في قانون المالية حسب كل دائرة وزارية وفور صدوره، يشرع في توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم". ومن تم يجب على السلطة التنفيذية أن تعتمد أولا في تنفيذ الرخصة البرلمانية على وضع تنظيمات لعملية توزيع الاعتمادات من ميزانية التسيير المخصصة للدوائر الوزارية ، بحيث يجب أن تشمل التنظيمات على أحكام تفصيلية وجزئية بسبب تضمن قانون المالية على المجامع الكبرى للاعتمادات المفتوحة و المقررة في جدول (ب) من قانون المالية الأولي أو التكميلي².

وبناء على هذه المعطيات ، فإنه لا يكفي صدور قانون المالية وحده لشرع في توزيع الاعتمادات المالية من الميزانية التسيير و المخصصة للدوائر الوزارية ، بل يجب أن يتبع خلافا لما هو مقرر في الاعتمادات المتعلقة بميزانية التجهيز ، بإصدار نصوص تنظيمية لعملية التوزيع هذه الاعتمادات من قبل السلطة التنفيذية، ويلاحظ أن التجربة العملية بينت أن عملية التوزيع غير شفافة ويكتنفها الغموض ، ويظهر ذلك جليا من خلال نوعين من التنظيمات اللذين تستعملهما السلطة التنفيذية في تجسيد عملية التوزيع و هما: المراسيم الرئاسية (أولا) و المراسيم التنفيذية (ثانيا).

¹ - أ. بلس شاوش بشير، المرجع السابق ، ص 149

² - د. لعمارة جمال ، المرجع السابق ، ص 75، و أيضا مجاوي أحمد إصلاح الميزانية العامة للدولة و آثاره على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر 1995-2009، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أمجد بوكرة بومرداس، 2012، ص 46

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أولاً-المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة: يعود الاختصاص المرتبط بعملية توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية الأولي أو قانون المالية التكميلي¹، لكل من رئاسة الجمهورية و الوزارة الدفاع وكذا ميزانية التكاليف المشتركة إلى المراسيم الرئاسية، غير أن هذا الأخيرة يكتنفها بعض الغموض و الضبابية ، بحيث يلاحظ أن بعضاً منها لا يتم نشره بتاتا كما هو الشأن بالنسبة للمراسيم الرئاسية المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المخصصة لكل من وزارة الدفاع و التكاليف المشتركة². ويمكن من خلال ملاحظة جدول أدناه، التعرف على أهم المراسيم المتعلقة بتوزيع الاعتمادات من ميزانية التسيير و التي تخضع لعملية النشر هي:

¹- لا يقتصر صدور المراسيم الرئاسية و التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير و المخصصة لكل من رئاسة الجمهورية و الوزارة الأولى و مختلف الوزارات وكذا التكاليف المشتركة على إقرار و صدور قانون المالية الأولي، بل أن ظهور هذه المراسيم مرتبط أيضا بإصدار قانون المالية التكميلي، وهكذا مثلا ظهرت مجموعة من المراسيم بعد صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، حيث اقتضت عملية توزيع الاعتمادات على بعض الوزارات دون أن يشمل المؤسسات الأخرى ، بحيث صدرت المراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير و المخصصة لكل وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير الصناعة و المناجم، وزير الطاقة، وزير التجارة، وزير التهيئة العمرانية والسياحة و الصناعة التقليدية، وزير الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري، وزير الموارد المائية و البيئة، وزير السكن و العمران و المدينة، وزير الأشغال العمومية، وزير العمل التشغيل و الضمان الاجتماعي، وزير التضامن الوطني و الأسرة وقضايا المرأة، وزير الشباب و الرياضة. وهكذا فإن المراسيم الرئاسية أو التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير التي تأتي لتنفيذ قانون المالية التكميلي، قد تشمل على توزيع الاعتمادات المخصصة لبعض هيئات التابعة للسلطة التنفيذية ، كما قد تخصص لكل هذه الهيئات، على خلاف المراسيم الرئاسية أو التنفيذية التي تأتي لتنفيذ قانون المالية الأولي التي يجب أن تتضمن على توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير المخصصة لكل الهيئات السلطة التنفيذية ونعني خاصة رئاسة الجمهورية و الوزارة الأولى و مختلف الوزارات وكذا التكاليف المشتركة. راجع المراسيم التنفيذية رقم 15-215 إلى 226 المؤرخة في 17 أوت 2015، و المتضمنة توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير و المخصصة لكل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير الصناعة و المناجم، وزير الطاقة، وزير التجارة، وزير التهيئة العمرانية والسياحة و الصناعة التقليدية، وزير الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري، وزير الموارد المائية و البيئة، وزير السكن و العمران و المدينة، وزير الأشغال العمومية، وزير العمل التشغيل و الضمان الاجتماعي، وزير التضامن الوطني و الأسرة وقضايا المرأة، وزير الشباب و الرياضة، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، المؤرخة في 26 أوت 2015، و أيضا المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئيس الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد رقم 08 المؤرخ في 14 فبراير 2016.

²- و تجدر الإشارة إلى أن توزيع الاعتمادات على مختلف الوزارات قد يختلف من حكومة إلى أخرى ، إلا أن الذي يهمنا في هذه الدراسة هو مسألة عدم نشر الاعتمادات المتعلقة بوزارة الدفاع و كذا التكاليف المشتركة ، كما أن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية يكتنفه الغموض بسبب عدم تضمن المرسوم الرئاسي على الجدول التفصيلي المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الإدارية التابعة لهذه الهيئة.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

جدول رقم 20 يوضح عدد المراسيم الرئاسية و التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة

من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية الأولي أو قانون المالية التكميلي لسنة 2015

الترتيب	الهيئة المستفيدة من الاعتمادات	نوع النص القانوني	الترتيب	الهيئة المستفيدة من الاعتمادات	نوع النص القانوني
1	رئاسة الجمهورية	المرسوم الرئاسي	15	وزير السكن و العمران و المدينة	المرسوم التنفيذي
2	وزير الدولة ، وزير الشؤون الخارجية و التعاون الدولي	المرسوم الرئاسي	16	وزير الأشغال العمومية	المرسوم التنفيذي
3	الوزير الأول	المرسوم التنفيذي	17	وزير النقل	المرسوم التنفيذي
4	وزير الداخلية و الجماعات المحلية	المرسوم التنفيذي	18	وزير التربية الوطنية	المرسوم التنفيذي
5	وزير العدل و حافظ الأختام	المرسوم التنفيذي	19	وزير التعليم العالي و البحث العلمي	المرسوم التنفيذي
6	وزير المالية	المرسوم التنفيذي	20	وزير التكوين و التعليم المهنيين	المرسوم التنفيذي
7	وزير الصناعة و المناجم	المرسوم التنفيذي	21	وزير العمل التشغيل و الضمان الإجتماعي	المرسوم التنفيذي
8	وزير الطاقة	المرسوم التنفيذي	22	وزير الثقافة	المرسوم التنفيذي
9	وزير المجاهدين	المرسوم التنفيذي	23	وزير التضامن الوطني و الأسرة و قضايا المرأة	المرسوم التنفيذي
10	وزير الشؤون الدينية و الأوقاف	المرسوم التنفيذي	24	وزير العلاقات مع البرلمان	المرسوم التنفيذي
11	وزير التجارة	المرسوم التنفيذي	25	وزير الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات	المرسوم التنفيذي
12	وزير التهيئة العمرانية و السياحة و الصناعة التقليدية	المرسوم التنفيذي	26	وزير الشباب و الرياضة	المرسوم التنفيذي
13	وزير الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري	المرسوم التنفيذي	27	وزير الإتصال	المرسوم التنفيذي
14	وزير الموارد المائية و البيئة	المرسوم التنفيذي	28	وزير البريد و تكنولوجيا الإعلام و الإتصال	المرسوم التنفيذي

وهكذا يلاحظ من خلال هذا الجدول أن المراسيم الرئاسية المتضمنة بتوزيع الاعتمادات المالية المخصصة لكل من وزارة الدفاع و كذا التكاليف المشتركة لا تخضع لعملية النشر في الجرائد الرسمية.

و لا يقتصر الغموض و انعدام الشفافية على هذه الحالة ، بل أن المراسيم التي تخضع للنشر قد تكون أحيانا فارغة من محتواها، على أساس عدم احتوائها على جداول تفصيلية تتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة، وهكذا نجد أن المراسيم الرئاسية المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المالية المخصصة لرئاسة الجمهورية لا تتضمن على تفاصيل حول توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لمختلف الدوائر و المصالح

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية، وعلى السبيل المثال فإن المرسوم الرئاسي رقم 16-18 المؤرخ في 24 يناير 2016 المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2016، جاء خاليا من الجدول التفصيلي لتوزيع الاعتمادات المالية على مصالح هذه المؤسسة السياسية ، رغم أن المادة الأولى منه تنص على أن " توزع الاعتمادات المقدرة... طبقا للجدول الملحق بأصل هذا المرسوم".

ومهما يكون من الأمر فإن الأسلوب المعتمد في نشر المراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية بموجب قانون المالية أو قانون المالية التكميلي يركز على استخدام صياغة " طبقا للجدول الملحق بأصل هذا المرسوم" ، ثم يكفي بتقديم تقسيم إجمالي على الفروع الأربع التي تضمنتها ميزانية رئاسة الجمهورية وهي :

- الفرع الأول: رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة):دج
- الفرع الثاني: الأمانة العامة للحكومة :دج
- الفرع الثالث: المحافظة السامية للأمازيغية :دج
- الفرع الرابع: الحرس الجمهوري :دج¹

ثانيا- المرسوم التنفيذي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة: تخضع عملية توزيع

الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية الأولي أو قانون المالية التكميلي، لكل

¹- وتجدر الإشارة إلى أن توزيع الاعتمادات على مصالح رئاسة الجمهورية كانت تقتصر في البداية على دائرتين إدارتين حيث مثلا اكتفى المرسوم الرئاسي رقم 90-14 المؤرخ في 01 يناير 1990 المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئيس الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 1990 ، بتحديد دائرتين هما: رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة) و الأمانة العامة للحكومة ، أما المرسوم الرئاسي رقم 2000-04 المؤرخ في 15 يناير 2000 المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئيس الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2000 فقد نص على ثلاثة دوائر الإدارية لرئاسة الجمهورية وهي: رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة) و الأمانة العامة للحكومة ، المحافظة السامية للأمازيغية ، وبعد ذلك و إلى غاية يومنا هذا أضحت المراسيم الرئاسية تشير فقط إلى أربعة دوائر الإدارية لرئاسة الجمهورية وهي: رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة) و الأمانة العامة للحكومة ، المحافظة السامية للأمازيغية، الحرس الجمهوري .راجع الجرائد الرسمية العدد 03 ، المؤرخ في 17 يناير 1990 و العدد رقم 02 المؤرخ في 17 يناير 2000، العدد رقم 08 المؤرخ في 14 فبراير 2016. و مما ينبغي ذكره في هذا المقام إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 98-06 المؤرخ في 19 رمضان 1418 الموافق لـ 17 يناير 1998 المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئيس الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 1998، قد حدد الدوائر الإدارية لرئاسة الجمهورية بأربعة و هي : رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة) و الأمانة العامة للحكومة ، المحافظة السامية للأمازيغية، وسيط الجمهورية. راجع الجريدة الرسمية رقم 03 ، المؤرخة في 21 يناير 1998

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الوزارات و الوزارة الأولى إلى المرسوم التنفيذي¹ الذي يعود الإختصاص فيه إلى الوزير الأول طبقا للمادة 99 من دستور 2016 التي تنص على أنه " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، الصلاحيات الآتية:.....4- يوقع المراسيم التنفيذية..."

و تجدر الإشارة إلى أن المراسيم التنفيذية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن الوزير الأول بهدف تنفيذ القانون، وقد بينت الفقرة الثانية من المادة 143 من دستور 2016 هذا المعنى بقولها " ... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

غير أن عملية توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير لكل الوزارات، و الوزارة الأولى لا تخضع كلها إلى المرسوم التنفيذي، فعملية توزيع الاعتمادات المتعلقة بوزارة الشؤون الخارجية تخضع للمرسوم الرئاسي و تنشر في الجريدة الرسمية. وعلى هذا الأساس فنحن نتساءل ماهي المعايير المتبعة في تحديد إختصاص بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول!؟.

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. وترعى صياغة مواحدة في كل مرسوم تنفيذي متضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لمختلف الوزارات من ميزانية التسيير ، حيث عادة ما يتم استخدام الصياغة التالية: " توزع الاعتمادات المقدر مبلغها (.....) و المخصصة للوزارة (الدائرة الوزارية) من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة (...). طبقا للجدول الملحق بهذا المرسوم".

الفرع الثاني: محدودية الرقابة البرلمانية على عملية توزيع الاعتمادات المالية

عادة ما تركز القوانين الناظمة لقوانين المالية مبدأ الشفافية على عملية توزيع الاعتمادات المالية ، بحيث تلزم السلطة التنفيذية بضرورة إعلام البرلمان عن كل تعديل يجرى خلال توزيع الاعتمادات

¹- تنص المادة 99 من دستور 2016 على أنه " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في

الدستور ، الصلاحيات الآتية:.....4- يوقع المراسيم التنفيذية..."

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المالية، و هكذا في فرنسا مثلا ، ألزمت المادة 13 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 ، الحكومة من أن تبلغ لجان المالية التابعة للبرلمان ، عن كل المراسيم المرتبطة بحراكية الاعتمادات المالية و قبل التوقيع عليها ، حيث أن استعمال الاعتمادات التي تم نقلها أو تحويلها يكون موضوع تقرير خاص بسبب تأثيرها على الرخصة البرلمانية. بينما يظل نظام الخاص بحراكية الاعتمادات المالية غامضا في ظل قانون 17-84، لأن هذا الأخير لا يلزم الحكومة بإعلام البرلمان عن كل تعديلات التي مست الرخصة البرلمانية أثناء توزيع الاعتمادات المالية، كما أن المراسيم الرئاسية المتضمنة ميزانية التسيير لوزارة الدفاع وكذا ميزانية التكاليف المشتركة، لا يتم نشرها ، بينما المراسيم الرئاسية المتضمنة ميزانية التسيير لرئاسة الجمهورية يتم نشرها بصفة إجمالية، بحيث لا تتضمن على جداول تفصيلية تتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة ، و على هذا الأساس فإنه يصعب على السلطة التشريعية مراقبة و متابعة عملية توزيع الاعتمادات المالية. غير أن التوجه الحديث في الجزائر يميل إلى تعزيز سلطة البرلمان خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة بصفة عامة وخلال مرحلة توزيع الاعتمادات المالية بصفة خاصة ، وذلك من خلال إضفاء نوع من الشفافية على هذه العملية ، بحيث ألزم القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 ، و الذي سيدخل حيز التنفيذ سنة 2021 ، و ذلك بموجب المادتين 26 ، 27 منه ، الحكومة بأن تبلغ البرلمان عن أي تعديلات تجريها على الرخصة البرلمانية أثناء مرحلة التنفيذ، ولاشك أن هذا الاجراء سيدعم الرقابة البرلمان على عملية تنفيذ الميزانية العامة .

المبحث الثاني: الإمكانيات المتاحة للحكومة لتعديل الرخصة البرلمانية

تملك السلطة التنفيذية طرقا شتى للتحرر من الرخصة البرلمانية ، فقد تكون هذه الطرق مشروعة نص عليها القانون، كما قد تسلك هذه السلطة مسلكا غير قانونيا يصعب على البرلمان لوحده كشفه، فعلاقة الحكومة بالبرلمان على حد قول أحد الفقهاء بمثابة علاقة بين فريق محترف و الآخر هاوي ، فماهي هذه الطرق القانونية و الغير القانونية التي تستخدمها الحكومة للتحرر من الرخصة البرلمانية؟. وللوقوف بصفة أدق على مدى امكانية الحكومة التحرر من قيود الرخصة البرلمانية، ، نتعرض أولا للتعديل الرخصة بسبب مرونة الاعتمادات المالية ، (المطلب الأول)، ثم ندرس ثانيا تعديلا الرخصة

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

البرلمانية عن طريق المراسيم (المطلب الثاني)، وأخيرا نتناول تعديل الرخصة بواسطة التشريع و الحسابات الخاصة للخزينة (المطلب الثالث).

المطلب الأول : مرونة نظام الاعتمادات المالية كعامل مساعد للحكومة في تعديل الرخصة البرلمانية

غالبا ما تعتمد نظم الميزانية على بعض القواعد التي تتيح للحكومة مواجهة بعض الأوضاع غير المتوقعة ، يطلق على هذه نوع من القواعد "بمبدأ مرونة الميزانية"، غير أن تطبيق هذا مبدأ بدون وضع ضوابط، قد يمس بالرخصة البرلمانية، لذلك تلجأ الكثير من التشريعات على ضبط مبدأ المرونة ، من خلال إلزام الحكومة بتبليغ البرلمان عن كل تعديلات للرخصة البرلمانية، و عدم المبالغة في التعديل من خلال تحديد سقف معين لتعديل بعض الاعتمادات، وغيرها من الضوابط و الاجراءات.

إن تحديد الاعتمادات المالية في الميزانية أو التخصيصات المالية المعتمدة في قانون المالية، هي عملية رصد تقديرات لمبالغ نقدية من المتوقع خلال السنة القادمة صرفها على الأنشطة الحكومية المختلفة التي تعتمدها السلطة التشريعية بموجب قانون المالية، ويمكن تصنيف الاعتمادات المالية من حيث مدتها وطبيعتها(الفرع الأول) ،ومن حيث توزيعها وتخصيصها(الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تصنيف الإعتمادات المالية من حيث طبيعة النفقات و مدتها

إعتمد المشرع الجزائري على تصنيف الإعتمادات المالية بناء على طبيعة النفقات ، فميز بموجب المادة 23 من قانون المتعلق بقوانين المالية بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز، كما أنه إعتمد على تصنيف آخر للإعتمادات المالية يقوم على أساس مدتها .

و للوقوف على هذه التصنيفات ندرس أولا التصنيف القائم على طبيعة النفقات ، ثم نتناول ثانيا تصنيف الاعتمادات المالية من حيث مدتها.

أولا- تصنيف الاعتمادات حسب طبيعة نفقات الميزانية : إستنادا إلى المادة 23 من قانون متعلق بقوانين المالية ، التي تنص على أن " تشمل أعباء الدائمة للدولة على مايلي:

- نفقات التسييرالدولة،

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- نفقات الاستثمار

- القروض و التسبيقات "

وعليه تشمل ميزانية الدولة على الاعتمادات مالية مخصصة لتغطية نفقات التسيير
و نفقات التجهيز .

1 - الاعتمادات المقررة لتغطية نفقات التسيير: طبقا للمادة 26 من قانون المتعلق

بقوانين المالية تكون الاعتمادات المخصصة لتغطية نفقات التسيير إما تقييمية أو وقتية (الاعتمادات
غير الحصرية) أو اعتمادات الحصرية

2 - الاعتمادات المقررة لتغطية نفقات التجهيز: يتم تغطية هذا النوع من الاعتمادات

عن طريق الاعتمادات التي تتجاوز السنة (رخصة البرنامج أو اعتمادات التعهد)أو عن طريق
اعتمادات الدفع.

ثانيا - تصنيف الاعتمادات من حيث المدة : تنقسم الاعتمادات من حيث المدة إلى ثلاثة

أصناف وهي : اعتمادات أقل من سنة، اعتمادات سنوية ، اعتمادات تتجاوز السنة.

1- الاعتمادات المقررة لمدة تقل عن سنة أو الاعتمادات المؤقتة (Les Crédits

Provisoires) هي تلك الاعتمادات المرخص بها قانونا كحل مؤقت لمواجهة حالة ما إذا كان تاريخ
التصويت على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان ، لا يسمح بتطبيق أحكامه عند أول يناير من السنة
المالية المعنية ، ولقد رخصت المادة 69 من القانون المتعلق بقوانين المالية مواصلة بصفة مؤقتة و لمدة ثلاثة
أشهر، تنفيذ نفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة و المرصدة في ميزانية السنة
الماضية، أما بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، فيستمر في تنفيذها وذلك في حدود ربع (4/1) الحصة المالية
لكل قطاع¹.

2- الاعتمادات المقررة لمدة تتجاوز السنة أو رخص البرامج (Les Autorisations De

Programmes) : تمثل هذه الاعتمادات حسب الفقرة الثانية من المادة 06 من قانون المحاسبة

العمومية " الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة

¹- أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع ، ص141

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها".

وعلى هذا الأساس فإن رخص البرامج هي تلك الاعتمادات التي تفتح لمدة تتجاوز السنة و تخصص لتنفيذ البرامج الاستثمارية و المشاريع الكبرى التي لا يمكن إنجازها خلال سنة واحدة ، و يخول هذا النوع من الاعتمادات للإدارة حق التعهد بنفقات المرصودة خلال عدة سنوات ، و في هذه الحالة تلتزم بالنفقة و في حدود مبلغ دون دفعه بالرغم من الشروع في إنجاز المشاريع¹ .
وقد عرفت رخص البرامج نمو خاصة منذ 2001، كما يتضح من خلال الجدول أدناه.

الجدول رقم 21 التوضحي لتطور رخص البرامج في ميزانية الدولة خلال الفترة الممتدة ما بين (2010-2016)

السنة المالية	رخص البرامج	السنة المالية	رخص البرامج
قانون المالية لسنة 2001	609.295.000 دج	قانون المالية لسنة 2009	3.231.124.100 دج
قانون المالية لسنة 2002	712.192.000 دج	قانون المالية لسنة 2010	3.331.952.000 دج
قانون المالية لسنة 2003	787.812.000 دج	قانون المالية لسنة 2011	3 893 206 692 دج
قانون المالية لسنة 2004	572.657.000 دج	قانون المالية لسنة 2012	2 849 854 270 دج
قانون المالية لسنة 2005	1.495.004.000 دج	قانون المالية لسنة 2013	2.240.159.060 دج
قانون المالية لسنة 2006	4.311.936.610 دج	قانون المالية لسنة 2014	2.744.317.600 دج
قانون المالية لسنة 2007	2.780.579.740 دج	قانون المالية لسنة 2015	3.447.231.830 دج
قانون المالية لسنة 2008	2.391.260.400 دج	قانون المالية لسنة 2016	1.894.204.327 دج

ويرجع السبب في هذا التطور إلى تبني الجزائر منذ 2001، وبعد انقطاع دام 15 سنة بسبب الأزمة الاقتصادية، سياسة اقتصادية تعتمد على تطبيق برامج استثمارية ضخمة وهي:

- برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (PSRE) أو المخطط الثلاثي الأول(2001-2004)
- البرنامج التكميلي لدعم النمو (PCSC) أو المخطط الخماسي الثاني(2005-2009)

¹ - نفس المرجع المذكور آنفا ، ص140

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (PCCE) ، أو المخطط الخماسي الثالث (2010-2014).
- برنامج تنمية مناطق الجنوب (PDRS)
- برنامج تنمية الهضاب العليا (PDHP)

وقد خصص لهذه البرامج مبالغ ضخمة كما يتضح في الجدول أدناه.

الجدول رقم 22 التوضحي للمبالغ المخصصة لبعض البرامج الوطنية

البرنامج	المبلغ المخصص	الإنجاز
برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (PSRE)	525 مليار دج ما يعادل 6.9 مليار دولار	قيد الإنجاز
البرنامج التكميلي لدعم النمو (PCSC)	4023 مليار دج ما يعادل 55 مليار دولار	قيد الإنجاز
البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (PCCE)	21803 مليار دج ما يعادل 286 مليار دولار	قيد الإنجاز

3- الاعتمادات المقررة لمدة سنة: هي الاعتمادات المرخص بها لمدة لا تتجاوز السنة، وهي تخصص في معظمها لنفقات التسيير (الاعتمادات المخصصة و الاعتمادات الغير مخصصة، الاعتمادات الحصرية و الاعتمادات غير الحصرية)، أما فيما يخص نفقات الاستثمار فيتم تغطيتها عن طريق اعتمادات الدفع¹ ، حيث عرفت هذه تطورا ملحوظا منذ سنة 2001.

¹ - عرفت الفقرة الثالثة من المادة 06 من قانون المحاسبة العمومية اعتمادات الدفع بقولها "تمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن لأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة." ، وعلى هذا الأساس فإن الاعتمادات الدفع هي تخصيصات السنوية التي تحول حق التعهد بالنفقة و صرفها سنويا ضمن حدود المبالغ المرصدة ، ويمكن الفرق بين اعتماد الدفع و رخص البرامج، فيما يلي:

* تشكل رخص البرامج ترخيصا يتجاوز السنة الواحدة ، إلا أن هذا الترخيص لا يسمح إلا بالالتزام بالنفقة دون دفعها.

* أما اعتماد الدفع فهو اعتماد سنوي ، ويتم استهلاكه من خلال عملية دفع و صرف النفقة ، وعلى هذا الأساس فإن اعتمادات

الدفع تقتضي من أن تستنفد عملية تنفيذ النفقة جميع مراحلها (المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية).

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الجدول رقم 23 بين تطور اعتمادات الدفع في ميزانية الدولة(2010-2016)

السنة المالية	اعتمادات الدفع (بآلاف دج)	السنة المالية	اعتمادات الدفع (بآلاف دج)
قانون المالية لسنة 2001	503.600.000 دج	قانون المالية لسنة 2009	2.813.317.100 دج
قانون المالية لسنة 2002	48.978.000 دج	قانون المالية لسنة 2010	3.022.861.000 دج
قانون المالية لسنة 2003	669.424.000 دج	قانون المالية لسنة 2011	3 981 380 741 دج
قانون المالية لسنة 2004	720.000.000 دج	قانون المالية لسنة 2012	2 820 416 581 دج
قانون المالية لسنة 2005	1.047.710.000 دج	قانون المالية لسنة 2013	2.544.206.660 دج
قانون المالية لسنة 2006	2.115.879.320 دج	قانون المالية لسنة 2014	2.941.714.210 دج
قانون المالية لسنة 2007	2.294.050.360 دج	قانون المالية لسنة 2015	3.781.448.830 دج
قانون المالية لسنة 2008	2.519.002.500 دج	قانون المالية لسنة 2016	3.176.848.243 دج

الفرع الثاني : تصنيف الاعتمادات من حيث توزيعها وتخصيصها

يمكن تصنيف الاعتمادات حسب تخصيصها للمصالح و الدوائر الوزارية (الفرع الأول)

، كما يمكن تقسيمها حسب قيمتها المالية (الفرع الأول) .

أولاً- تصنيف الاعتمادات من حيث التوزيع : يشمل التصنيف الاعتمادات المالية حسب توزيعها

على مختلف المصالح و الدوائر الوزارية، الاعتمادات المخصصة و الاعتمادات الغير مخصصة أو الإجمالية.

1- الاعتمادات المخصصة : يقصد بالاعتمادات المخصصة تلك الاعتمادات

التي تم رصدتها لمصلحة معينة بهدف إجراء عملية محددة في حدود مبلغ معين ، ولقد نصت المادة 20

من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية" توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف

الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، و المتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيز الممولة

بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدين فيما يخص النفقات الرأسمال.

تخصص هذه الاعتمادات و توزع حسب الحالات ، على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات

حسب طبيعتها أو غرض استعمالها ، وفق لمدونات تحدد عن طريق التنظيم"

وفي هذا الإطار خصص مثلا قانون المالية لسنة 2016 لميزانية التسيير مبلغ قدره

4.359.144.000.000,00 دج موزع على الدوائر الوزارية ، كما تم اعتماد ميزانية التجهيز مبلغ

2.403.400.000,00 دج للإنفاق الاستثماري موزع على مختلف القطاعات.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

2 - الاعتمادات غير المخصصة : هي اعتمادات إجمالية يكون الغرض منها مواجهة نفقات الطارئة أو المحتملة و التي يكون توزيعها صعب التحديد عند وضع الميزانية، و لقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من الاعتمادات في المادة 21 من قانون 07 يوليو 1984 ، بقولها " ... يمكن تسجيل نفقات في فصول تشمل اعتمادات إجمالية، عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها. ويمكن توزيع هذا النوع الأخير من الاعتمادات خلال السنة عن طريق التنظيم"¹.

ويتخذ توزيع الاعتمادات الإجمالية المقررة في قانون المالية أشكلا و تسميات مختلفة (مؤونات مجمعة، نفقات متنوعة ، نفقات متوقعة..)، تتحملها ميزانية التسيير (الباب "نفقات متنوعة" ، أو ميزانية النفقات المشتركة)، و ميزانية التجهيز (بعنوان العمليات برأس المال تحت باب " مؤونات أو احتياطي لنفقات غير متوقعة").

وتعد هذه الأبواب بمثابة إجراء وقائي ، يهدف إلى توفير التغطية المالية الضرورية للنفقات الاستثنائية (غير متوقعة أو طارئة من الصعب تقديرها)، كما تمثل العمليات المرتبطة بالنفقات الاجمالية وسيلة لتنظيم (اعادة تغذية) التخصيصات الأولية المصوت عليه².

وعلى هذا الأساس فان الاعتمادات الاجمالية تهدف إلى تغطية النفقات غير المتوقعة (النفقات ذات الطابع التقديري) ، و كذا النفقات ذات الطابع الوقي، فعلى سبيل المثال، خصص لسنة 2013

¹- نفس المرجع المذكور آنفا ، ص 144

²- قد يعد استخدام المفرط للاعتمادات الاحتياطية أحيانا ، خرقا للطابع التقييدي للاعتمادات المعنية و قاعد تخصص الاعتمادات، حيث لاحظ مجلس المحاسبة مثلا في تقريره التقييمي حول مشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2010، أن عملية تنفيذ النفقات المقيدة تحت باب " نفقات غير متوقعة"، ذات طبيعة غير متجانسة ، بحيث تم توزيع هذه النفقات التي خصص لها مبلغ 163.512 مليار دج سنة 2010 ، بطريقة غير متجانسة من حيث طبيعة النفقة أو من حيث وجهتها (نفقات التجهيز، نفقات التسيير)، وبيّن المثال التوضيحي التالي عن عدم التجانس المسجل على هذه العملية.

- نفقات تتعلق بعمليات التطهير من خلال أرصدة حساب 431.015 "التحصيل بعد السنة الرابعة" ، (16.557 مليار دج)
 - نفقات وزارة الدفاع الوطني لتغطية شراء التجهيزات الخاصة بالقطاع (143.232 مليار دج)
 - إلغاء ديون مع الحكومات الأجنبية (22.722 مليار دج).
 - إعادت دفع الاعتمادات غير مستعملة من قبل الوكالة الوطنية للطرق سريعة (مقيدة كاعتماد بـ 19 مليار دج).
- راجع التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2010، ص 59، 60.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

مثلا اعتمادات مفتوحة بعنوان الاعتمادات المشتركة بمقدار 383,039 مليار دج (09%) من ميزانية التسيير 2013 ، مبلغ 254,822 مليار دج ،عقب عمليات تحويل و نقل اعتمادات (46 تحويل ، 41 نقل) ، حيث استفدت من أغلب التحويلات وزارة التربية (67.002 مليار دج) ووزارة الداخلية (62,329 مليار دج)، ثم وزارة الصحة واصلاح المستشفيات (56,163 مليار دج) ، وزارة المجاهدين (14,933 مليار دج)، ووزارة الاتصال (13,193 مليار دج). و على هذا الأساس تم استهلاك مبلغ 213,050 مليار دج من ميزانية الأعباء المشتركة أي تقريبا 84% من الاعتمادات المفتوحة ، وقد قيدت في حدود 49% في العنوان I " أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات " ¹، 26 % في العنوان IV " التدخلات العمومية " ² ، 19 % في العنوان III " وسائل المصالح " ³، 06% في العنوان II " نفقات السلطات العمومية " .

كما تضمن قانون المالية 2016 على هذا النوع من النفقات، حيث رصد في ميزانية التسيير مبلغ قدره 448.187.600.000,00 دج للتكاليف المشتركة، حيث تظهر هذه الأخيرة كاعتماد غير موزع في قانون المالية ، إذ هي بمثابة "باب احتياطي" يخصص لتغيير تخصيصات الميزانية التابعة لمختلف الدوائر الوزارية ، وتوضع تحت تصرف وزارة المالية الاعتمادات الضرورية لتمويل ، خلال السنة النشاطات ، و القرارات و البرامج التي تقررها السلطات العمومية ⁴ .

و عرفت ميزانية الأعباء المشتركة تطورا ملحوظا، في ميزانية الدولة كما يتضح من الجدول أدناه.

¹ سجلت هذه النفقات ارتفاع في سنة 2013 ، بنسبة 10,49% مقارنة بسنة 2012، وقد مبلغها بـ 104,248 مليار دج متجاوزة بـ 51,46% مبلغ الاعتماد المقدرة بـ 68,850 مليار دج.

و المدير بالذكر أن الاعتمادات المرصودة لتغطية أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات، هي اعتمادات تقديرية ، وتشمل نفقات الدين العام (الدين الداخلي القابل للاستهلاك، الدين العائم ، معاشات العسكريين ، ضمان الدولة) ب، حيث بلغ معدل استهلاك سنة 2013 967,36% ، و النفقات المحسومة من الإيرادات و التي بلغ معدل استهلاكها بـ(435,93%). راجع تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، ص41,42

² نفقات تدخلات العمومية ، هي تلك النفقات الموجهة لدعم الدولة للمواد الأساسية (الحليب، الحبوب، الزيت، السكر)، و لتعويض سعر الماء الوارد من وحدات تحلية البحر، من جهة و لتعزيز الجهود المبذولة في سبيل التماسك الاجتماعي من جهة أخرى ، ويشمل النشاط الاجتماعي إعانة الدولة لصالح التلاميذ المعوزين، مساهمة المالية لوكالة التنمية الاجتماعية، تكملة الفارق في المعاشات الضعيفة... الخ

³ النفقات المتعلقة بوسائل المصالح (العنوان III) تشمل على نفقات المستخدمين (القسم الأول و الثاني و الثالث)، نفقات الأدوات و تسيير المصالح، أشغال الصيانة ، اعانات التسيير، النفقات المختلفة ، وتشمل النفقات المتعلقة بوسائل المصالح على العديد من النفقات ذات الطابع الوقي أو الاحتياطي، كنفقات نفقات المستخدمين.

⁴ راجع تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2010، ص131

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الجدول رقم 24 يتضمن تطور ميزانية الأعباء المشتركة
(2010-2016)

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الاعتمادات المفتوحة وفق قانون المالية	524.649.810.000	637.589.037.000	697.655.158.000	383.038.573.000	470.696.623.000	536.219.273.000	448.187.600.000
الاعتمادات المفتوحة وفق قانون المالية التكميلي	821.498.294.800	972.098.543.000	709.467.962.000			479.447.454.000	
الفوارق بالقيمة	296.848.484.800	334.509.506.000	11.812.804.000	383.038.573.000	470.696.623.000	56.771.819.000	448.187.600.000

جدول التوضحي رقم 25 يبين حركة الاعتمادات المتعلقة بالتكاليف المشتركة
(2010-2013)

السنوات	الاعتمادات الأولية المفتوحة في القانون المالية الأولي أو التكميلي	نسبة المنوية ميزانية التسيير % من	الاعتمادات المراجعة	النسبة %	الاعتمادات المستهلكة	النسبة %	الأرصدة المتبقية	نسبة الاستهلاك %
سنة 2013	383.039.573.000 مليار دج	8,83	254.822.084.000,00 مليار دج	5,88	213.050.186.319,25 مليار دج	5,13	41771897680,75 مليار دج	83,61
سنة 2012	709.467.962.000 مليار دج	33,5	238.030.080.000 مليار دج	4,83	243421009332,30 مليار دج	5,19	-5390929461,30	102,26
سنة 2011	972.098.543.000 مليار دج		286.935.097.000 مليار دج	6,69	216807203490,96 مليار دج	5,50	216807203490,96 مليار دج	75,56
سنة 2010	821.498.294.800 مليار دج		493.848.707.000 مليار دج		152092696392,61 مليار دج		546413296407,39 مليار دج	21,86

ثانيا-الاعتمادات من حيث تخصيص القيمة المالية : طبقا للمادة 26 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين

المالية ، تكون الاعتمادات المالية إما حصرية أو تقييمية، أو وقتية (اعتمادات غير حصرية)

، و ينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاث مدرجة في فصول متميزة .

الباب الثاني... الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

1 - الاعتمادات الحصرية أو التحديدية (les crédits limitatifs): تتميز عادة الاعتمادات المسجلة في قانون المالية بالطابع الحصري، فلا يسمح للأمر بالصرف أن يتعدى المبلغ المفتوح في الميزانية، ولا أن يقوم بإجراء الالتزام بالنفقة إلا في حدود المبالغ المخصصة و المفتوحة في قانون المالية، وقد نصت المادة 31 من قانون 07 يوليو 1984 على أن " تكون جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المشار إليها في المادتين 29 و 30 أعلاه ، اعتمادات حصرية "، كما نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءتها و محتواها، المعدل و المتمم، " يلتزم الآمرون بالصرف الرئيسيون و الثانويون بنفقات التسيير الخاصة بالدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية".

و يستند تكريس الاعتمادات الحصرية في ميزانية الدولة على أساسين هما:

- الأساس الأول فينظر للاعتمادات الحصرية من الناحية التقنية، حيث يقصد بها تلك الاعتمادات التي لا تشكل قيمتها المالية فقط الحد الأقصى الذي لا يمكن تجاوزه، ولكن أيضا من جهة أخرى الحد الأقصى الذي ليس بالضرورة بلوغه، فالحكومة ليست ملزمة بصرف القيمة الإجمالية للاعتمادات المالية بل قد تنفق جزءا من الاعتمادات التي تكفيها لتغطية احتياجاتها.

- أما الأساس الثاني فهو ذو طبيعة سياسية، حيث بموجب الاعتمادات الحصرية يتم تجسيد المعنى الحقيقي للرخصة البرلمانية، لأن قانون المالية يفقد قيمته و يصبح مجرد وثيقة تقديرية في حالة ما إذا أصبح بمقدور الحكومة تجاوز الاعتمادات المقررة دون أي قيد و أو شرط .

إلا أن تطبيق هذا النوع من الاعتمادات بصفة مطلقة من شأنه أن يعرقل نشاط الحكومة في بعض الحالات، وعلى هذا الأساس نص المشرع على نوع آخر من الاعتمادات، بهدف إعطاء الحكومة نوع من السلطة التقديرية في مواجهة بعض الأوضاع الاستثنائية الغير متوقعة¹.

¹ - سكوتي خالد، الدور التكميلي بين أعوان الخزينة و أعوان التنفيذ في مراقبة و تنفيذ الميزانية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -، سنة 2013، ص 102، 103. و أيضا بوقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ الميزانية العامة في ظل الإصلاحات المالية - حالة الجزائر، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2007، ص 34

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

2- الاعتمادات غير الحصرية: طبقا للمادة 26 من قانون المتعلق بقوانين المالية المعدل

و المتمم، تكون الاعتمادات غير حصرية إما تقييمية و إما وقتية.

أ- الاعتمادات التقييمية أو التقديرية (les crédits évaluatifs): تطبق هذه الاعتمادات

كأصل عام على بعض النفقات التي لا يمكن توقعها و التنبؤ بها عند وضع الميزانية ، ومن ثم فان المبالغ المرصدة لهذه الاعتمادات لا يمكن تحدها مسبقا على وجه الدقة وإنما تقدر على وجه التقريب ، و على هذا الأساس تكون هذه المبالغ مرشحة للزيادة، بحيث يجوز للحكومة أن تتجاوز المبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، إذا ما تبين لها عدم كفايته خلال السنة المالية .

وطبقا للمادة 27 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، فان استعمال الاعتمادات التقييمية يفيد في تسديد ديون الدولة الناجمة عن الأحكام و التنظيمات التشريعية أو الاتفاقيات المعقدة قانونا، كما أن تطبق أيضا على المصاريف القضائية و التعويضات المدنية ، كذا المبالغ المحصلة عليها بطريقة غير قانونية ، وعلى الإعفاءات من الضرائب و الرسوم ، والمبالغ المستردة¹.

وتعتبر بموجب المادة 28 من قانون المتعلق بقوانين المالية، كديون الدولة ، ما يلي :

- تكاليف الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات

- المعاشات و الربوع التي تقع على عاتق الدولة.

و تحسم في الغالب النفقات التي تطبق عليها الاعتمادات التقييمية من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات ، وذلك لمواجهة النفقات غير المتوقعة والطارئة كما هو الشأن مثلا في حالة الخصم الإجباري (Débit d'office) من الخزينة الدولة في حالة تنفيذ القرارات القضائية مما يؤدي إلى تجاوز في الاعتمادات المسجلة ، وعلى سبيل المثال بلغت تجاوزات للاعتمادات التقييمية المسجلة في قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 مبلغ قدره 61.611.981.186,84 دج.

إن تنامي الاعتمادات التقييمية في ميزانية الدولة بشكل مفرط قد يؤدي إلى التهرب

من الرخصة البرلمانية ، حيث سجل مجلس المحاسبة في تقريره التقييمي حول مشروع قانون تسوية الميزانية

لسنة 2012، تجاوزات هامة في الاعتمادات بلغ مجموعها 61.612 مليار دج سنة 2012، هذه التجاوزات

هي " في حدود 61.612 مليار دج الاعتمادات التقديرية و تنسب بقدر كبير إلى وزارة المالية (31.774 مليار دج)

منه نسبة 98% بعنوان الدين العام و النفقات المحسومة من الإيرادات (العنوان I) و وزارة المجاهدين

¹ - أ. يلس شاوش البشير، نفس المرجع ، ص145

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ب 23.232 مليار دج.¹

و لتفادي تنامي ظاهرة التجاوزات، فقد حدد المشرع الفرنسي بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد لسنة 2001 إجراءات صارمة بهدف التحكم في الاعتمادات التقييمية ، خلافا لما كان مقرر سابقا في الأمر في 02 جانفي 1959، حيث كانت النفقات المرتبطة بالاعتمادات التقييمية ، يتم ادراجها ضمن الاعتمادات المفتوحة بدون أية إجراءات خاصة . وتمثل هذه الإجراءات الجديدة في ثلاثة عناصر أساسية وهي:

- ضرورة إعلام لجنتي المالية لغرفتي البرلمان بأسباب التجاوزات من طرف وزير المالية
- ضرورة أن تكون تجاوزات الاعتمادات التقييمية موضوع اقتراح لفتح اعتمادات في أقرب مشروع قانون مالية المتعلق بالسنة المالية المعنية .
- عدم جواز تحويل أو نقل الاعتمادات التقييمية، كما لا يجوز تأجيلها و ترجيلها عند تنفيذ العمليات المالية اللاحقة.

ب- الاعتمادات الوقتية أو الاحتياطية (Les Crédits Provisionnels) : اقتضت المادة 30 من

قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، من أن تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة (Les Dépenses Engagées) بموجب نص قانوني أو مرسوم، و التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص الوارد في الميزانية والمنصوص عليه في القانون المالية².

¹ - راجع تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2012، ص 29

² - إن نص المادة 30 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، باللغة الفرنسية صيغ بشكل سليم من النص

الواردة باللغة العربية حيث جاءت الصياغة باللغة الفرنسية كالتالي:

« Les crédits provisionnels s'applique aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un décret dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation budgétaire prévue dans la loi de finances. »

أما الصياغة باللغة العربية فهي : " تطبق الإئتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم و التي لا يمكن أن يتناسب

بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية " أما الصواب هو كالتالي: " تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات

الملتزم بها طبقا لقانون أو مرسوم و التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليه في قانون المالية "

إن مثل هذه الأخطاء المتكررة و التي تمس في كثير من الأحيان جانبا هاما من النصوص القانونية في بلادنا، تطرح إشكاليات متعددة

تتمثل أساسا في مدى دستورية اللغة العربية ومدى تكريسها كلغة رسمية. وما هو النص المرجعي المعتمد في بلادنا هل هو النص العربي أم

النص الفرنسي ؟! سنظل هذه الإشكالية قائمة مادامت لم تفعل تطبيق نص المادة 03 من دستور 2016، و ما بقيت النصوص القانونية

تكتب عندنا أولا باللغة الفرنسية ثم تصاغ لاحقا باللغة العربية .

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و يتم تحديد هذا النوع من الاعتمادات سنويا في قائمة الفصول بموجب قانون المالية السنوي ، و على هذا الأساس تضمن قانون المالية لسنة 2016 ، بموجب المادة 93 ، على حكم يحدد الاعتمادات ذات الطابع الوقي، حيث جاء في نص هذه المادة على ما يلي: " تكتسي طابعا احتياطيا الاعتمادات المسجلة في الفصول التي تتضمن نفقات التسيير الآتية:

- 1- رواتب النشاط،
- 2- التعويضات و المنح المختلفة،
- 3- المستخدمون المتعاقدون، الرواتب، المنح ذات الطابع عائلي اشتراكات الضمان الاجتماعي،
- 4- المنح العائلية،
- 5- المنح و التعويضات عن التدريب و الرواتب المسبقة ومصاريف التكوين،
- 6- اعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الإدارية المنشأة حديثا و التي تبدأ النشاط خلال السنة المالية،
- 7- النفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر إزاء الهيئات الدولية (المساهمات و الاشتراكات)¹.

و الجدير بالذكر إلى أن الاعتمادات الوقتية كما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 30 من قانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، يجوز على غرار الاعتمادات التقييمية ، إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب في حالة ما إذا تبين خلال السنة أنها غير كافية لتغطية النفقات المخصصة . وهكذا مثلا عرفت الاعتمادات ذات الطابع الاحتياطي حسب قانون ضبط الميزانية لسنة 2012، تجاوزا طفيفا بلغ 2.00 دج² مفصلا فيما يلي:

¹- قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخ في 31 ديسمبر 2015، ص 72

²- ويرجع هذا التجاوز إلى التكفل بأمر تفويض للاعتمادات رقم 09 المؤرخ في 19 مارس 2012، الصادر عن وزارة الشؤون الدينية للأوقاف ، حيث يبلغ وضع الاعتماد على مستوى الولايات 255.933.250,00 دج عوض 255.933.252,00 دج، أي بفارق 2,00 دج. راجع تقرير عرض مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2012، وزارة المالية، ص44

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

جدول التوضيحي رقم26 يبين حالة تجاوز الاعتمادات الوقتية المبالغ المخصصة لها

في قانون المالية لسنة 2012

الأمر	الفصل	العنوان	الاعتمادات المراجعة	الاستهلاك	التجاوز	الفئة
106000	-11 35	المصالح الدولة للمساهمات الاجتماعية	274.000.000,00 دج	274.000.002,00 دج	2,00 - دج	احتياطي
		المجموع	274.000.000,00 دج	274.000.002,67 دج	2,00 - دج	

المطلب الثاني : تعديل الاعتمادات المالية المرخصة بها بموجب التنظيم

يخول التشريع الجزائري للسلطة التنفيذية صلاحية تعديل الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم و ذلك في الحالات الاستثنائية بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية و الغير متوقعة عند اعتماد قانون المالية الأولي ، و يمكن للحكومة إما أن تعدل من قيمة الإعتمادات المالية ، أو تحدث تغييرا على توزيعها في ميزانية الدولة، و في كلا الحالتين وضع المشرع قيودا على عملية التعديل ، بحيث يتعين على الحكومة إتباع إجراءات معينة في تعديل الرخصة البرلمانية .

و لدراسة صلاحية السلطة التنفيذية في تعديل الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم ندرس أولا تعديل قيمة الإعتمادات المالية المرخص بها ، ثم نتناول ثانيا تعديل توزيع هذه الاعتمادات .

الفرع الأول: تعديل الحكومة من قيمة مبالغ الاعتمادات المالية المأذون بها

يتحقق تعديل السلطة التنفيذية من قيمة المبالغ المخصصة بموجب الرخصة البرلمانية

عن طريق الإلغاء أو التأجيل أو زيادة من قيمة مبالغ الاعتمادات.

أولا- التعديل بواسطة الإلغاء و التأجيل: يمكن أن يتحقق التعديل الحكومي للاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية إما عن طريق الإلغاء أ و التأجيل، حيث يترتب عن كلا الإجراءين تغير و تعديل الرخصة البرلمانية.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ونظرا لهذه الخطورة و المتمثلة أساسا في المساس بالرخصة البرلمانية ، سارعت تشريعات عديدة في دول مختلفة إلى وضع قيود صارمة عليهما ، أما التشريع الجزائري فباستثناء القيد المحدد في المادة 32 من قانون متعلق بقوانين المالية لسنة 1984، لم يتضمن على قواعد صارمة تحكم إجراء الإلغاء و التأجيل .

و لتناول مسألة تعديل الإعتمادات المالية بواسطة الإلغاء و التأجيل نكعف على دراسة كلا الإجراءين على حدى ، بحيث نتعرض أولا لإلغاء الإعتمادات المالية ، ثم ندرس ثانيا تأجيل الإعتمادات المالية.

1- إلغاء الاعتمادات المالية : تملك الحكومة طبقا للمادة 22 من قانون المتعلق بقوانين المالية

، سلطة واسعة في إلغاء أي اعتماد مالي مرخص به من طرف السلطة التشريعية شريطة أن يصبح بدون موضوع (Devient Sans Objet) خلال السنة المالية المعنية ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 22 من قانون المتعلق بقوانين المالية على هذا الحكم بقولها " يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم".

و لا يقف الأمر عند هذا الحد بل تملك الهيئة التنفيذية سلطة أخرى من خلال إعادة استعمال من جديد هذه الاعتمادات الملغاة لتغطية النفقات الإجبارية عن طريق التنظيم ،حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 22 من قانون المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، " يمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم".

ولعل الهدف من إقرار هذا الحكم الوارد في المادة 22 ، هو ترشيد النفقات العامة و إضفاء نوع من العقلانية في صرفها ، وذلك من خلال منح الحكومة نوع من سلطة في إلغاء و إعادة استعمال الاعتمادات المالية التي فقدت قيمتها بسبب عدم وضوح موضوعها و غرضها ، كما أنه من ناحية أخرى قد يهدف هذا الحكم إلى تجنب الاحتفاظ بمبالغ المالية التي أضحت بدون غرض و لا موضوع في ميزانية الدولة و إلى تفادي ظاهرة تراكمها لسنوات عديدة دون أن تكون لها أية فعالية ، فعلى سبيل المثال لاحظ مجلس المحاسبة ، عدم استهلاك من ميزانية التسيير لوزارة التضامن الوطني و الأسرة وقضايا المرأة ، الاعتمادات الممنوحة في الباب 46-14 بعنوان نفقات نقل الاشخاص المسنين المنشأ خلال سنة 2013

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

بمبلغ قدره 132.000.000 دج، حيث تم الاحتفاظ بهذا الاعتماد في الميزانية لسنوات من 2013 إلى غاية 2015، غير أن الوزارة المعنية و بناء على ملاحظة مجلس المحاسبة، قامت بإلغائه بموجب قانون المالية لسنة 2016 بحجة عدم صدور النصوص التطبيقية¹.

و تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي كان قد تبني سابقا نفس الحكم الوارد في المادة 22 المشار إليه سابقا، حيث اقتضت المادة 13 من الأمر رقم 59-02 المتضمن قانون متعلق بقوانين المالية على إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية، التي أصبحت بدون موضوع أو بدون غرض خلال السنة المالية، وذلك بقرار من الوزير المالية و بعد أخذ موافقة الوزير المعني².

و إستنادا إلى هذه النصوص يمكن للحكومة أن تلغي أي اعتماد عن طريق تنظيم ودون الرجوع إلى البرلمان بشرط أن تصبح هذه الاعتمادات بدون موضوع، غير أن مفهوم هذا الأخير يبدو غامضا و غير دقيقا إلى درجة أنه أحدث جدلا فقهيًا في فرنسا، فبينما يرى مجلس المحاسبة الفرنسي من خلال تقريره حول قانون ضبط الميزانية لسنة 1987، أن المقصود بعبارة "الاعتماد دون موضوع"، هي تلك الاعتمادات التي تظهر في حالة ما إذا كانت زيادة في التقدير أو في حالة حدوث أوضاع غير متوقعة و لا يمكن التنبؤ بها أثناء مرحلة التصويت على قانون المالية، لا يقتصر المعنى فقط على عدم ملائمة استعمالها أو استحالة استعماله كلية في حدود النفقات التي فتحت من أجلها، أما الإلغاء لأسباب أخرى فيجب أن يتحقق في إطار قانون المالية التكميلي³.

¹ - راجع ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، مجلس المحاسبة، ص 184، 198

² - النص الأصلي للمادة 13 هو كالتالي:

« Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finance après accord du ministre intéressé »

Loïc Philip, « L'ordonnance Organique du 2 janvier 1959 relatives aux lois de finances (modifications par la loi organique du 1^{er} aout (2001) », Secrétariat général du gouvernement, La Documentation Française, N° 5.01, 2001, P 17

³ - Gilbert Orsoni, « l'exécution de la lois de finances », economica, 1998, p14

و أيضا جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية -دراسة مقارنة-، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة المجد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 104،

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

غير أن السلطة التنفيذية ترى غير ذلك ، فهي تعطي تفسيراً واسعاً لمعنى "الاعتمادات بدون موضوع"، وعلى هذا الأساس يمكن إلغاء أي اعتماد إذا أصبح غير ملائماً. وقد بينت التطبيقات العملية في فرنسا منذ سنة 1984 عن الاستعمال المفرط لإجراء الإلغاء الاعتمادات من قبل الحكومات المتعاقبة ، حيث كان يستعمل كأداة لتنظيم وضبط الميزانية من خلال التحكم في أرصدها.

و يقصد "بضبط الميزانية (régulation budgétaire)" وهو ذلك العمل الذي يهدف إلى إحداث التغيير خلال السنة في وتيرة النفقات لأسباب إما مرتبطة بالتسوية الظرفية للوضع الاقتصادية أو ذات صلة بالتحكم في النفقات العامة¹.

و الجدير بالذكر أن الحكومة الفرنسية كانت سابقاً تلجأ إلى وسائل أخرى لضبط الميزانية، ففي مرحلة الأولى كانت قوانين المالية لسنوات (1959، 1961، 1962، 1969، 1971، 1972، 1974)، تسمح للسلطة التنفيذية خلال السنة المالية (من 01 فيفري إلى 01 ماي) بوضع برنامج اقتصادي بموجب مرسوم تنظيمي في حدود مبلغ يتراوح ما بين 100 إلى 2.833 مليار فرنك فرنسي، ثم لجأت إلى أسلوب تجميد الاعتمادات بدءاً باعتمادات المخصصة للإستثمار و المقررة في 07 قوانين مالية خلال الفترة من 1969 إلى 1981، ثم امتد إجراء التجميد ليشمل النفقات العادية . و في سنة 1982 أنشأت السلطة التنفيذية صندوق ضبط الميزانية (Fonds Du Régulation Budgétaire) بهدف وضع احتياطي من الاعتمادات التي قدر سنة 1983 بمبلغ 20 مليار فرنك فرنسي، غير أن هذا الصندوق تم إلغاؤه سنة 1984. و خلال هذه الفترة الزمنية أضحى إجراء الإلغاء المكرس بموجب المادة 13، الأداة المفضلة للسلطة التنفيذية ، لأن هذا الإجراء يسمح للحكومة إعادة استعمالها (redéploiement des crédits) .

و يبين الجدول أدناه مدى استعمال المفرط من قبل حكومة لإجراء الإلغاء ، وحجم المبالغ الاعتمادات الملغاة بموجب المادة 13 من الأمر رقم 59-02 المتضمن قانون متعلق بقوانين المالية²

¹ William Gilles, « les principes budgétaires et comptables publics », librairie générale de droit et jurisprudence, paris, 2009, p14

² Ibid., p. 16

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الجدول رقم 27 يتضمن مبالغ و نسب الاعتمادات الملغاة

في إطار المادة 13 من قانون العضوي لسنة 1959

السنوات	مبالغ الاعتمادات (بالملايير فرنك فرنسي)	نسب بالمقارنة مع الاعتمادات الأولية (%)
1981	5.00	0,55
1982	20.50	1,79
1983	25.20	1,96
1984	28.61	2,06
1985	15.10	1,00
1986	21.60	1,36
1987	17.80	1,09
1988	08.93	0,52
1989	10.75	0,60
1990	14.67	0,75
1991	19.16	1,03
1992	23.50	1,23
1993	65.46	3,25
1994	29.20	1,38
1995	43.16	2,52

و لم يقتصر دور الحكومة الفرنسية على استعمالها المفرط لإجراء الإلغاء الاعتمادات، بل
تعدى ذلك من خلال تنوع أساليب استخدام هذا الاجراء، حيث أستعمل إجراء الإلغاء حسب الحالات
التالية:

- تستخدم الحكومة إجراء الالغاء وفق المادة 13 من الأمر رقم 59-02 المتضمن قانون متعلق
بقوانين المالية.
- تعتمد الحكومة على تجميد الاعتمادات تمهيدا لإلغائها لاحق، وهكذا جمدت السلطة التنفيذية
في سنة 1989 مبلغ قدره 10 مليار فرنك فرنسي ، ثم قامت بإلغائه لاحقا.
- تلجأ الحكومة إلى إرجاء الالتزام بالنفقة بهدف إلغائها لاحقا، وقد لاحظ مجلس المحاسبة الفرنسي

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

من خلال تقريره حول تنفيذ الميزانية لسنة 1995، استخدام الحكومة الفرنسية هذا الاسلوب¹.

و قد كان هذا التزايد المتنامي في استعمال اجراء الإلغاء و الذي يمس بالرخصة البرلمانية في فرنسا، محل سخط ونقد العديد من السياسيين، حيث دفع البرلمانين في فرنسا إلى المطالبة بتعديل المادة 13 ، من خلال وضع قيد على إجراء إلغاء ، يتمثل في عدم تجاوز الاعتمادات الملغاة سقف 5% من التخصيصات المقررة في كل فصل، أي بنسبة 0,5% من الاعتمادات المفتوحة في ميزانية العامة، لكن هذا الاقتراح لم يتم قبوله، و على هذا الأساس ظل الوضع قائما خاصة بعد تأكيد المجلس الدستوري الفرنسي من خلال قراره رقم 202 المؤرخ في 16 جانفي 1986 ، وكذلك قراره رقم 203 المؤرخ في 28 ديسمبر 1985، بأن القرارات المتضمنة إلغاء الاعتمادات المالية حتى لو كانت مخالفة لنص المادة 13 من الأمر متعلق بقوانين المالية لسنة 1959 ، لا تؤثر على مطابقة دستورية قوانين المالية المعدلة وقوانين ضبط الميزانية في حالة تضمنهما على هذا الإلغاء على أساس أن الرقابة على دستورية قوانين تسوية الميزانية لا ترتبط بالرقابة على شرعية العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية وأن الإختصاص للنظر في هذه المسائل يرجع للهيئات القضائية.. لكن سرعان ما لبث أن استعادة البرلمانين زمام المبادرة ، حيث نجحوا في تمرير التعديل من خلال نص المادة 14 من قانون 2001-692 المتعلق بقوانين المالية، التي وضعت قيودا

¹ - Ibid., p. 17. الملاحظ خلال هذه الفترة هو استعمال إلغاء بشكل مفرط يطرح مسألة مصداقية بطريقة الرخصة البرلمانية ، حيث

تلجأ الحكومة بهدف التحرر من الرخصة المالية طرق مختلفة و هي :

- بعض الاعتمادات الملغاة تم اعادة استعمالها بموجب مراسيم التسبيق ، وهكذا فان إجراء الإلغاء لم يتحقق بسبب أن النفقات أصبحت بدون موضوع و إنما لأسباب سياسية ظرفية، ذلك أن الإلغاء الاعتمادات يكون بمثابة ضمان لظهور مراسيم التسبيق بهدف تقليص مكشوف الميزانية (Le Découvert Budgétaire)
 - بعض الاعتمادات التي تم إلغاؤها، استعملت في فتح اعتمادات جديدة
 - تم الغاء اعتمادات مهمة و جوهرية بحجة أنها أصبحت غير ذي موضوع أثناء السنة المالية.
- كما تلجأ الحكومة أحيانا حسب تقارير مجلس المحاسبة الفرنسي إلى استعمال أساليب مستتر في عملية الإلغاء، بحيث إما أن تقوم بتجميد بعض الاعتمادات المالية عن طريق المديرية العامة للميزانية التي تقدم ملاحظات إلى المراقبين الماليين لدى كل وزارة بهدف تجميد الاعتمادات المالية ، وهكذا مثلا تم تقديم خلال سنة 1995 ست ملاحظات إلى المراقبين الماليين من طرف المديرية العامة للميزانية.

و إما أن تقدم وزارة المالية بطلب إرجاء أو عدم القيام بالتأشير بالدفع إلى المراقبين الماليين بهدف منع صرف الاعتمادات المالية.

إن هذا الإجراء الإداري البسيط مكن من الالغاء اعتمادات مالية هامة من طرف وزارة المالية التي تتمتع بسلطة مالية واسعة على مستوى كل دائرة وزارية من خلال أعوان تابعيين لها و المتمثلين أساسا في المراقبين الماليين المكلفين بقيد تأشيرتهم قبل عملية دفع النفقات. جمعاسي جميلة، نفس المرجع، ص 105 و 106

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

على عملية التعديل عن طريق الإلغاء¹ ، بحيث يشترط في إجراء الإلغاء أن يتخذ إلا في حالة توقع الإخلال بالتوازن المالي الذي أقره آخر قانون المالية للسنة المعنية، كما يشترط أن يتخذ الإلغاء بناء على مرسوم وبعد صدور تقرير من الوزير المكلف بالمالية، وليس كما كان سابقا يتخذ بناء على تقرير بسيط من طرف وزير المالية.

وفضلا عن ذلك فإن المادة 14 أقرت حكما إلزاميا يقضي بضرورة إعلام لجني المالية لغرفتي البرلمان عن كل عملية إلغاء قبل إصدار و نشر المرسوم، كما اشترطت أن لا يتجاوز سقف الاعتمادات الملغاة نسبة 1,5% من الاعتمادات المفتوحة بموجب قوانين المالية للسنة المالية الجارية .

وهكذا من خلال هذه الإجراءات الصارمة لتعديل الاعتمادات المالية عن طريق إجراء الإلغاء، تقلص استعمال هذا الإجراء و استرد البرلمان الفرنسي سلطته المالية على ميزانية الدولة من خلال تكريس احترام الرخصة البرلمانية ، خلافا للوضع القائم في الجزائر، حيث ظلت السلطة التنفيذية تتحكم في الرخصة البرلمانية أثناء مرحلة التنفيذ الميزانية بسبب عدم تعديل المادة 22 من قانون المتعلق بقوانين المالية التي تعطي للحكومة سلطة واسعة في إلغاء الاعتمادات المالية المرخص بها دون قيد أو شرط، وقد سجل مجلس المحاسبة أخطاء بجملة في إجراء إلغاء الاعتماد وإعادة استعماله، ففي تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 ، لاحظ المجلس بأن ميزانية التسيير لوزارة التعليم العالي التي استفادت في الباب رقم 02-36 المعنون " إعانة للديوان الوطني للخدمات الجامعية " ، بموجب المرسوم التنفيذي

رقم 12-169 المؤرخ في 10 أبريل 2012، من اعتمادات اضافية بمبلغ 103.662.000 دج، ثم لاحقا و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-380 المؤرخ في 03 نوفمبر 2012 ، تم إلغاء من اعتمادات نفس الباب مبلغ 73 مليون دج أي ما يعادل 70,42% من مجموع الاعتمادات الاضافية ، بهدف تمويل أبواب جديدة و كذا لإضافة اعتمادات للأبواب 03-34 اللوازم (+30%)، 01-37 المؤتمرات و الملتقيات

¹ - نص الأصلي للمادة 14 هو:

« Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. - Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. - Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. »

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

(+40%)، و 05-37 مصاريف إنجاز و طباعة الشهادات الجامعية (+39%). وعلى ضوء ذلك اعتبر المجلس بأن " هذه التغييرات التي طرأت على الميزانية لا نجد لها تفسير بسبب طبيعة اعتمادات الأبواب المستفيدة من النقل التي يمكن تقديرها وحصرها في بداية السنة وكذا لعدم وجود أي ظرف طارئ أو استعجالي"¹

كما قد يصل التجاوز إلى حد أن السلطة التنفيذية تلغي الاعتماد المالي ثم تقوم بعملية صرفه لاحقاً ، و في هذا الصدد لاحظ مجلس المحاسبة في ميزانية التجهيز لوزارة الاتصال عن وجود مبالغ اعتمادات الدفع تفوق أحيانا مبالغ المرصودة لرخص البرامج ، فعلى سبيل المثال تم في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010-2014 تخصيص لميزانية التجهيز لوزارة الاتصال مبلغ إجمالي مرصود لرخصة البرامج قدره 4.710.000.000 دج ، بينما وصل مبالغ اعتمادات الدفع إلى 12.662.815.549,40 دج، أي بمبلغ زائد قدره 7.952.815.549,40 دج ، ويرجع هذا الفارق إلى أن " وزارة المالية يَحْتَمَل أنها تمنح اعتمادات الدفع للبرامج الملغاة من طرفها دون تمييز بين العمليات المفردة و العمليات غير مفردة " ².

2- تأجيل الاعتمادات المالية (Report de Crédits) : التأجيل هو ذلك الإجراء الذي يسمح

بتمديد الاعتمادات المرخص بها في الميزانية العامة إلى ما بعد نهاية السنة بهدف منع الإدارات العمومية من التسرع في استهلاكه كافة قبل نهاية السنة ، وعلى هذا الأساس يعد التأجيل إجراءات استثنائية عن مبدأ السنوية، غير أن هذا الإجراء لا يطبق إلا في حالتين هما: حالة الإعانات و التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية الإدارية ، وحالة الاعتمادات الدفع المرتبطة بميزانية التجهيز³.

أ- التأجيل المقرر في الإعتمادات المؤسسات العمومية الإدارية: إن الإعتمادات المقررة

في ميزانية التسيير لا يمكن أن تكون موضوع عملية التأجيل إلا في حالة الاما إذا كانت مفتوحة في ميزانية التسيير للمؤسسات العمومية الادارية ، حيث نصت المادة 34 من قانون متعلق بقوانين المالية بأنه " لا تقفل الإعانات أو التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية الإدارية حسب إجراءات الميزانية الجاري بها العمل ، ما لم تستخدم أو تنفق مجملها فتبقى مكتسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري".

¹- راجع ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012، مجلس المحاسبة، ص344

²- راجع ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، مجلس المحاسبة ، ص295

³- أ. يلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص141

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وقد سجل مجلس المحاسبة عدة مخالفات للمادة 34 المذكورة سابقا، ففي تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، كشف المجلس من خلال فحص الحسابات الإدارية لبعض المؤسسات ذات الطابع الإداري الخاضعة للوصاية عن نقص في متابعة استعمال الاعانات من قبل الإدارة المركزية و الصعوبات التي تتلقاها هذه الأخيرة في التحكم في احتياجات هذه الهيئات خلال عملية إعداد الميزانيات، حيث لاحظ المجلس أنه غالبا ما يتم تسجيل بصفة منتظمة تخصيصات مالية جديدة دون الأخذ في الحسبان الأرصدة المالية المتراكمة الناتجة عن عمليات التسيير السابقة و التي تبقى مقيدة لصالح هذه المؤسسات دون أن تسقط مع اقفال السنة المالية طبقا للمادة 34 من قانون المتعلق بقوانين المالية. و ينطبق هذه الحالة على سبيل التوضيح على الأرصدة المستخلصة عن تسيير الهيئات التابعة لوزارة الثقافة، حيث سجل المجلس عند نهاية السنة 2012 رصيد إجمالي لدى المؤسسات الإدارية التابعة لوزارة الثقافة، قدره 790.961.800 دج ، وهو ما يمثل 43% من الاعتمادات الممنوحة لهذه المؤسسات بعنوان ميزانية سنة 2012: 4.151391.000 دج، ورغم ذلك ، تم تخصيص لفائدة هذه المؤسسات ما مجموعه 6.170.250.000 دج بعنوان ميزانية 2013، مما أدى إلى ارتفاع الباقي من الاعتمادات في 2013/12/31 ليصل إلى 5.479.310.906,40 دج أي بنسبة 88,88% من اعتمادات الواردة في القسم السادس المعنون " إعانات التسيير" من ميزانية سنة¹ 2013، كما استفادت من هذه الاعتمادات الجديدة بعض المؤسسات التي يلي رصيدها المتبقي من ميزانيتها جميع احتياجاتها ويغطي نسبة 100% جل أنشطتها ، كالمكتبة الوطنية، المدرسة الوطنية و المدارس الجهوية للفنون الجميلة ، المتاحف الوطنية و الجهوية ، حظيرة الأهقار ، وحظيرة الطاسيلي².

ب -التأجيل المقرر في إطار ميزانية التجهيز: تشكل اعتمادات الدفع الحد الأقصى للنفقات

التي ينبغي أن يرخص بأمر صرفها و دفعها خلال السنة المالية ، غير أنه بسبب عدم وجود إجراءات

¹- إن تسجيل هذه النقائص و المتمثلة في عدم متابعة استعمال الاعانات و تقديم بصفة منتظمة تخصيصات مالية جديدة دون الأخذ في الحسبان الأرصدة المتراكمة لا يتعلق بوزارة الثقافة لوحدها بل يمس معظم الوزارات ، و التي يأتي في مقدمتها وزارة التعليم العالي و البحث العلمي التي بلغ مجموع رصيدها المتبقي من ميزانيات المؤسسات الإدارية التابعة لها مبلغ قدره 86.788 مليار دج في نهاية سنة 2013، علما أن المؤسسات التابعة لوزارة التعليم العالي و البحث العلمي استفادت في إطار قانون المالية لسنة 2013 بمبلغ 257.798 مليار دج وهو ما يشكل 64% من الاعتمادات الواردة في القسم السادس المعنون إعانات التسيير. راجع التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، مجلس المحاسبة ، ص46، 47.

²- راجع ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، مجلس المحاسبة ، ص158

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

صارمة وغياب قيود ملزمة المحددة لآجال ومهال تنفيذ هذا النوع من الاعتمادات، يمكن أن ترحل و تنقل بسهولة في ميزانيات السنوات اللاحقة في حالة عدم استعمالها في مدة سنة كاملة أي إلى غاية 31 ديسمبر من كل سنة مالية¹. أما فيما يتعلق برخص البرامج فيمكن تقييدها في ميزانية الدولة لسنوات متعددة بسبب طبيعتها، حيث تمثل هذه الاعتمادات الحد الأقصى من النفقات التي يرخص بمقتضاها للآمرين بالصرف الالتزام بما على مدى سنوات متعددة.

إن غياب القيود الإجرائية الصارمة و المحددة لآجال تنفيذ اعتمادات الدفع و كذا رخص البرامج ، دفع الحكومة إلى تأجيل تنفيذ العديد من هذه الاعتمادات بسبب تأخر في تنفيذ البرامج المكرسة في ميزانية التجهيز، كما أدى ذلك إلى تراكم مبالغة هامة و كبيرة في ميزانية الدولة . و من المعلوم أن الجزائر شرعت خاصة منذ 2001 في تطبيق عدة برامج طموحة للاستثمار العمومي ، حيث بدأت بتنفيذ برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (PSRE) أو المخطط الثلاثي الأول(2001-2004)، ثم إنتقلت سنة 2005 بتجسيد البرنامج التكميلي لدعم النمو (PCSC) أو المخطط الخماسي الثاني(2005-2009)، و أخيرا وضعت البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (PCCE) ، أو المخطط الخماسي الثالث(2010-2014)، كما شرعت في تطبيق برامج تنمية أخرى على غرار برنامج تنمية مناطق الجنوب (PDRS)، وبرنامج تنمية الهضاب العليا (PDHP)². و الملاحظ أن هذه البرامج كلها لم تستكمل لحد الآن رغم أن البعض منها يعود لفترة 2001 ، حيث سجل مجلس المحاسبة مثلا في تقريره حول مشروع ضبط الميزانية لسنة 2013 نسبة ضعيفة استهلاك اعتمادات من ميزانية التجهيز، بحيث بلغ إنجازات برامج التجهيز نسبة 25% من نفقات الاستثمار لسنة 2013، بينما بقيت أرصدة جد هامة لاعتمادات في نفس السنة ، حيث بلغت 5.066.365 مليار دج ، أي ما يعادل مرتين مبلغ اعتمادات الدفع المخصصة في ميزانية سنة 2013.

و يتضح من الجدول التالي وضعية اعتمادات الدفع حسب برامج التجهيز³

¹- أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 141

²- يمتد تطبيق البرامج الاستثمارية العمومية إلى عهد الاستقلال، فقد طبقت الجزائر عدة محطات و برامج طويلة المدى خاصة في العهد تطبيق النظام الاشتراكي.

³- تقرير التقييمي الصادر عن مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013، ص 63

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

جدول رقم 28 يتضمن وضعية اعتمادات الدفع إلى غاية 2013

الرصيد في نهاية السنة	الاعتمادات المستهلكة		إعتمادات ميزانية التجهيز (الرصيد الأولي+ عمليات السنة)	التعيين
	النسبة %	بالقيمة		
16.366.740.850,22	0,41	67.887.524,79	16.343.628.375,01	البرنامج الخاص لإعادة البناء (PSR)
2.063.875.192.787,30	24,55	671.723.515.310,92	2.735.598.708.098,22	حسب برامج التجهيز
2.239.488.644.104,60	28,02	871.612.254.338,74	3.111.100.898.443,34	البرنامج التكميلي لدعم الاقتصاد (PCCE)
383.841.691.963,72	16,73	77.093.290.347,17	460.934.982.310,89	برنامج تنمية المناطق الجنوب (PDRS)
362.477.642.921,32	24,09	120.159.719.764,65	482.637.362.685,97	برنامج الخاص للتنمية الاقتصادية للحضاب العليا(PDHP)
5.066.049.912.627,16	25,57	1.740.656.667.286,27	6.806.706.579.913,43	المجموع

و تظهر الانجازات المسجلة " على مختلف برامج التجهيز (برنامج دعم الانعاش الاقتصادي (PSRE) ، البرنامج التكميلي لدعم النمو (PCSC) ، البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (PCCE) ، برنامج تنمية مناطق الجنوب (PDRS) ، وبرنامج تنمية الحضاب العليا (PDHP)) نسب تنفيذ ضعيفة قدرت بـ 25,57% وتراكم الأرصدة بلغ مجموعه 5.066,365 مليار دج، أي ما يعادل ضعف اعتمادات الدفع الممنوحة خلال سنة 2013".¹

وترجع أسباب هذا التراكم في الأرصدة المسجلة في ميزانية 2013، إلى عدة نقائص و عيوب تمس تسيير و تنفيذ و متابعة عمليات التجهيز العمومي ، و تتمثل أساسا فيما يلي:

-التأخر في إنجاز عمليات التجهيز (Manque de célérité dans la mise en œuvre des opération

d'équipement) : حيث لاحظ مجلس المحاسبة في تقريره حول قانون تسوية الميزانية لسنة 2013، قدم

¹- المرجع المذكور آنفا ، ص40

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

العمليات المسجلة التي يعود بعض منها إلى الفترة الممتدة ما بين 2005 و 2009، كما أن هناك من المشاريع من تجاوز منها آجال الإنجاز الذي يفوق أحيانا 09 سنوات ، وعلى سبيل المثال برنامج تجهيز وزارة الصحة و السكان و اصلاح المستشفيات الذي سجل تأخرا ملحوظا في انجاز المشاريع المسجلة على التوالي في 1998 و 1999 و في 2003 و المتعلقة بإنجاز دراسات عن الصحة العمومية و التي قدرت نسبة تقدم الأشغال فيها على التوالي 34,46% ، 1,71% ، و 41,87%¹.

- غياب السرعة في وضع حيز التنفيذ عمليات التجهيز: سجل مجلس المحاسبة في تقريره حول ضبط الميزانية لسنة 2013، عدة مخالفات لقانون المالية منها ، عدم تنفيذ عدد كبير من عمليات التجهيز المتعلقة بجميع القطاعات الوزارية في الآجال المحددة ، في حين لم يتم إطلاق عمليات أخرى و هذا رغم أهميتها في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

و يمكن من خلال الجدول التوضيحي التالي تحديد هذا العيب المسجل على بعض الدوائر الوزارية² :

الجدول التوضيحي رقم 31 للمشاريع التابعة لبعض القطاعات الوزارية

التي لم يتم تجسدها وفقا لقوانين المالية إلى غاية 2013

الدائرة الوزارية	طبيعة العمليات التي لم يشرع في إنجازها
وزارة الموارد المائية	لم يتم الشروع في إنجاز 07 عمليات للتجهيز المسجلة بعنوان الادارة المركزية ، برخصة برنامج إجمالي تقدر بـ 1.675 مليار دج و ذلك منذ تفريدها، منها تلك المتعلقة بالتسيير المدمج للمياه في الحوض المائي " الساحل الجزائري" و المسجلة في سنة 2005 برخصة قدرت بـ 60.417 مليار دج .
وزارة المجاهدين	لم تشرع في تنفيذ 17 عملية من بين 47 عملية مسجلة ، منها 05 عمليات مسجلة منذ 2006 و عملتين مسجلتين في سنة 2008، برخصة برنامج اجمالية قدرت بـ 1.544 مليار دج مما يمثل 38,65% من برامج التجهيز المقررة و الغير منفذة.
وزارة العدل	لم تشهد عمليات التجهيز لهذه الوزارة و المقررة بموجب البرنامج التكميلي لدعم النمو و المسجلة منذ 2006 بداية التنفيذ ، تتوزع هذه العمليات بين الادارة المركزية (04) و المديرية العامة لإدارة السجون و إعادة الإدماج (03).

- إعادة التقييم المتكرر لعمليات التجهيز (Réévaluation Répétitives Des Opérations)

(D'équipement): لجأت بعض الوزارات و الدوائر الحكومية بشكل مفرط إلى إعادة تقييم رخص البرامج ، و تعرضت بعض عمليات التجهيز إلى عدة تعديلات خلال السنة سواء من حيث التكلفة أو مضمون

¹- المرجع المذكور آنفا ، ص 67

²- المرجع المذكور آنفا ، ص 67 و 68

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المشروع ، ويمكن على سبيل من خلال الجدول التوضيحي أدناه أن نستشف مسألة الإفراط في عملية إعادة التقييم المتكررة لعمليات التجهيز لدى بعض الدوائر الوزارية¹ .

الجدول رقم 30 يوضح الإفراط في عملية إعادة التقييم المتكررة لعمليات التجهيز لدى بعض الدوائر الوزارية

الدائرة الوزارية	سير عملية إعادة التقييم
وزارة المالية	لاحظ مجلس المحاسبة أن عملية إعادة تقييم شملت 11 عملية تجهيز مسجلة في حساب المديرية العامة للمحاسبة ، المحاسبة ، الميزانية و الاستشراف و الإدارة المركزية للوزارة ، بحيث تراوحت نسبة إعادة التقييم بالنسبة للبعض منها ما بين 450 و 532 % . كما لاحظ المجلس أن بعض عمليات إعادة التقييم لسنة 2010، لم تحترم تعليمات الوزير الأول المؤرخة في 2010/06/22 و التي تلزم الأمرين بالصرف باقتراح إلغاء أو إعادة هيكلة العمليات بعد تقييم طلب إعادة التقييم
وزارة الصيد البحري و الموارد الصيدية	قدر مبلغ التقييمات المعادة بـ 1.216 مليار دج، حيث قامت الوزارة المعنية برفع قيمة رخص البرامج الأولية بـ 679 مليون دج إلى مبلغ 1.895 مليار دج ، أي بزيادة بنسبة 179,08 % و هي تمس (06) ست عمليات للتجهيز في إطار برنامج التكميلي لدعم النمو وحده، كما أعادت هذه الهيئة تقييم رخص البرامج بنسبة تتراوح بين 107 و 245 % على غرار العملية المتعلقة بإنجاز مزرعة نموذجية لتربية الأسماك البحرية ببوسماعيل ، بحيث انتقلت رخصة البرنامج من 200 مليون دج إلى 690 مليون دج.

- عدم تفريد عمليات التجهيز (Non Individualisation Des Opérations D'équipement):

إن العديد من عمليات التجهيز المسجلة في حساب المؤسسات العمومية تحت الوصاية لم تخضع لعمليات التفريد المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 13 يوليو 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل و المتمم²، فعلى سبيل المثال لا حظ مجلس المحاسبة أنه من جملة 47 عملية

¹ - المرجع المذكور آنفا ، ص 69

² - تتحقق عملية التفريد من خلال مقرر صادر عن الوزير المالية أو المسؤول المختص يحدد من خلاله الأمر بالصرف المكلف بالإنجاز ، كما يجب أن يبين مقرر تفريد موصفات المشروع و كلفته، هيكل التمويل، اعتمادات الدفع المتعددة السنوات المرتقبة، الاحتياجات المتعددة السنوات المرتقبة لاستيراد السلع و الخدمات ، الأثار المرتقبة ، لاسيما في مجال الشغل، وعند الاقتضاء لابد من تحديد الحصص من العملة الصعبة و سعر الصرف المستعمل، آجال إنجاز المشروع.

و تجدر الإشارة أنه لا يشرع في عملية التفريد إلا بعد التأكد من نضج المشروع (La Maturation Du Projet) المنصوص عليها في أحكام المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 13 يوليو 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل و المتمم ، بحيث لا يسمح الإنطلاق في إنجاز المشاريع خلال السنة إلا بعد توفير دراسة إمكانية التنفيذ، و تحديد طريقة الإنجاز المرتقب ، و بيان العناصر التي تبرر الملاءمة الاقتصادية و الاجتماعية و الأولوية الممنوحة لها ، كما يجب تقويم أثر المشاريع على ميزانية تسيير الدولة خلال السنوات اللاحقة ، وكذلك يتعين أيضا تقويم كلفة العملة الصعبة مباشرة مع توضيح كيفية تمويلها.

و فضلا عن ذلك لا يسمح بانطلاق في إنجاز المشاريع إلا بعد أن تبلغ وزارة المالية طبقا للبرنامج السنوي للتجهيز المعتمد سنويا من قبل الحكومة ، الوزراء المختصين و مسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي و الإدارات المتخصصة بموجب مقرر يبين رخصة البرنامج الموزعة حسب كل قطاع .

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

تجهيز مسجلة باسم وزارة الاتصال و برخصة برنامج مقدرة بـ 27.394 مليار دج لم تخضع إلى غاية 31 ديسمبر 2013 ، إلا (07) سبع عمليات لإجراء التفريد بينما 40 عملية لم تكن موضوع التفريد و التي تقدر رخصتها بـ 20.803 مليار دج و تتعلق كلها بمؤسسات عمومية¹.

- منح اعتمادات الدفع تفوق رخص البرامج (Octroi Des Crédits De Paiement Supérieurs Aux Autorisations De Programmes):

طبقا للفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون المحاسبة العمومية المعدل و المتمم ، تمثل الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج ، و على هذا الأساس تشكل الاعتمادات الدفع الحد الأقصى للنفقات التي ينبغي أن يرخص بأمر صرفها و دفعها خلال السنة المالية في إطار رخص البرامج ، غير أن مجلس المحاسبة لاحظ أن بعض الدوائر الوزارية تقوم بتخصيص مبالغ لاعتمادات الدفع تفوق تلك المبالغ المرصدة لرخص البرامج، فعلى سبيل المثال ، أنه في إطار برنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (PCCE) ، حددت قيمة رخص برنامج لوزارة الاتصال بمبلغ قدره 4.710 مليار دج ، في حين بلغت قيمة اعتمادات الدفع مبلغ 12.622 مليار دج أي بفارق 7.952 مليار دج ، و يرجع السبب في ذلك إلى أن وزارة المالية عندما منحت اعتماد الدفع لم تميز بين العمليات المفردة و تلك غير مفردة.²

- عدم تطهير مدونة عمليات التجهيز (Défaut d'assainissement de la nomenclature des opérations d'équipement) :

تقتضي أحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 13 يوليو 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل و المتمم ، إقفال العمليات التجهيز عند إنجازها أو تجاوز آجال إنجازها بصورة عادية، و يجب أن يثبت انتهاء البرنامج أو المشروع بموجب عقد يترتب عليه إقفال العمليات حسب نفس الأشكال المتبعة في تسجيلها، غير أن الممارسة العملية أثبتت عدم إحترام أحكام هذه المادة، حيث سجل المجلس المحاسبة العديد من تجاوزات من قبل جميع الدوائر الوزارية لأحكام المرسوم التنفيذي المشار إليه سابقا و كذا منشور وزارة المالية رقم 02 المؤرخ في 01 مارس 2010 المتعلقة بتطهير مدونة عمليات التجهيز .

¹- المرجع المذكور آنفا ، ص 70

²- المرجع المذكور آنفا ، ص 70

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و يمكن أن نستشف من خلال الجدول التوضيحي أدناه و الذي تم إعداده بناء على ملاحظات الواردة في تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 ، مدى مخالفة بعض الوزارات للنصوص القانونية المتعلقة بتطهير مدونة عمليات التجهيز¹.

الجدول رقم 31 يوضح مدى مخالفة بعض الوزارات للنصوص القانونية المتعلقة بتطهير مدونة عمليات التجهيز

الدائرة الوزارية	التجاوزات المرتبطة بعملية تطهير مدونة عمليات التجهيز
وزارة الشباب و الرياضة	انتهت من إنجاز 213 عملية منذ سنة 2010 برخصة برنامج مقدر ب 14.621 مليار دج دون أن تكون موضوع إقفال.
وزارة الداخلية و الجماعات المحلية	أنجزت 26 عملية تجهيز برخصة برنامج تقدر ب 5.607 مليار دج خلال فترة ما بين 1992 و 2011 دون أن تخضع إلى غاية 31 ديسمبر 2013 لقرارات الإقفال.
وزارة المالية	لم تخضع وزارة المالية 32 عملية تجهيز مسجلة في إطار برنامج دعم الانعاش الاقتصادي لأي إقفال بسبب قدمها و عدم الشروع في إنجازها، كما أنه لم تقفل 11 عملية تجهيز مسجلة خلال سنوات 2002 إلى 2006 لحساب المديرية العامة رغم أنه تم إنجازها كلية .
وزارة التعمير و البناء و المدينة	تم الإبقاء في مدونة عمليات الاستثمار على عدد معتبر من عمليات التجهيز قيد الإنجاز رغم قدم تاريخها ، يعود تاريخ تسجيلها إلى سنوات 1998/2009 بمبلغ إجمالي 47.138 مليار دج.
وزارة التجارة	لم يتم إقفال لعملية التجهيز المتعلقة باقتناء حقائق لفائدة أعوان مراقبة النوعية وقمع الغش المسجلة سنة 2010، رغم إتمام إنجازها .

ونخلص من دراستنا لإجراء التأجيل ، أن هذا الإجراء قد يكون إحدى الوسائل لعدم إحترام الرخصة البرلمانية بسبب عدم وجود قيود صارمة عليه من جهة ، و نظرا لاستعماله المفرط من قبل السلطة التنفيذية من جهة أخرى ، بحيث أثبتت الممارسة العملية عن وجود عدة نقائص مسجلة سواء على مستوى ميزانية التسيير أو ميزانية التجهيز.

فعلى صعيد ميزانية التسيير فيلاحظ نقص في متابعة استعمال الإعانات للمؤسسات ذات الطابع الإداري من قبل الإدارة المركزية و الصعوبات التي تتلقاها هذه الأخيرة في التحكم في احتياجات هذه الهيئات خلال عملية إعداد الميزانيات، حيث يتم تسجيل بصفة منتظمة تخصيصات مالية جديدة دون الأخذ في الحسبان الأرصدة المالية المتراكمة الناتجة عن عمليات التسيير السابقة ، و التي تبقى مقيدة لصالح هذه المؤسسات دون أن تسقط مع إقفال السنة المالية ، طبقا للمادة 34 من قانون المتعلق بقوانين المالية، مما أدى إلى تراكم أرصدة مالية في ميزانية المؤسسات الإدارية، التي تفلت من الرقابة البرلمانية.

¹ - المرجع المذكور آنفا ، ص 70 و 71

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أما على صعيد ميزانية التجهيز فيلاحظ تراكم أرصدة اعتمادات الدفع بسبب تقاعس الإدارة عن تنفيذ برامج التنمية هامة المسجلة في ميزانية التجهيز و التي يعود بعضها لفترات زمنية قديمة. و لعل إجراء التأجيل الاعتماد يعد إحدى عوامل التأخر و البطيء الشديد الذي يعتري عملية إنجاز و تنفيذ نفقات التجهيز بسبب ضمان الهيئات الإدارية الاحتفاظ بالاعتمادات المرصودة خلال السنة من جهة، وقدرتها اللامحدودة في ترحيلها بطريقة سهلة ودون أي قيد في ميزانيات التجهيز للسنوات اللاحقة. وهكذا لا تجد السلطة التنفيذية نفسها تحت ضغوطات لتنفيذ المشاريع التنموية المقررة بموجب الرخصة البرلمانية طالما أنه لا توجد قيود صارمة على إجراء التأجيل، و لا أدنى صعوبة في ترحيل الاعتمادات.

وعليه بات من الضروري وضع قيود صارمة على إجراء التأجيل كما فعل المشرع الفرنسي الذي تفتن لهذه العيوب من خلال إلغاءه للأمر الصادر في سنة 1959 المتعلق بقوانين المالية، و إدخال إصلاحات بموجب قانون متعلق بقوانين المالية لسنة 2001، حيث وضع المشرع الفرنسي قيودا على إجراء التأجيل، بحيث حددت المادة 15 منه سقف لترحيل الاعتمادات الدفع في ميزانيات السنوات اللاحقة و المقدر بـ 3% من الاعتمادات الأولية، أما في حالة ما إذا أردت الحكومة الاحتفاظ بمبلغ الاعتماد كاملا أو رفعه فلا يتحقق ذلك إلا عن طريق قانون المالية.

إن ترحيل الاعتمادات بموجب قانون المالية يسمح للبرلمان بالوقوف بشكل دقيق عن مسار إنجاز البرامج المقرر في ميزانية التجهيز، ومتابعة تنفيذ الرخصة البرلمانية، كما يدفع الحكومة إلى تعجيل في تنفيذها خوفا من تقليص الاعتمادات المالية عند انتهاء السنة المالية من طرف البرلمان بموجب قانون المالية الجديد. وفضلا عن ذلك فإن إقرار ترحيل اعتمادات الدفع في حدود 3% من الاعتمادات الأولية، يؤدي إلى عدم تراكم الأرصدة في ميزانية التجهيز، ويؤدي إلى ترشيد النفقات.

أما فيما يتعلق برخص البرامج فلم تضع المادة 15 السالفة الذكر أية شروط أو إجراءات خاصة ، بحيث يمكن أن تكون موضوع ترحيل من سنة إلى أخرى وبدون أية صعوبة أو قيود معينة ، ولعل السبب في إقرار هذا الحكم أن عملية تنفيذ رخص البرامج تقتصر على مرحلة الالتزام بالنفقة دون أن تتخطى المراحل الأخرى المتعلقة بتنفيذ النفقات العامة ، أي مرحلتى الأمر بالدفع و الدفع، غير أن المشرع الفرنسي أضفى مبدأ الشفافية على عملية التأجيل حينما أُلزم بأن ينشر القرار مشترك بين وزير المالية و الوزير المعني المتضمن إجراء التأجيل سواء تعلق الأمر باعتمادات الدفع أو رخص البرامج ، في مدة لا تتعدى

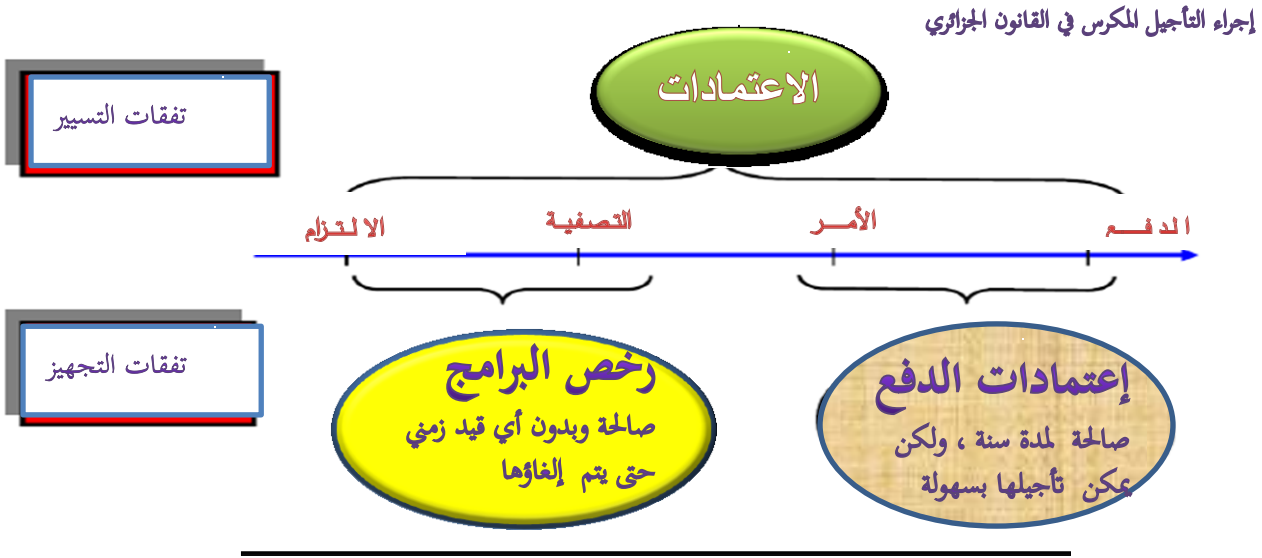
الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

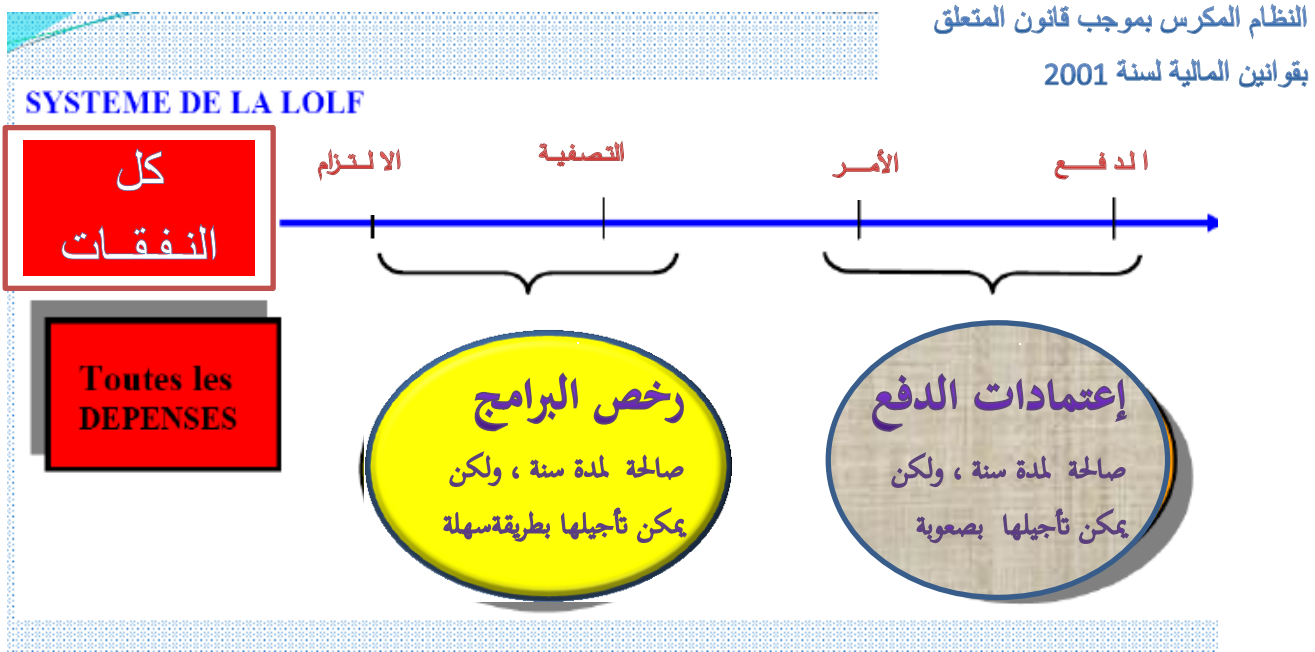
31 مارس من السنة اللاحقة لتنفيذ الميزانية.

و على هذا الأساس فإنه يضاف على عملية التأجيل الاعتمادات ميزة أخرى و هي خاصية علانية و الشفافية. و يمكن من خلال الشكل أدناه ، إجراء مقارنة بين عملية التأجيل في القانون الجزائري و القانون الفرنسي.

الشكل رقم 32 يبرز إجراء التأجيل المكرس وفق القانون الجزائري



الشكل رقم 33 يبرز إجراء التأجيل المكرس وفق القانون الفرنسي



الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ثانيا-التعديل بواسطة الزيادة من قيمة مبالغ الاعتمادات: تقوم النظم الديمقراطية الحديثة على مبدأ احترام الرخصة البرلمانية في المجال المالي ، حيث تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تجاوز الاعتمادات المرخص بها إلا بموافقة السلطة التشريعية من خلال قانون المالية التكميلي أو التعديلي ، غير أن نجاعة التسيير المال العام تفرض أحيانا أن يمنح للسلطة التنفيذية نوع من الاستقلالية و الحرية في تعديل قيمة بعض الاعتمادات لمواجهة الظروف و الحاجيات المتغيرة، لأن أرقام الميزانية العامة للنفقات و الإيرادات هي أرقام تقديرية ، فمن المحتمل أن تحدث بعض الأخطاء في التقدير وذلك بسبب صعوبة التنبؤ بالأوضاع المستقبلية المتغيرة ، و كذا نتيجة حدوث حالات جديدة طارئة أثناء السنة المالية ، وعلى هذا الأساس وجدت في معظم التشريعات منظومة قانونية تمنح بصفة استثنائية للسلطة التنفيذية الحق في تعديل قيمة مبالغ المرخص بها في حدود معينة .

و قد تبنى المشرع الجزائري آليات قانونية التي تهدف إلى منح الحكومة نوع من السلطة التقديرية في مواجهة بعض الأوضاع الاستثنائية الغير متوقعة، حيث أقر بموجب قانون متعلق بقوانين المالية نوع من الاعتمادات التي يسمح بتعديل قيمتها المالية ، وتشمل هذه الاعتمادات : الاعتمادات الغير مخصصة أو الاجمالية والاعتمادات غير الحصرية .

وتعد الاعتمادات الإجمالية(الاعتمادات الغير مخصصة) بمثابة إجراء وقائي الذي يهدف إلى توفير التغطية المالية الضرورية و المناسبة للنفقات غير المتوقعة أي نفقات ذات الطابع التقديري ، و النفقات ذات الطابع الوقي ، كما تمثل العمليات المرتبطة بالنفقات الاجمالية وسيلة لإعادة تغذية و تنظيم التخصيصات الأولية المصوت عليه.

و على الأساس فان مبالغ المرصودة للاعتمادات الاجمالية تتغير أثناء تنفيذ الميزانية بالنقصان ، لأنها تهدف إلى تغطية النفقات الاستثنائية طالما أن هذه الأخيرة لا يمكن تحديد مبالغ المرصودة لها مسبقا على وجه الدقة وإنما تقدر على وجه التقريب.

أما الاعتمادات الحصرية فهي تتحمل الزيادة من قيمة المبالغ المالية المرصودة لها ، لأنها تطبق على بعض النفقات التي لا يمكن توقعها و التنبؤ بها عند وضع الميزانية. و على هذا الأساس فإنه يرخص للحكومة تجاوز مبالغ المخصصة للاعتمادات الحصرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية في حالة

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ما إذا تبين لها عدم كفايتها خلال السنة المالية. و في غير هذه الحالات لا يمكن للحكومة تجاوز المبالغ المرصودة إلا بموافقة السلطة التشريعية.

وقد بينت التطبيقات العملية عن وجود نوعين من التجاوزات وهما: التجاوزات المرخص بها و التجاوزات غير المرخص بها.

1-التجاوز مرخص به: هو ذلك التجاوز الذي أقره المشرع الجزائري و ضبطه بموجب أحكام قانون المتعلق بقوانين المالية¹، بهدف مواجهة بعض النفقات التي لا يمكن ضبطها مسبقا، و على هذا الأساس فهو ليس وليد فعل إرادي صادر من الحكومة بهدف التحرر من الرخصة البرلمانية، كما هو ليس نتيجة سوء التسيير في استخدام المال العام، و إنما هو نتيجة منطقية تفرضها طبيعة بعض النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها مسبقا.

وهكذا سجل مجلس المحاسبة تجاوز كثيرة في اعتمادات المخصصة لميزانيات عدة وزارات ، حيث لاحظ مثلا المجلس في تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، على سبيل المثال أن ميزانية التسيير لوزارة الموارد المائية و البيئية عرفت تجاوزا في استهلاك الاعتمادات المخصصة لها فيما يتعلق بالفصل 32- 01 بعنوان "ريوع حوادث العمل" ، حيث تقدر الزيادة بمبلغ قدره (+900.399 دج) وكذلك الفصل 34- 97 بعنوان " المصاريف القضائية ، نفقات الخبرة، التعويضات المترتبة على الدولة" ، الذي عرف زيادة قدرها (+124.332.204 دج)، ومن تم تقدر الزيادة بمبلغ جمالي يقدر بـ 524.232.205 دج، "و هذا الأمر ناتج عن الأخذ بعين الاعتبار لمصاريف العدالة و الأضرار الناتجة عن الدولة و المسجلة في إطار اعتمادات تقييمية وفقا لأحكام المادة 24 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية المعدل و المتمم"².

2 - التجاوز الغير مرخص: هو ذلك التجاوز المخالف للقانون، و الذي يمس بالرخصة البرلمانية. ومن خلال استقراء تقارير مجلس المحاسبة يمكن أن نستنتج أشكال التجاوزات المخالفة للقانون وهي :

¹- راجع المواد 21، 26، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36، 37، 38، 39، 40، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51، 52، 53، 54، 55، 56، 57، 58، 59، 60، 61، 62، 63، 64، 65، 66، 67، 68، 69، 70، 71، 72، 73، 74، 75، 76، 77، 78، 79، 80، 81، 82، 83، 84، 85، 86، 87، 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94، 95، 96، 97، 98، 99، 100، 101، 102، 103، 104، 105، 106، 107، 108، 109، 110، 111، 112، 113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120، 121، 122، 123، 124، 125، 126، 127، 128، 129، 130، 131، 132، 133، 134، 135، 136، 137، 138، 139، 140، 141، 142، 143، 144، 145، 146، 147، 148، 149، 150، 151، 152، 153، 154، 155، 156، 157، 158، 159، 160، 161، 162، 163، 164، 165، 166، 167، 168، 169، 170، 171، 172، 173، 174، 175، 176، 177، 178، 179، 180، 181، 182، 183، 184، 185، 186، 187، 188، 189، 190، 191، 192، 193، 194، 195، 196، 197، 198، 199، 200، 201، 202، 203، 204، 205، 206، 207، 208، 209، 210، 211، 212، 213، 214، 215، 216، 217، 218، 219، 220، 221، 222، 223، 224، 225، 226، 227، 228، 229، 230، 231، 232، 233، 234، 235، 236، 237، 238، 239، 240، 241، 242، 243، 244، 245، 246، 247، 248، 249، 250، 251، 252، 253، 254، 255، 256، 257، 258، 259، 260، 261، 262، 263، 264، 265، 266، 267، 268، 269، 270، 271، 272، 273، 274، 275، 276، 277، 278، 279، 280، 281، 282، 283، 284، 285، 286، 287، 288، 289، 290، 291، 292، 293، 294، 295، 296، 297، 298، 299، 300، 301، 302، 303، 304، 305، 306، 307، 308، 309، 310، 311، 312، 313، 314، 315، 316، 317، 318، 319، 320، 321، 322، 323، 324، 325، 326، 327، 328، 329، 330، 331، 332، 333، 334، 335، 336، 337، 338، 339، 340، 341، 342، 343، 344، 345، 346، 347، 348، 349، 350، 351، 352، 353، 354، 355، 356، 357، 358، 359، 360، 361، 362، 363، 364، 365، 366، 367، 368، 369، 370، 371، 372، 373، 374، 375، 376، 377، 378، 379، 380، 381، 382، 383، 384، 385، 386، 387، 388، 389، 390، 391، 392، 393، 394، 395، 396، 397، 398، 399، 400، 401، 402، 403، 404، 405، 406، 407، 408، 409، 410، 411، 412، 413، 414، 415، 416، 417، 418، 419، 420، 421، 422، 423، 424، 425، 426، 427، 428، 429، 430، 431، 432، 433، 434، 435، 436، 437، 438، 439، 440، 441، 442، 443، 444، 445، 446، 447، 448، 449، 450، 451، 452، 453، 454، 455، 456، 457، 458، 459، 460، 461، 462، 463، 464، 465، 466، 467، 468، 469، 470، 471، 472، 473، 474، 475، 476، 477، 478، 479، 480، 481، 482، 483، 484، 485، 486، 487، 488، 489، 490، 491، 492، 493، 494، 495، 496، 497، 498، 499، 500، 501، 502، 503، 504، 505، 506، 507، 508، 509، 510، 511، 512، 513، 514، 515، 516، 517، 518، 519، 520، 521، 522، 523، 524، 525، 526، 527، 528، 529، 530، 531، 532، 533، 534، 535، 536، 537، 538، 539، 540، 541، 542، 543، 544، 545، 546، 547، 548، 549، 550، 551، 552، 553، 554، 555، 556، 557، 558، 559، 560، 561، 562، 563، 564، 565، 566، 567، 568، 569، 570، 571، 572، 573، 574، 575، 576، 577، 578، 579، 580، 581، 582، 583، 584، 585، 586، 587، 588، 589، 590، 591، 592، 593، 594، 595، 596، 597، 598، 599، 600، 601، 602، 603، 604، 605، 606، 607، 608، 609، 610، 611، 612، 613، 614، 615، 616، 617، 618، 619، 620، 621، 622، 623، 624، 625، 626، 627، 628، 629، 630، 631، 632، 633، 634، 635، 636، 637، 638، 639، 640، 641، 642، 643، 644، 645، 646، 647، 648، 649، 650، 651، 652، 653، 654، 655، 656، 657، 658، 659، 660، 661، 662، 663، 664، 665، 666، 667، 668، 669، 670، 671، 672، 673، 674، 675، 676، 677، 678، 679، 680، 681، 682، 683، 684، 685، 686، 687، 688، 689، 690، 691، 692، 693، 694، 695، 696، 697، 698، 699، 700، 701، 702، 703، 704، 705، 706، 707، 708، 709، 710، 711، 712، 713، 714، 715، 716، 717، 718، 719، 720، 721، 722، 723، 724، 725، 726، 727، 728، 729، 730، 731، 732، 733، 734، 735، 736، 737، 738، 739، 740، 741، 742، 743، 744، 745، 746، 747، 748، 749، 750، 751، 752، 753، 754، 755، 756، 757، 758، 759، 760، 761، 762، 763، 764، 765، 766، 767، 768، 769، 770، 771، 772، 773، 774، 775، 776، 777، 778، 779، 780، 781، 782، 783، 784، 785، 786، 787، 788، 789، 790، 791، 792، 793، 794، 795، 796، 797، 798، 799، 800، 801، 802، 803، 804، 805، 806، 807، 808، 809، 810، 811، 812، 813، 814، 815، 816، 817، 818، 819، 820، 821، 822، 823، 824، 825، 826، 827، 828، 829، 830، 831، 832، 833، 834، 835، 836، 837، 838، 839، 840، 841، 842، 843، 844، 845، 846، 847، 848، 849، 850، 851، 852، 853، 854، 855، 856، 857، 858، 859، 860، 861، 862، 863، 864، 865، 866، 867، 868، 869، 870، 871، 872، 873، 874، 875، 876، 877، 878، 879، 880، 881، 882، 883، 884، 885، 886، 887، 888، 889، 890، 891، 892، 893، 894، 895، 896، 897، 898، 899، 900، 901، 902، 903، 904، 905، 906، 907، 908، 909، 910، 911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918، 919، 920، 921، 922، 923، 924، 925، 926، 927، 928، 929، 930، 931، 932، 933، 934، 935، 936، 937، 938، 939، 940، 941، 942، 943، 944، 945، 946، 947، 948، 949، 950، 951، 952، 953، 954، 955، 956، 957، 958، 959، 960، 961، 962، 963، 964، 965، 966، 967، 968، 969، 970، 971، 972، 973، 974، 975، 976، 977، 978، 979، 980، 981، 982، 983، 984، 985، 986، 987، 988، 989، 990، 991، 992، 993، 994، 995، 996، 997، 998، 999، 1000.

²- ملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، ص 382

و الملاحظ أن هذه الاعتمادات غير المتوقعة يتم تغطيتها إما عن طريق النفقات الاجمالية أو تقتطع من الخزينة العمومية كما هو الشأن بالنسبة لمصاريف القضائية و التعويضات المالية المنطوق بها من طرف القضاء ضد الدولة، حيث تحصل مباشرة من الخزينة العمومية بموجب المواد 05 و 07 من القانون 91-02 المؤرخ في 08/01/1991 و المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض الأحكام القضائية .

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- تجاوز الاعتماد الحصرية أو التحديدية (les crédits limitatifs): هو ذلك التجاوز غير الشرعي و المخالف لقانون المتعلق بقوانين المالية و للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها، المعدل و المتمم¹ ، فلا يسمح للحكومة أن تتعدى المبالغ المفتوحة التي أقرها ممثلو الشعب في ميزانية الدولة ، كما يحظر على أعوان التنفيذيين للدولة الالتزام بالنفقة بما يزيد عن المبالغ المرصودة في قانون المالية، لأن التجاوز في هذه الحالة لا يشكل فقط خرقا للقانون، ولكن يؤدي أيضا إلى مخالفة الرخصة البرلمانية.

ورغم أن الأحكام الواردة في قانون المحاسبة العمومية و كذا قانون متعلق بقوانين المالية تقضي من أن تكون عملية الإنفاق تتم في حدود الاعتمادات ذات الطابع الحصري ، إلا أن الواقع العملي أثبت وجود بعض المخالفات لإجراءات تنفيذ النفقات ، فقد كشف تقرير مجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2013، عن تجاوزات محظورة قانونا في اعتمادات ميزانية التسيير لوزارة المالية ، حيث ورد في تقرير المجلس على العمليات الممركزة للمديرية العامة لأملاك الوطنية عن وجود " تجاوزا فيما يخص الباب 35-21 المتعلق بديار ومراكز المالية» " صيانة المباني ومنشآتها التقنية" بالتحديد على مستوى مديرية أملاك الدولة لولاية المدية بمبلغ 194.851,31 دج» ، بالرغم من أن مثل هذه النفقات تخص اعتمادات محددة لا يجوز تجاوزها طبقا لأحكام قانون رقم 84-17².

ومن ناحية أخرى سجل التقرير الحكومي المتعلق بعرض مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2010، عن وجود تجاوز في الاعتمادات الحصرية التي خصص لها مبلغ قدره . 28.796.000,00 دج في حين تم إستهلاك من هذه الاعتمادات مبلغ قدره 157.135.816,20، أي بزيادة قدرها 128.339.818,20 دج³.

¹- راجع المادة 31 من قانون متعلق بقوانين المالية ، وكذا المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها، المعدل و المتمم.

²- راجع تقرير مجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2013، ص 11 و 50

³- راجع التقرير عرض مشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2010، وزارة المالية، ص 49 و 50

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ويبدو أن هذا التجاوز يحتوي على مبلغ كبير يمثل تقريبا (04,5) أربعة مرات ونصف المبلغ المخصص و المرخص به من قبل البرلمان ، غير أن الحكومة أرجعت سبب التجاوزات في الاعتمادات الحصرية و المسجلة على مستوى الوزارات إلى تنفيذ أحكام المرسوم رقم 197/70 المؤرخ في 25 غشت 2010 و المتعلق بتوزيع الاعتمادات المخصصة للدوائر الوزارية الجديدة المنشئة تبعا للتعديل الوزاري الذي تم تطبيقا للمرسوم رقم 10-149 المؤرخ في 28 مايو 2010 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

ولم تقتصر مخالفة الرخصة البرلمانية على هذه الحالة ، بل أن التقرير عرض مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2012، و المعد من قبل الحكومة ، كشف أيضا عن وجود خرقا قانونيا آخر، يتمثل في تجاوز اعتماد حصري و المقدر في الميزانية الدولة بـ 40.517.000,00 دج، في حين بلغ مبلغ الاستهلاك 44.033.387,67 دج، أي بفارق 3.516.387,67- دج.

ويمكن توضيح هذا التجاوز من خلال الجدول التوضيحي أدناه

الجدول رقم 32 يوضح حالات تجاوز الاعتمادات المخصصة في ميزانية الدولة لسنة 2012

الأمر	الفصل	العنوان	الاعتمادات المراجعة	الاستهلاك	التجاوز
109000	35-11	المصالح اللامركزية للدولة صيانة المباني	40.517.000,00 دج	44.033.387,67 دج	-3.516.387,67 دج
المجموع			40.517.000,00 دج	44.033.387,67 دج	- 3.516.387,67 دج

وقد أرجع التقرير هذا الخطأ إلى إصدار الأمر بالصرف أمر تفويض للاعتماد بمبلغ على التوالي 700.000,00 دج و 900.000,00 دج على المستوى المركزي ، بينما المبالغ التي تم تحويلها للمصالح الخارجية كانت تقدر بـ 1.000.000,00 دج لشلف، و 900.000,00 دج لتلمسان.

و المدير بالذكر إلى أن تجاوزات المسجلة بموجب قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 بلغت 61.615.497.576,51 دج، منها 3.516.387,67 دج، تتعلق بالاعتمادات الحصرية¹.

¹- راجع التقرير المعد من قبل الحكومة يتضمن عرض مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2012، وزارة المالية، ص 44

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- الإفراط في تقييد النفقات غير متوقعة و النفقات الاجمالية بهدف الزيادة في الاعتمادات

المالية: يعد هذا النوع من التجاوزات الناجم عن الإفراط في تقييد النفقات غير المتوقعة و كذا الاعتمادات الاجمالية في ميزانية الدولة، من المخالفات المستترة التي من شأنها المساس بطبيعة الرخصة البرلمانية. وقد نهى مجلس المحاسبة على خطورة هذا النوع من التجاوزات خاصة في تقريره حول مشروع ضبط الميزانية لسنة 2013 ، حيث أشار إلى أن ارتفاع العجز الوارد في ميزانية سنة 2013 و المقدر ب مبلغ قدره 136.156 2.758.369 مليار دج ، يرجع أساسا إلى الإفراط في تقييد النفقات غير المتوقعة المقدر ب 136.156 مليار، أي بفارق 2.622.211 مليار دج التي تمثل العجز الميزانياتي (بتقليص مبلغ الإيرادات من النفقات) ، و على الأساس توصل المجلس إلى أن " تقييد النفقات غير المتوقعة في ميزانية الدولة ، قد اثاره تساؤلات المجلس كون هذه النفقات يمكن توقعها، كما أنها لم تخضع لترخيص برلماني مثل ما هو الشأن بالنسبة للنفقات غير المتوقعة المقيدة في ميزانية الأعباء المشتركة.

إن هذه الأعباء تؤثر على توازن الميزانية و لا تضيي الشفافية في التسيير الحسن للميزانية"¹

- قدرة الاعتمادات الأولية على تغطية النفقات العامة : إن الهدف الأساسي من إقرار تجاوز

الاعتمادات المالية المرخص بها هو عدم قدرة هذه الأخيرة على تغطية جميع النفقات العامة بما في ذلك النفقات غير المتوقعة، و في الحالة العكسية فلا تكون هناك فائدة من هذه الزيادة، بل تكون مخالفة للقانون، حيث اقتضت المادة 29 من قانون المتعلق بقوانين المالية على أن يكون حسم النفقات التي تطبق عليها الاعتمادات التقييمية من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص و ذلك في حالة الضرورة أي في حالة عدم قدرة الاعتمادات المرصودة في الميزانية على تغطية النفقات التقييمية، كما ألزمت الفقرة الثالثة من المادة 30 من ذات القانون استعمال الاعتمادات الوقتية في حدود الاعتمادات المفتوحة ، إلا في حالة عدم كفايتها، ففي هذه المرحلة يمكن للسلطة التنفيذية تغطية النفقات الوقتية من الاعتمادات الاجمالية .

وقد اعتبر مجلس المحاسبة هذا النوع من التجاوزات بأنه غير مرخص به وغير شرعي، ففي تقريره حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2012، لاحظ مجلس المحاسبة على ميزانية التسيير لوزارة الخارجية وجود بعض التجاوزات في الاعتمادات الأولية رغم كفاية هذه الأخيرة في تغطية النفقات

¹- راجع تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، ص101

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

، حيث أشار بأن " إلتحاق اعتمادات إضافية غير مبررة بالنسبة لبعض الأبواب بالنظر إلى مبالغ الأرصدة المتبقية في نهاية السنة بالنسبة لهذه الأبواب مثال ذلك التحويلات التي عرفها الباب 31-01 " الراتب الرئيسي للنشاط" (+9,5 مليون دج)، و الباب 31-02 " التعويضات و المنح المختلفة" (+ 433 مليون دج)¹.

كما سجل ذات التقرير نفس الملاحظة على ميزانية التسيير لوزارة العلاقات مع البرلمان، حيث جاء في التقرير مايلي: "إن تحول اعتماد بمبلغ 13,744 مليون دج لفائدة الباب 33-03 "الضمان الاجتماعي" (مرسوم رئاسي رقم 12-237 المؤرخ في 28 ماي 2012) يبدو غير مبرر طالما أن الاعتمادات الأولية المخصصة لهذا الباب بمبلغ 29.610 مليون دج كافية لتغطية احتياجات السنة المالية المقدرة بـ29.419 مليون دج."²

- عدم استهلاك الاعتمادات الاضافية: يفترض من الإدارة أن تطلب زيادة في مبالغ الاعتمادات لكونها بحاجة ماسة إليها لتغطية النفقات المرخص بها ، لكن أحيانا تعمد الإدارة إلى طلب اعتمادات إضافية دون أن تستعملها، وقد أشار مجلس المحاسبة على هذا النوع من التجاوزات في تقارير مختلف، كتقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012، الذي كشف عن تجاوزاتفي اعتمادات ميزانية التسيير لوزارة الإتصال، حيث جاء في التقرير بأنه " تم نقل اعتمادات اضافية بمبلغ 1.000.000,00 دج لفائدة الباب 34-90 لكنها لم تسهلك على الاطلاق، مما يثير التساؤل حول الغاية من هذا التحويل"³. أما في تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013، فقد لاحظ مجلس المحاسبة حول ميزانية التسيير لوزارة المجاهدين بأنها تحتوي على مبالغ إضافية هامة ، حيث " بلغت اعتمادات إضافية غير المستهلكة بـ25.145.000,00 دج، تعتبر هذه المبالغ مجمدة وتدل على عدم تحكم الجيد في التقديرات أثناء تحديد الاحتياجات "⁴

- عدم استهلاك الاعتمادات الأولية كليةً: قد تعمد الادارة إلى طلب اعتمادات إضافية قبل استهلاك الاعتمادات الأولية كليةً، ففي هذه الحالة يعتبر التجاوز غير مرخص به ، وقد أشار مجلس المحاسبة على هذا النوع من التجاوز غير الشرعي، ففي تقريره مثلا حول مشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013 لاحظ المجلس أن بعض الابواب من ميزانية التسيير لوزارة المجاهدين " قد استفادت من اعتمادات اضافية، في حين أن الاعتمادات الأولية لم تسهلك كلها و يتعلق الأمر ب: -الباب 31-02 إضافة مبلغ : 17.714.000,00 دج ، في حين بلغت نسبة الاستهلاك 69,14% .

¹ - ملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2012، ص 83

² - ملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2012، ص 153

³ - نفس المرجع المذكور آنفا، ص 254

⁴ - ملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013، ص 267

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

-الباب 31-03 إضافة مبلغ: 3.006.000,00 دج ، في حين بلغت نسبة الاستهلاك 68,96 % .
-الباب 33-03 إضافة مبلغ: 4.425.000,00 دج ، في حين بلغت نسبة الاستهلاك 56,77 %¹ .

و هكذا يلاحظ أن التجاوز في الاعتمادات لم يعد بمقدور التحكم فيه بسبب عدم وجود ضوابط قانونية صارمة تقيد الحكومة في استعماله ، كما أنه يفلت من الرقابة البرلمانية ويمس بالرخصة المالية، بحيث لا تملك السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الميزانية أية معلومات حول مسار تسيير الاعتمادات المالية المرخص بها إلا في نهاية السنة عند تقديم قانون ضبط الميزانية بصيغة -3سنوات.

و على خلاف التجربة الجزائرية فان التجربة الفرنسية عرفت تقدما ملحوظا في تكريس احترام الرخصة البرلمان، خاصة بعد صدور القانون العضوي الصادر في 01أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية ، حيث أجاز المشرع الفرنسي للحكومة تجاوز الاعتمادات الحصرية بموجب مراسيم التسبيق (les décrets d'avance) في حالتين اثنتين هما:

• **حالة الاستعجال (En Cas D'urgence)** : اقتضى النص القديم و الوارد في المادة 11 من الأمر رقم 59-02 المتعلق بقوانين المالية، بأن تصدر مراسيم التسبيق المتعلقة بحالة الاستعجال و المتضمنة الاعتمادات الاضافية، في حالة ما إذا كان التجاوز في الاعتمادات الحصرية لا يمس بناتا يتوازن المالي المقرر بموجب آخر قانون المالية ، و بعد أخذ رأي مجلس الدولة، كما ألزمت ذات المادة ضرورة تقديم طلب التعديل إلى البرلمان عند مناقشة أول قانون مالية².

• **حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية (En Cas D'urgence Et De Nécessité Impériuse D'intérêt National)** : يمكن للحكومة الفرنسية بسبب ضرورة ملحة التي تتطلبها المصلحة الوطنية أن تصدر مرسوم تسبيق يتضمن اعتمادات إضافية، و يجب في هذه الحالة موافقة مجلس الوزراء و أخذ رأي مجلس الدولة، وتقضي الفقرة الثالثة من المادة 11 من الأمر رقم 59-02 المتعلق بقوانين المالية ادرج تعديل الوارد على اعتمادات الأولوية مباشرة في قانون المالية التعديلي أثناء تنفيذ الميزانية³.

¹- نفس المرجع المذكور آنفا، ص 267

² - « François Dersuel et Jacques Buissons, «Finance publique – Budget et pouvoir financier - », Memotos, 13^{eme} édition, Dalloz, 2001, p28

³ - Loïc Philip, *ibid.*, p. 16

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ويبدو أن الممارسات العملية لمراسم التسبيق في فرنسا قد أعادت النظر في مسألة الرخصة البرلمانية ، التي أصبحت قابلة للتعديل عن طريق مجرد عمل تنظيمي يتيح للحكومة فتح اعتمادات إضافية خارج إطار قانون المالية ، و يمكنها من تعديل بصفة جوهرية المبالغ الاجمالية المقررة مبدئيا بموجب قوانين المالية.

إن استعمال المفرط لمراسيم التسبيق قد شكل خرقا لمبدأ التخصيص النفقات¹ لسنوات عديدة في فرنسا²، حيث تم إضافة مبلغ قدره 6.6 مليون ف.ف من الاعتمادات الحصرية في سنة 1987، أما في سنة 1989 تم فتح مبلغ إضافي من الاعتمادات الحصرية يقدر بـ 4.2 مليون ف.ف، كما وصلت الزيادة في الاعتمادات الحصرية سنة 1992 مبلغ قدره 2.4 مليون ف.ف، وارتفع التجاوز في الإعتمادات في الاعتماد الحصرية سنة 1994 إلى مبلغ قدره 5.9 مليون ف.ف .

¹ - إن الإفراط في استعمال مراسيم التسبيق دفع الفقه الفرنسي إلى إطلاق عليها تسمية " المدونة الصغيرة (petits collectifs) " ، وذلك بسبب امتناع رؤساء الوزراء المتعاقبين ايداع مشاريع قوانين المالية التعديلية أثناء الدورة الربيعية.

مع الإشارة إلى أن التسمية المشار إليها سابقا مشتقة من التسمية التي تطلق على قوانين المالية المعدلة بـ « collectifs budgétaire » Gilbert Orsoni, *ibid.*, p.p108

² - استعملت الحكومة الفرنسية بشكل مفرط و مخالف لأحكام المادة 11 الأمر رقم 59-02 المتعلق بقوانين المالية، مراسيم التسبيق لعدة سنوات، وهي:

- في سنة 1982 تم فتح عن طريق مرسوم التسبيق اعتمادات إضافية قدرها 2.150 مليون ف.
- وسنة 1984 تم اصدار عدة مراسيم تسبيق منها مرسوم التسبيق الذي فتح مبلغ اعتماد إضافي قدره 3.700 مليون ف.ف خصص للفصل " صندوق تصنيع منطقة اللورين" (Fonds D'industrialisation De La Lorraine)، كما شهدت نفس السنة انشاء في الموازنة فصل بعنوان " المساهمة الاستثنائية للدولة في انشاء مناصب الشغل في منطقة اللورين" ، والملاحظ أن المراسيم التسبيق الصادرة في هذه السنة أصبحت تهدف إلى إنشاء فصول في ميزانية الدولة و هو ما يخالف المادة 11 من الأمر المتعلق بقوانين المالية التي تقتضي بأن يكون موضوع مراسيم التسبيق هو الاعتمادات الاضافية وليس إنشاء فصول جديدة في الميزانية.
- تم إصدار في سنة 1988 مرسومين تسبيق، حيث تقدر الاعتمادات الاضافية المنصوص عليها في المرسوم الأول بـ 1.974 مليون ف.ف، بينما حدد المرسوم الثاني قيمة الاعتمادات الاضافية بمبلغ قدره 4.362 مليون ف.ف.
- و في سنة 1991 تم إصدار بسبب حرب الخليج، مرسوم تسبيق في شهر سبتمبر يتضمن فتح اعتماد إضافي قدره 1.5 مليار ف.ف.
- صدر في سنة 1992 مرسومين تسبيق اللذين فتحا اعتماد إضافي قدره 15 مليار ف.ف، بهدف تمويل تدابير المتعلقة بالتشغيل ، و العمليات العسكرية في كمبودج و يوغسلافيا ، وتقديم تعويضات للأشخاص المصابين بداء السيدا.
- شهدت سنة 1993 صدور مرسوم التسبيق في 03 فيفري بهدف فتح اعتماد إضافي مقدر بـ 5 مليار ف.ف مخصص للفصل 46 - 92 بعنوان " إعانة الدولة لنظام العام الخاص بالتأمين الاجتماعي"
- عرفت سنة 1994 صدور مرسومين تسبيق في 30 مارس و 29 سبتمبر بهدف فتح اعتماد إضافي قدره 7.24 مليار ف.ف.

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

إن هذه التجاوزات المسجلة أدت إلى ظهور إجراء جديد وهو الترخيص التجاوز عن طريق التأشير (Autorisation De Visa En Dépassement) ، ويدفع هذا الاجراء وزير المالية إلى من جهة منح ترخيص للمرقب المالي على التأشير بالرغم من عدم توفر الاعتمادات ، و يؤدي من جهة أخرى إلى تقديم طلب إلى البرلمان يتضمن الموافقة على الاعتمادات الاضافية بموجب قانون المالية التعديلي¹ .

إن هذه التطبيقات المخالفة لأحكام المادة 11 من الأمر رقم 59-02 المتعلق بقوانين المالية، لقيت انتقادات من طرف مجلس المحاسبة ، كما عجلت بظهور نص جديد يتمثل في القانون العضوي الصادر في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية ، حيث حددت المادة 13 من ذات القانون قيود على مراسيم التسبيق.

بالنسبة لمراسيم التسبيق المقررة في حالة الاستعجال، اشترطت الفقرات 1، 2، 3 من المادة 13 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، تحقق حالة الاستعجال ، و أن يتخذ المرسوم بناء على رأي مجلس الدولة، وبعد أخذ رأي مسبق للجنة المالية لغرفتي البرلمان، وعدم المساس بتوازن الميزانية المقرر بموجب آخر قانون المالية، كما تضمنت هذا النص القانوني على قيد يتمثل في عدم تجاوز الاعتمادات الاضافية نسبة 1% من الاعتمادات المرخص بها و المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي ، و أخيرا اقتضت المادة 13 من ذات القانون أن تكون الاعتمادات الاضافية وبصفة إلزامية محل إقرار ومصادقة في قانون مالية المقبل .

أما المراسيم التسبيق المكرسة في حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية، فقد حددت الفقرة 4 من المادة 13 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 شروطاً أقل صرامة، بسبب الظروف الخطيرة التي يتطلبها الوضع، بحيث اقتضت أن يحظى المرسوم بموافقة مجلس الوزراء، كما يجبان يتخذ بناء على رأي مجلس الدولة، وبعد إعلام لجني المالية لغرفتي البرلمان، بالإضافة إلى ذلك إشرطت هذه المادة ضرورة أن تكون الاعتمادات الاضافية وبصفة إلزامية محل إقرار ومصادقة في قانون مالية المقبل ، الذي يجب أن يودع مشروعه في أقرب دورة برلمانية.

¹ - Ibid., p.16

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ورغم أن الفقر 04 من المادة 13 السالفة الذكر، لم تحدد سقف الاعتمادات الاضافية و لم تشير لشرط المحافظة على توازن الميزانية المقرر بموجب قانون المالية الأولي، إلا أن هذا النوع من المراسيم لا يطبق إلا نادرا ، كما أن إعلام لجني المالية بالتجاوزات من شأنه تعزيز سلطة البرلمان في مراقبة المال العام ، ومتابعة كل التطورات التي تمس بميزانية الدولة¹ .

الفرع الثاني : تعديل الحكومة عملية توزيع الاعتمادات المالية المأذون بها

لا يجوز مبدئيا تعديل توزيع الاعتمادات الميزانية المرخص بها خلال السنة المالية، إلا بواسطة قانون المالية ، غير أن قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، أجاز في بعض الحالات الاستثنائية للحكومة إدخال تعديلات على عملية توزيع الاعتمادات المالية المقررة بموجب قانون المالية السنوي . ويمكن أن نميز بين التعديل توزيع الاعتمادات على مستوى ميزانية التسيير و ميزانية التجهيز.

أولا - تعديل الحكومة لعملية توزيع الاعتمادات المالية بواسطة إجراء النقل : غالبا ما تلجأ السلطة التنفيذية في مرحلة تنفيذ الميزانية إلى إستخدام إجراء نقل الاعتمادات المالية بهدف تغير الرخصة البرلمانية و دون أن تحتاج إلى تعديلها بموجب قانون المالية التكميلي .ومن ثم يبدو هذا الإجراء كوسيلة في يد السلطة التنفيذية للتححرر من الرخصة البرلمانية .

فماهو النظام القانوني الذي يقوم عليه إجراء النقل الاعتمادات ؟ و ماهي أهم المخالفات

للرخصة البرلمانية التي يمكن أن تثيرها الممارسات العملية لإجراء النقل ؟

1- نظام نقل الإعتمادات المالية (virement de crédit) : نقل الاعتمادات كما عرفته

المادة 33 من قانون متعلق بقوانين المالية، هو ذلك الإجراء الذي يهدف إلى توزيع الاعتمادات من خلال تعديل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة، غير أن عملية توزيع هذه لا ينبغي أن تشمل نقل الاعتمادات التقييمية أو الوقتية لفائدة الاعتمادات الحصرية حتى ولو كانت تابعة لميزانية الوزارة نفسها. ومها يكون من الأمر فإن نقل الاعتمادات لا يرمي إلى تغيير قيمة مبالغ الاعتمادات المقررة ولا يعدل من المبلغ الإجمالي المخصص لكل وزارة ، وإنما يهدف إلى تعديل طبيعة النفقة المقررة في ميزانية التسيير

¹ - William Gilles, *ibid.*, p. 109

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

نفس الوزارة ، فمثلا تضمن المرسوم التنفيذي رقم 15-359 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية التسيير وزارة التجارة، على عملية إلغاء كخطوة أولى من ميزانية 2015 اعتماد قدره سبعة وثلاثين مليون و أربع مائة دينار (37.400.000 دج) مقيدة في ميزانية التسيير وزارة و في الباب رقم 12-31 " المديرية الولائية للتجارة - التعويضات والمنح المختلفة" ، ثم على عملية تخصص كخطوة ثانية في ميزانية نفس السنة ، ذات المبلغ وتم تقييده في ميزانية التسيير لنفس الوزارة و في الباب رقم 13-31 " المديرية الولائية للتجارة - المستخدمون المتعاقدون ، رواتب ، منح ذات طابع عائلي و اشتراكات الضمان الاجتماعي"¹.

كما يمكن أن تتخذ عملية النقل شكلا آخر، بحيث يتم في البداية إلغاء مبلغ معين و المقيد في أبواب ميزانية التسيير لعدة دوائر وزارية ثم يخصص ذات المبلغ في ميزانية التسيير للوزارات المعنية و يقيد في أبواب أخرى .

وعادة ما توضح المراسيم التنظيمية بدقة عملية النقل، بحيث تتضمن على جداول تفصيلية تبين عمليتي الإلغاء و التخصيص الاعتمادات المالية، فعلى سبيل المثال انطوى المرسوم رقم 13-412 المؤرخ في 11 ديسمبر 2013، يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية الدولة ، أولا على عملية إلغاء مبلغ قدره 26.790.000 دج مقيد في ميزانية التسيير لعدة وزارات (وزارة المجاهدين، وزارة التضامن الوطني و الأسرة و قضايا المرأة ، وزارة العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي) و في الأبواب متضمنة في جدول "أ" ، ثم ثانيا تم تخصيص ذات مبلغ الاعتماد في ميزانية التسيير لنفس الوزارات وتقيده في أبواب أخرى متضمنة في الجدول "ب"².

و قد حدد المشرع الجزائري بموجب قانون متعلق بقوانين المالية³ جملة من الشروط على عملية النقل ، بحيث يجب أن تتم التعديلات المتعلقة بتوزيع اعتمادات المالية مخصصة لفصول تتضمن اعتمادات محددة

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 15-359 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية التسيير وزارة التجارة ، الجريدة الرسمية، العدد رقم 05 ، المؤرخة في 31 يناير 2016، ص76

² - المرسوم رقم 13-412 المؤرخ في 11 ديسمبر 2013، يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 ديسمبر 2013، العدد64، ص من 15 إلى 19.

³ - راجع المواد 32، 33، 34 من قانون متعلق بقوانين المالية.

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

عن طريق قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني ، و في حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الاثنين، كما يتعين أن لا تستفيد أبواب الاقتطاعات خلال السنة المالية من تحويل الاعتمادات انطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة، وأخيرا يجب أن لا يشمل تعديل توزيع اعتمادات على عملية نقل اعتمادات تقييمية أو وقتية لفائدة اعتماد حصري¹ .

و من الناحية العملية ، يلاحظ أن الحكومة تلجأ كثيرا إلى استعمال إجراء النقل كما يبدو من خلال جدول التالي:

جدول التوضحي رقم 33 يبين حركة نقل الاعتمادات لميزانية التسيير خلال سنوات 2010-2016

السنوات	عدد المعنية الإلغاء (1)	عدد الأبواب بعملية الإلغاء (1)	مجموع الاعتمادات الملغاة (2)	عدد الأبواب المستفيدة من عملية النقل (3)	حركة النقل الأبواب (3+1)	مجموع المخصصة	الاعتمادات المستحدثة	عدد الأبواب
2010	33	33	38.187.108.000 دج	48	81	38.187.108.000 دج	00	
2011	32	32	10.874.363.006 دج	45	77	10.874.363.006 دج	04	
2012	51	51	22.569.315.000 دج	68	119	22.569.315.000	05	
2013	68	68	23.659.313.000 دج	102	170	23.659.313.000 دج	03	
2014	96	96	53.363.745.000 دج	104	200	53.363.745.000 دج	02	
2015	21	21	1.604.138.000 دج	17	39	1.604.138.000 دج		
2016	09	09	5.121.876.000 دج	07	16	5.121.876.000 دج	01	

2- النقائص أو المخالفات المسجلة أثناء تنفيذ عملية النقل: تعتري عملية النقل عدة مخالفات

قانونية، بحيث يستشف من خلال تقارير الصادرة عن المجلس المحاسبة المخالفات التالية:

- عدم الالتزام بالقيود المحددة قانونا : من المقرر قانونا أن لاتتعدى التعديلات التي تمس قانون

المالية بموجب إجراء النقل حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الاثنين كما وردة في المادة 32 من قانون 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المعدل و المتمم، غير أن التجربة العملية أثبتت عن وجود حالات كثيرة تخالف فيها الحكومة الإجراءات و الشروط القانونية المتعلقة بعملية النقل .

¹- د. لعمارة جمال، نفس المرجع ، ص 136، 137

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

فعلى سبيل المثال سجل مجلس المحاسبة بموجب تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 ، على مستوى ميزانية التسيير لوزارة التكوين و التعليم المهنيين ، بأن التحويلات التي بلغت قيمتها 108 مليون دج جاءت مخالفة للمادة 32 من قانون 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المعدل و المتمم ، حيث تم تحويل مبلغ هذا الاعتماد بين أبواب القسم الرابع، الخامس و السادس من العنوان الثالث - وسائل المصالح - ، دون احترام التعديلات المقدرة في حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا .

وتجدر الاشارة إلى أن ميزانية التسيير لوزارة التكوين و التعليم المهنيين عرفت عدة تعديلات بموجب إجراء النقل، حيث بلغت هذه التعديلات 108 مليون دج فيما يتعلق بتحويلات التي تمت بين الأبواب، بينما التحويلات الداخلية التي تحدث في باب واحد، بلغت 5 مليون دج¹ .

- عدم تحديد وجهة الاعتمادات المنقولة مسبقا: أحيانا تعمد السلطة التنفيذية على إجراء تعديل على قانون المالية من خلال عملية نقل الاعتمادات في ميزانية التسيير دون أن تحدد مسبقا وجهتها، بحيث تقوم أولا بنقل اعتماد من باب لآخر ثم تستعمل مبلغ الاعتماد لغرض لا يتماشى مع مضمون الفصول و الأبواب التي استفادت من عملية النقل ، وفي هذا الإطار سجل المجلس المحاسبة على مستوى ميزانية التسيير لوزارة البريد و التكنولوجيا ت الاعلام و الاتصال لسنة 2012 هذا النوع من المخالفات ، بحيث جاء في تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 أنه " في قسم النفقات المختلفة ، خصص اعتماد لإحياء الذكرى الخمسين لعيد الاستقلال ، حيث تم نقل مبلغ 100 مليون دج إلى الباب 37-04 لإحياء الحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-128 المؤرخ في 21 مارس 2012 . و قد أنجزت الادارة المركزية هذا الاطار فيلم وثائقي حول قطاع الاتصالات منذ سنة 1962 بمبلغ 3.978 مليون دج ، وكذلك حفل الاستقبال بمبلغ 175.500 دج .

إن هذه الاعتمادات المنقولة تلقائيا بدون وجهة محددة مسبقا أعيدت تحويلها في أغلبيتها (87,8%) بواسطة

المقررين رقم 36 و 38 لصالح بريد الجزائر على أساس اتفاقية ممضاة من الطرفين تخصص قيمة 80 مليون دج

لإنجاز متحف البريد بالقبضة الرئيسية بالجزائر (البريد المركزي) و 7.800 مليون دج لإنجاز فيلم وثائقي .

¹ - راجع التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013، ص 304، 305. و أيضا المرسوم التنفيذي رقم 13-368 المؤرخ في 09 نوفمبر 2013 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية التسيير لوزارة التكوين و التعليم المهنيين، الجريدة الرسمية المؤرخة في 13 نوفمبر 2013، العدد 57، ص 6 و 5.

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ويشير الأمر بالصرف في الحساب الاداري لسنة 2012 إلى قيام المؤسسة المستفيدة باقتناء شاشة عملاقة (LED) في هذا الاطار، وهو ما لا يطابق ما كان محدد سالفاً لهذه النفقات¹.

- استعمال بعض الأبواب من الميزانية لتمويل أبواب أخرى عن طريق عملية النقل: تلجأ الحكومة أحيانا إلى طلب من البرلمان تخصيص اعتمادات مالية هامة لفائدة أبواب معينة في ميزانية التسيير دون أن تكون بحاجة ماسة إليها و بهدف نقل جزء منها لفائدة أبواب أخرى، فهي تستعملها كخزان لتغطية نفقات أخرى، وقد سجل مجلس المحاسبة هذا النوع من المخالفات في كثير من الأحيان ، فعلى سبيل المثال أشار المجلس في تقريره حول قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 بشأن عملية نقل الاعتمادات على مستوى ميزانية التسيير لوزارة التعليم العالي و البحث العلمي بأن " هذا الإجراء يتم للمرة الثالثة على التوالي خلال السنوات الأخيرة ويميل إلى استعمال ميزانية الديوان الوطني للخدمات الجامعية كخزان لتمويل الأبواب الأخرى التابعة للإدارة المركزية و أصبح عادة ، بحيث تم اقتطاع في سنة 2011 مبلغ 406.760 مليون دج ، و في سنة 2012 مبلغ 73 مليون دج، و في سنة 2013 مبلغ 11.688 مليار دج"²

- حالة عدم الجدوى من عملية النقل (افتقار عملية النقل لعنصر الضرورة): دلت التجربة العملية عن إستخدام الحكومة لإجراء النقل بهدف تعديل قانون المالية الأولي أو التكميلي دون أن تستعمل الإعتمادات المنقولة و دون أن تكون هناك عملية استهلاك الاعتمادات على مستوى الأبواب المستفيدة من عملية النقل، ومن هذا القبيل كشف مجلس المحاسبة عن هذا النوع من المخالفات، فعلى سبيل المثال أشار المجلس في تقريره حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013 بأنه "تم نقل اعتمادات مالية في ميزانية التسيير لوزارة التعليم العالي و البحث العلمي لسنة 2013 ، و المقدرة بـ 11.688 مليار دج (ما يمثل 4% من مجموع اعتمادات القطاع) من الباب 02-36 المعنون بـ " إعانة للديوان الوطني للخدمات الجامعية"، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-351 المؤرخ في 24 أكتوبر 2013، ووجهت لست أبواب وهي: 02-31 التعويضات و المنح المختلفة بمبلغ 20 مليون دج، 03-31 المستخدمون المتعاقدون 1,5 مليون دج، 03-33 الضمان الاجتماعي 05 مليون دج، 05-36 إعانات للجامعات 11 مليار دج ، 06-36 إعانات للمراكز الجامعية 650 مليون دج ، 09-44 مركز البحث العلمي البيو تكنولوجيا 12 مليون دج. "إن عملية استعمال الاعتمادات الخاصة بهذا النقل بينت أن استهلاك الاعتمادات على مستوى الأبواب المستفيدة من النقل لم يتعدى 0,03% وبقى 99,97% (11.671 مليار دج) كرصيد غير مستعمل في آخر السنة مما يجعل هذا

¹- ملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2012، ص 495 و 502

² تقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع ضبط الميزانية لسنة 2013، ص 335

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

النقل غير مبرر لكون الأبواب المستفيدة من النقل يمكن تقدير اعتماداتها مسبقا بالنظر إلى طبيعة النفقات (المرتبات، الضمان الاجتماعي)¹.

ثانيا- تعديل الحكومة لعملية توزيع الاعتمادات المالية بواسطة إجراء التحويل (Transfert

De Crédit): يعرف التحويل بأنه ذلك الإجراء الذي يهدف إلى تعديل تحديد و تعيين المصلحة

المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن يغير من طبيعة هذه الأخيرة، و على هذا الأساس ينصب هذا الإجراء على تحويل الاعتمادات المخصصة من دائرة وزارة إلى دائرة وزارية أخرى دون أن يمس من طبيعة النفقة ، و قد تعرض المشرع الجزائري لإجراء التحويل بموجب الفقرة الأولى من المادة 33 من قانون متعلق بقوانين المالية التي نصت على أن " تعدل التحويلات و تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعة النفقة"²، وينطوي إجراء التحويل على نتائج في منتهى الخطورة، بحيث يؤدي إلى تحرر السلطة التنفيذية من القيود الواردة على عملية توزيع الاعتمادات المحددة مسبقا بموجب الرخصة البرلمانية، و نظرا لخطورة هذه الوضعية ، فقد تقرر أن تتم التحويلات بموجب مراسيم رئاسية، بينما تتحقق عمليات النقل في معظمها عن طريق المراسيم التنفيذية³، فباستثناء عملية نقل الاعتمادات في ميزانية التسيير رئاسة الجمهورية، التي تصدر بموجب المراسيم الرئاسية، فإن العمليات الأخرى تصدر بموجب مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول. ويتخذ إجراء التحويل عدة أشكال .

1- صور و أشكال إجراء التحويل: يتخذ إجراء التحويل عدة أشكال و صور ، فقد يكون

التحويل من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معينة، كما قد يحدث التحويل من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية الدولة و أخيرا يمكن تحويل الاعتمادات مخصصة لميزانية تسيير من دائرة وزارة معينة إلى دائرة وزارية أخرى.

و تبعا لذلك سندرس هذه الأشكال الثلاثة بالتفصيل و على النحو الآتي:

¹- نفس المرجع المذكور آنفا، ص 335

²- يبدو أن النص الوارد باللغة العربية تضمن على خطأ لغوي ، بحيث أن المعنى لا يستقيم في عبارة " تعدل التحويلات و تعيين المصلحة المسؤولة عن التنفيذ" ، فالحرف الواو هنا زائد ، بينما الصواب هو حذف هذا الحرف ، لتصبح العبارة السليمة هي " تعدل التحويلات و تعيين المصلحة المسؤولة عن التنفيذ". ولست أدري إن كان هذا الخطأ ناتج عن إهمال أو إغفال أو لأي سبب آخر، غير انه يطرح إشكالية مكانة اللغة العربية كاللغة الرسمية، لأن النص الفرنسي للفقرة المذكورة تمت صياغته بشكل سليم ودقيق، حيث جاءت الصياغة كما يلي: « Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans modifier »

³- أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع، ص 147

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أ - تمويل الاعتمادات من ميزانية الأعباء المشتركة (les charges communes) إلى وزارة معينة:

تستخدم الحكومة غالبا هذا الأسلوب بهدف تدعيم ميزانية دائرة وزارية معينة و تمويلها باعتمادات مالية إضافية و الضرورية التي تكون بحاجة ماسة إليها¹.

و تجدر الإشارة إلى أن الأعباء المشتركة تكون مقيدة في الجدول "ب" من الميزانية التسيير ، وهي تتضمن على اعتمادات إجمالية التي يكون الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة النفقات المحتملة ، فهي بمثابة إجراء وقائي الذي يهدف إلى توفير التغطية المالية اللازمة للنفقات الاستثنائية.

و تشكل الاعتمادات الاجمالية خروجاً عن قاعدة التخصيص في النفقات على أساس أن البرلمان يصوت عليها وهو يجهل موضوعها وغرضها، ولا يدرك تماما الاتجاه الصحيح الذي ستصرف فيه و لا يعلم بتاتا الدوائر الوزارية التي ستستفيد منها، و في المقابل ذلك تتولى السلطة التنفيذية لاحقا و خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على مختلف الدوائر الوزارية بموجب مراسيم التحويل².
وتتم إجراءات عملية التحويل على مرحلتين:

– المرحلة الأولى: يتم إلغاء من ميزانية سنة معينة (...). اعتماد قدره (المبلغ بالأحرف و بالأرقام) مقيد في ميزانية التكاليف المشتركة و في الباب رقم (ذكر رقم الباب) و عنوانه ، و تتم الصياغة القانونية حسب المثال الآتي: « المادة الأولى : يلغى من ميزانية سنة 2016 اعتماد قدره مليار وسبعة وتسعون مليون دينار(1.097.000.000دج) مقيد في ميزانية التكاليف ا لمشتركة وفي الباب رقم 37-91 "نفقات محتملة- احتياطي مجمع"³ ».

– المرحلة الثانية: يتم تخصيص لميزانية سنة معينة (...). اعتماد قدره (المبلغ بالأحرف و بالأرقام) يقيد في ميزانية تسيير إحدى الدوائر الوزارية و في الباب رقم و عنوانه أو في الأبواب المبينة في الجدول الملحق⁴.

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص14

² - المرجع المذكور آنفا، ص147

³ - راجع المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 16-132 مؤرخ في 24 أبريل 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة الاتصال، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 أبريل 2016، العدد 25، ص06.

⁴ - د. لعمارة جمال ، نفس المرجع ، ص135

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و تتخذ الصياغة القانونية لهذه المرحلة وفق المثال التالي: 1: لمادة 2: يخصص الميزانية سنة 2016 اعتماد

قدره مليار وسبعة وتسعون مليون دينار (1.097.000.000 دج) يقيد في ميزانية تسيير وزارة الاتصال وفي الباب

رقم " 02 - 44 الإدارة المركزية- المساهمة في المؤسسة العمومية للثبث التلفزيوني الجزائري¹."

ب- تحويل الاعتمادات من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية الدولة (ميزانية التكاليف

المشتركة): تتجسد هذه الطريقة من خلال مرحلتين هامتين هما:

- المرحلة الأولى: يتم إلغاء من ميزانية سنة معينة (...). اعتماد قدره (المبلغ بالأحرف و بالأرقام)

مقيد في ميزانية تسيير إحدى الدوائر الوزارية و في الباب (رقم وعنوانه)، أو في الأبواب المبينة في الجدول الملحق. و يتم تجسيد الصياغة القانونية لهذه المرحلة وفق المثال التالي: «المادة الأولى: يلغى من ميزانية سنة 2014 اعتماد قدره أربعمئة وخمسون مليون دينار(450.000.000 دج) مقيد في ميزانية تسيير وزارة المجاهدين وفي الباب رقم 37-08 " الإدارة المركزية - النفقات المتعلقة بتحصير وتنظيم الذكرى 60 لحرب التحرير الوطني"².

- المرحلة الثانية: تتحقق من خلال تخصيص لميزانية سنة معينة (...). اعتماد قدره (المبلغ

بالأحرف و بالأرقام) يقيد في ميزانية التكاليف، و في الباب (رقمه و عنوانه)³.

و من الناحية العملية تتم الصياغة القانونية حسب المثال التالي: «المادة 2: يخصص لميزانية سنة

2014 اعتماد قدره أربعمئة وخمسون مليون دينار (450.000.000 دج) يقيد في ميزانية التكاليف

المشتركة وفي الباب رقم 37-91 " نفقات محتملة - احتياطي مجمع"⁴.

¹- المرجع المذكور آنفا، ص06

²- مرسوم رئاسي رقم 14-306 مؤرخ في 28 أكتوبر 2014 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 نوفمبر 2014، العدد 65، ص5، 6

³- د. لعمارة جمال ، نفس المرجع ، ص135

⁴- المرجع المذكور آنفا، ص06. وتجدر الإشارة إلى أن عملية تحويل الاعتمادات من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية التكاليف المشتركة

تجسدت في عدة مرات من بينها، عملية التحويل التي تمت بموجب مرسوم رئاسي رقم 16-202 مؤرخ في 19 يوليو 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، حيث تم تحويل مبلغ اعتماد قدره 125.000.000 دج مقيد في ميزانية التسيير لسنة 201 و المخصص لوزارة العدل إلى ميزانية التكاليف المشتركة لنفس السنة. راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 27 يوليو 2016، العدد 44، ص 03

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ج- تحويل الاعتمادات مخصصة لميزانية تسيير من دائرة وزارة معينة إلى دائرة وزارية أخرى: أحيانا

قد تعتمد الإدارة إلى التنازل عن بعض اختصاصاتها لفائدة إدارة أخرى ، فيتطلب الأمر تحويل اعتمادات وإحداث باب جديد في ميزانية التسيير هذه الأخير، كما يمكن أن تحقق عملية التحويل هذه من خلال فرض تنظيم إداري جديد على مستوى الحكومة، كأن تتحول مصلحة إدارية تابعة لدائرة وزارية معينة أو دائرة وزارية بكاملها إلى مصلحة إدارية تابعة لدائرة وزارية أخرى، فمثلا تحولت وزارة المنتدب للإستشراف إلى المديرية العامة للإستشراف بوزارة المالية.

و لدراسة هذه العملية من الناحية التطبيقية، نتناول هذا الموضوع على ضوء المرسومين الرئاسيين الصادرين في سنة 2016، وهما المرسوم الرئاسي رقم 16-115 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، و المرسوم الرئاسي رقم 16-116 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول¹، بحيث يتبين أن هذه العملية تتحقق من خلال أربعة مراحل ، نختزلها في مرحلتين اثنتين هما:

-المرحلة الأولى : تقتضي هذه المرحلة صدور مرسوم رئاسي يتضمن تحويل اعتماد من ميزانية

التسيير لدائرة وزارية معينة إلى ميزانية التكاليف المشتركة، وتتحقق هذه المرحلة من خلال اتباع الخطوتين التاليتين:

* الخطوة الأولى: يتم إلغاء من ميزانية سنة معينة (...).اعتماد قدره (المبلغ بالأحرف

و بالأرقام) مقيّد في ميزانية تسيير إحدى الدوائر الوزارية و في الباب (رقمه وعنوانه)، أو في الأبواب المبينة في الجدول الملحق، فعلى سبيل المثال نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 16-115 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، على أنه « يلغى من ميزانية سنة 2016 اعتماد قدره تسعمائة وخمسة وسبعون مليون دينار (975.000.000 دج) مقيّد في ميزانية تسيير وزارة

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 16-115 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، و المرسوم الرئاسي رقم 16-116 مؤرخ في 31 مارس 2016 يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 3 أبريل 2016، العدد 21، ص 3، 4.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال - الفرع الأول - فرع وحيد، الفرع الجزئي الأول: المصالح المركزية
وفي الباب رقم " 02 - 44 مساهمة للوكالة الفضائية الجزائرية. " «

* الخطوة الثانية: تتحقق من خلال تخصيص ميزانية سنة معينة (...). اعتماد قدره (المبلغ
بالأحرف و بالأرقام) مقيد في ميزانية التكاليف المشتركة، و في الباب (رقمه و عنوانه).
و تتم صياغة هذه الإجراءات وفق المثال التالي:

«المادة 2: يخصص لميزانية سنة 2016 اعتماد قدره تسعمائة وخمسة وسبعون مليون دينار (975.000.000 دج)
يقيد في ميزانية التكاليف المشتركة وفي الباب رقم " 91 - 37 نفقات محتملة- احتياطي مجمع. " «¹.

-المرحلة الثانية: تتطلب هذه المرحلة صدور مرسوم رئاسي ثاني بهدف إحداث باب و تحويل اعتماد
إلى ميزانية تسيير الدائرة الوزارية الثانية، وتتجسد هذه المرحلة من خلال الخطوات التالي:

* الخطوة الأولى: تقضي هذه الخطوة إحداث باب جديد في ميزانية التسيير للدائرة الوزارية التي
استفادت من الاعتمادات المالية الإضافية ، فمثلا نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 16-116
مؤرخ في 31 مارس 2016 يتضمن إحداث باب و تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، على
أنه « يحدث في جدول ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول ، 2016 الفرع الأول -الوزير الأول الفرع الجزئي
الأول :المصالح المركزية باب رقمه 02 - 44 وعنوانه « مساهمة للوكالة الفضائية الجزائرية. » « .

*الخطوة الثانية: تتجسد هذه الخطوة من خلال إلغاء من ميزانية سنة معينة (...). اعتماد معين
(مع ذكر قيمة المبلغ بالأحرف و بالأرقام) مقيد في ميزانية التكاليف المشتركة و في الباب (مع ذكر رقم
الباب و عنوانه)، و، ولتوضيح الإجراءات المتبعة في هذه المرحلة نسوق المثال الآتي:

«المادة 2: يلغى من ميزانية سنة 2016 اعتماد قدره تسعمائة وخمسة وسبعون مليون دينار (975.000.000 دج)
مقيد في ميزانية التكاليف المشتركة وفي الباب رقم " 91 - 37 نفقات محتملة- احتياطي مجمع. " «².

¹- راجع المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 16-115 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة.

²- المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 16-116 مؤرخ في 31 مارس 2016 تتضمن إحداث باب و تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح
الوزير الأول.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

*الخطوة الثالث: يخصص لميزانية سنة معينة (...).اعتماد قدره (المبلغ بالأحرف و بالأرقام) يقيد

في ميزانية التكاليف، و في الباب (رقمه و عنوانه)، و يتم صياغة هذه الإجراءات وفق المثال التالي:

«المادة3: يخصص الميزانية سنة 2016 اعتماد قدره تسعمائة وخمسة وسبعون مليون دينار (975.000.000 دج)

يقيد في ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، الفرع الأول: الوزير الأول الفرع الجزئي الأول : ا لمصالح لمركزية

وفي الباب رقم 02 - 44 "مساهمة للوكالة الفضائية الجزائرية." «1.

2- المخالفات المسجلة على تنفيذ إجراء التحويل: يلاحظ من الناحية العملية ، أن الحكومة

كثيرا ما تلجأ إلى استعمال وبشكل مفرط اجراء التحويل الناشئ خاصة عن الاقتطاع من التكاليف المشتركة ، ولئن كان يفسر ذلك بتطور نفقات غير المتوقعة خاصة خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى غاية 2013 ، حيث عرفت و على وجه الخصوص نفقات المستخدمين انتعاشا ملحوظا بسبب تطبيق القوانين الأساسية و الأنظمة التعويضية المرتبطة بالنظام الجديد لأجور الوظيف العمومي المؤسس منذ سنة 2008، و رفع الحد الأدنى للأجور ابتداء من شهر يناير 2012، و تامين معاشات التقاعد بالنسبة للأجراء و غير الأجراء.

إن أهم التحويلات التي تجسدت خلال الفترة المشار إليها آنفا بهدف تغطية النفقات غير المتوقعة ، كانت نتيجة اقتطاع الاعتمادات المقيدة في ميزانية التكاليف المشتركة و خاصة في الباب رقم 91-37 بعنوان "مصاريف محتملة - احتياطي المجمع" ، و الباب رقم 92-37 بعنوان إحتياطي لرفع الأجر الوطني الأدنى المضمون"، و الباب رقم 93-37 بعنوان " إحتياطي لتنفيذ نظام الأجور المترتب عن النظام الجديد للوظيف العمومي". و على سبيل المثال بلغت قيمة التحويلات من ميزانية الأعباء المشتركة مبلغ 152.983 مليار دج موزعة حسب الجدول أدناه.

¹ - المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 16-116 مؤرخ في 31 مارس 2016 يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول.

الباب الثاني ... الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

جدول رقم 34 يتضمن تحويلات على مستوى الأبواب :

37-91 و 37-92 و 37-93 بعنوان سنة 2010

(الوحدة: دج)

تخصيص قانون المالية التكميلي		تخصيص قانون المالية		الحصة/المجموع	المجموع (1)	نجاه انصاح الوزارية			المستفيدين
1/4	4	1/3	3			المبالغ المرحلة			
						37-93	37-92	37-91	
9%	7 530 516 000	9%	7 526 016 000	0,43%	654 536 000	394 036 000		260 500 000	رئاسة الجمهورية
40%	2 845 611 000	63%	1 799 832 000	0,75%	1 142 741 000	36 962 000		1 105 779 000	مصالح الوزير الأول
0%	421 866 177 000	0%	421 726 569 000	0,09%	139 608 000			139 608 000	الدفاع الوطني
5%	392 402 144 000	5%	387 178 344 000	11,99%	18 339 548 000	17 847 699 000		491 849 000	الداخلية والجماعات المحلية
35%	31 264 497 000	36%	30 408 280 000	7,13%	10 910 585 000	256 368 000		10 654 217 000	الشؤون الخارجية
5%	45 499 435 000	5%	45 384 455 000	1,49%	2 273 254 000	923 502 000		1 349 752 000	العدل
8%	48 775 355 000	8%	49 044 731 000	2,50%	3 829 835 000	3 522 135 000		307 700 000	المالية
1%	26 413 795 000	1%	26 368 795 000	0,21%	322 417 000	277 417 000		45 000 000	الطاقة والمناجم
16%	7 845 277 000	16%	7 845 277 000	0,80%	1 225 151 000	1 225 151 000			الموارد المائية
23%	577 076 000			0,09%	133 327 000	133 327 000			الإستتراف والإحصائيات
9%	3 504 113 000	15%	2 038 802 000	0,20%	306 388 000	306 388 000			الصناعة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتربية الإستثمار
7%	10 538 816 000	7%	10 538 816 000	0,50%	758 517 000	758 517 000			التجارة
10%	14 573 089 000	10%	14 497 089 000	0,91%	1 392 086 000	1 306 626 000		85 460 000	الشؤون الدينية والأوقاف
14%	168 001 904 000	16%	145 404 843 000	15,07%	23 056 068 000	459 007 000	20 747 061 000	1 850 000 000	المجاهدين
4%	4 027 488 000	3%	5 784 069 000	0,12%	178 500 000	178 500 000			تهيئة الإقليم والبيئة
4%	19 345 233 000	4%	19 345 233 000	0,47%	712 042 000	712 042 000			النقل
1%	662 916 579 000	2%	390 566 167 000	6,23%	9 526 376 000	9 526 376 000			التربية الوطنية
1%	116 020 744 000	1%	115 991 244 000	0,83%	1 263 607 000	1 234 107 000		29 500 000	الزراعة والتنمية الريفية
11%	5 572 020 000	11%	5 547 020 000	0,39%	592 318 000	567 318 000		25 000 000	الإشغال العمومية
5%	195 011 838 000	5%	195 011 838 000	6,67%	10 207 401 000	10 207 401 000			الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
9%	22 700 130 000	10%	21 630 130 000	1,39%	2 120 095 000	1 050 095 000		1 070 000 000	الثقافة
0%	7 567 720 000	0%	7 567 720 000	0,02%	26 565 000	26 565 000			الاتصال
16%	2 067 612 000	18%	1 776 342 000	0,21%	328 553 000	328 553 000			السياحة والصناعة التقليدية
24%	173 483 802 000	24%	173 483 802 000	26,72%	40 870 824 000	40 870 824 000			التعليم العالي والبحث العلمي
22%	2 027 647 200	23%	2 023 203 000	0,30%	455 817 200	451 373 000		4 444 200	البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال
11%	194 649 000	11%	194 649 000	0,01%	21 553 000	21 553 000			العلاقات مع البرلمان
37%	28 498 036 000	37%	28 498 036 000	6,97%	10 661 875 000	8 219 495 000	260 388 000	2 181 992 000	التكوين والتعلم المهنيين
10%	10 675 181 000	10%	10 675 181 000	0,67%	1 022 250 000	1 022 250 000			السكن والعمران
3%	72 325 886 000	3%	70 770 822 000	1,25%	1 913 084 000	358 020 000	1 555 064 000		العمل، التشغيل والضمان الإجتماعي
4%	95 462 389 000	4%	92 935 939 000	2,37%	3 619 547 000	1 093 097 000	2 526 450 000		التضامن الوطني والأسرة
10%	1 482 697 000	10%	1 482 697 000	0,09%	141 029 000	141 029 000			الصيد البحري والموارد الصيدية
21%	23 484 072 000	24%	20 304 072 000	3,16%	4 837 908 000	4 217 908 000		620 000 000	الشباب والرياضة
6%	2 624 501 528 200	7%	2 313 350 013 000	100,00%	152 983 405 200	107 573 641 000	25 088 963 000	20 220 801 200	المجموع

المصدر: قانون المالية/ قانون المالية التكميلي ومراسيم التحويل لسنة 2010

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و إذا كانت الضرورة اقتضت لمواجهة النفقات غير المتوقعة الناتجة عن الزيادة في الأجور، و رفع الحد الأدنى للأجور، و تامين معاشات التقاعد بالنسبة للأجراء و غير الأجراء، إدخال تعديلات هامة على قانون المالية عن طريق التحويلات ، إلا أن ذلك لا يبرر الإستعمال المفرط للاعتمادات المقيدة في ميزانية الأعباء المشتركة عن طريق عملية التحويل ، بحيث يبقى يعاني تسيير ميزانية الأعباء المشتركة على حد تعبير مجلس المحاسبة "من نقص التحكم و غير منظم بما فيه الكفاية و متساهل في منح مساعدات الدولة"¹، بل وقد يؤدي إلى المساس بالرخصة البرلمانية في حالة إدخال تغييرات جوهرية على قانون المالية بموجب إجراء التحويل، حيث لاحظ مثلا مجلس المحاسبة في تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2010 ، أن تحويلات التي أدخلت على قانون المالية لسنة 2010 قد بلغت 152.983 مليار دج و هو ما يمثل نسبة 6% من التخصيصات الممنوحة إلى الوزارات و 22% من الاعتمادات المراجعة المقيدة ضمن الأعباء المشتركة ، وعلى هذا الأساس " سجلت هذه الحركات تغييرا جوهريا مقدر بـ 252% مما يدل على نقص مصداقية تقدير الميزانية و الابتعاد عن مبدأ ترخيص الاعتمادات."²

و بالإضافة إلى ذلك لاحظ المجلس عدة مخالفات التي تنتاب عملية التحويل منها:

- انعدام عنصر الضرورة لإجراء التحويل(عملية التحويل غير مبررة) : من المقرر قانونا أن إجراء التحويل يهدف إلى تعديل تحديد و تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن يغير من طبيعة هذه الأخيرة، و ذلك عن طريق اقتطاع مبلغ اعتماد من ميزانية الأعباء المشتركة أو من ميزانية إحدى الدوائر وزارية بهدف تمويل ميزانية التسيير لدائرة وزارية أخرى، وعلى هذا الأساس يكون الغرض الأساسي من هذا الإجراء هو تمويل ميزانية التسيير لإحدى الدوائر الوزارية التي تكون بحاجة ماسة إلى اعتمادات إضافية ، غير أن الحكومة كثيرا ما تعتمد على استخدام إجراء التحويل دون أن تكون أجهزتها الإدارية بحاجة إلى اعتمادات إضافية، وقد سجل مجلس المحاسبة الكثير من الملاحظات حول عملية التحويل غير مبررة ، مثل الملاحظة التي أبدتها حول ميزانية التسيير لوزارة العلاقات مع البرلمان لسنة 2012³، حيث جاء في مضمون التقرير حول تسوية ميزانية سنة 2012 بأن "تحويل اعتماد بمبلغ 13.744 مليون دج لفائدة

¹- نفس المرجع المذكور سابقا، ص131

²- نفس المرجع المذكور آنفا ، ص133

³- راجع المرسوم الرئاسي رقم 12-237 المؤرخ في 28 ماي 2012، العدد36، ص18

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الباب رقم 33-03 " الضمان الاجتماعي " (المرسوم الرئاسي رقم 12-237 المؤرخ في 28 ماي 2012) يبدو غير مررا طالما أن الاعتمادات الأولية المخصصة لهذا الباب بمبلغ 29.610 مليون دج كافية لتغطية احتياجات السنة المالية المقدرة بـ 29.419 مليون دج¹

كما سجل المجلس ذات الملاحظة على مستوى ميزانية التسيير لوزارة المالية ، حيث جاء في تقريره حول قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 بأن "مراجعة الاعتمادات دون استهلاكها في نهاية فترة التسيير على غرار الترحيل المنجز بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13-343 المؤرخ في 14/10/2013 بهدف تغطية نفقات المصالح المركزية واللامركزية للمديرتين العامتين للمحاسبة و الميزانية و المتعلقة بمرتبات العمل والتكاليف الاجتماعية . وتلقت كلا من المديريتين 781.067 مليون دج و 1.175 مليار دج على التوالي منها 758.358 مليون دج (أي 97,09 %) و 44.468 مليون دج (37,84 %) في نفس الترتيب لم يتم استهلاكها"² .

ويمكن ملاحظات حجم الاعتمادات التي خضعت لعمليات التحويل من خلال الجدول أدناه

جدول رقم 36 حالة تحويل الاعتمادات لميزانية التسيير

خلال سنوات 2010 إلى سبتمبر 2016

السنوات	عدد الأبواب التي تم إلغاء اعتماداتها الأولية	مجموع الاعتمادات الملغاة	عدد الأبواب المستفيدة من عملية التحويل	مجموع الاعتمادات المخصصة	عدد حركة الحويل	عدد الأبواب التي تم إحداثها
2010	194	246.885.943.000 دج	751	246.885.943.000 دج	945	231
2011	04	686.620.550.800 دج	443	686.620.550.800 دج	447	14
2012	08	513.866.311.129 دج	341	513.866.311.129 دج	349	47
2013	02	387.935.093.000 دج	476	387.935.093.000 دج	478	10
2014	30	171.579.313.000 دج	365	171.579.313.000 دج	395	33
2015	22	17.778.284.000 دج	46	17.778.284.000 دج	68	1
2016	06	45.370.253.000 دج	39	45.370.253.000 دج	45	03

¹ - مجلس المحاسبة ، ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية 2012 ، ص 153

² - مجلس المحاسبة ، ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية 2013 ، ص 09

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- استعمال إجراء التحويل بدل إجراء النقل: عادة ما تفضل الحكومة استخدام إجراء التحويل بدل إجراء النقل لأنه يمكنها من الحصول على الاعتمادات الإضافية خاصة من ميزانية الأعباء المشتركة ، بينما إجراء النقل يهدف فقط إلى تعديل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة دون أن يكون الغرض منه تغيير قيمة مبالغ الاعتمادات المقررة أو تعديل المبلغ الإجمالي المخصص لكل وزارة. و على هذا الأساس كثيرا ما تعتمد الحكومة على تفضيل إجراء التحويل بهدف حصول على موارد إضافية رغم أن النقل يعد إجراء الأنسب لمراجعة الاعتمادات المالية، و قد سجل مجلس المحاسبة هذه المخالفات في عديد من المرات منها ملاحظته حول ميزانية تسيير وزارة السكن، حيث ورد في تقريره حول قانون ضبط الميزانية لسنة 2012 ، مايلى: " في إطار المراجعة السنوية للاعتمادات المصوت عليها ، الوزارة تلجأ سنويا لطلب إلحاق الاعتمادات ، بحيث يتم تحويلها من التكاليف المشتركة عوض أن تقوم بإجراء التحويلات ما بين أبواب الميزانية تفاديا لزيادة نفقات الدولة لضمان أحسن تسيير للاعتمادات الممنوحة."¹ ، كما أبدى المجلس ذات الملاحظة حول ميزانية التسيير لوزارة النقل، حيث جاء في تقريره المشار إليه سابقا بأن "مراجعة الاعتمادات تتم سنويا وباللجوء إلى إلحاق الاعتمادات المتكفل بها من ميزانية التكاليف المشتركة (11.722 مليون دج لمواجهة التكاليف الناجمة عن تنظيم ملتقى وزارات النقل لضفة البحر الأبيض المتوسط، عوض أن تقوم بإجراءات التعديلات بواسطة نقل الاعتمادات ، تعديلات تتم غالبا في الثلاثي الأخير) مرسوم رئاسي رقم 12-374 المؤرخ في 29 أكتوبر 2012)"².

- تأخر في إصدار مراسيم التحويل: يلاحظ أن العديد من المراسيم التحويل تصدر في الشهر الأخير من نهاية السنة ، فمثلا مرسوم رئاسي رقم 13-456 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال صدر بتاريخ 30 ديسمبر 2013³، والمرسوم رئاسي رقم 15-353 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية تسيير وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي تم إصداره بتاريخ 30 ديسمبر 2015.

إن التأخر في إصدار مراسيم التحويل يطرح إشكالية تنفيذها خاصة و أن المراسيم تصدر في نهاية السنة المالية.

¹ - مجلس المحاسبة ، ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية 2012، ص444

² - نفس المرجع المذكور آنفا، ص413.

³ - الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 فبراير 2014، العدد 05، ص03

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- عدم احترام قواعد المحاسبة العمومية : حيث يلاحظ أن عملية التحويل تتم وفق إجراءات مخالفة لقانون المحاسبة العمومية ، وعلى سبيل المثال لاحظ مجلس المحاسبة أن عملية التحويل التي تقوم بها وزارة المالية تتم عن طريق التلكس، حيث جاء في تقرير مجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 ، بأن " الحجم المعتبر للاعتمادات المرحلة من جهة ، من ميزانية الأعباء المشتركة نحو الدوائر الوزارية المستفيدة بمجموع 248.343 مليار دج ، و من جهة أخرى اتجاه ميزانية الأعباء المشتركة بمبلغ 120.126 مليار دج منه 119.120 مليار دج (99%) تم ترحيله بمجرد تلكس"¹.
- سوء تقدير الاعتمادات عند القيام بعملية التحويل ، حيث لاحظ المجلس على تعديلات المدخلة في ميزانية التسيير لسنة 2012 بسبب عملية التحويلات من ميزانية الأعباء المشتركة التي بلغت 509.227 مليار دج . أن " العديد من التحويلات لا يستجيب لاحتياجات محصورة ومقدرة بصفة دقيقة، طالما أن الاعتمادات الأولية لا تغطي بشكل كافي كامل النفقات السنة المالية ، تلك هي حالة بعض الوزارات التي تجاوزت فيها الأرصدة المتبقية في نهاية السنة مبالغ التحويلات المنجزة"².

المطلب الثالث : تعديل الاعتمادات المالية المرخصة به بموجب

قانون المالية التكميلي و كذا بعض العمليات المالية

لا يعد تعديل الرخصة البرلمانية عن طريق المراسيم الرئاسية و التنفيذية السلطة تنفيذية السلاح الوحيد الذي تمتلكه السلطة تنفيذية لمواجهة الرخصة البرلمانية ، بل تملك أيضا وسائل أخرى التي تحد من سلطة البرلمان في المجال المالي ، و تتمثل هذه الوسائل في إعداد قانون مالية التكميلي و القيام ببعض العمليات المالية المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص.

الفرع الأول : تعديل الإعتمادات المالية بواسطة التشريع المالي : تلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون

المالية التكميلي بهدف مواجهة الظروف الطارئة و الأوضاع غير المتوقعة عند تقدير قانون المالية الأولي ، و التي تؤثر خاصة على الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في الدولة، فتقوم بتعديل الاعتمادات المالية

¹- ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية 2013، ص 09

²- راجع التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2012، ص 28

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ احترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المرخص بها من قبل السلطة التشريعية بموجب قانون المالية الأولي.

و تجدر الإشارة إلى المشرع الجزائري نص على إمكانية تعديل قوانين المالية الأولية بموجب أحكام المادة الرابعة من قانون متعلق بقوانين المالية التي نصت بأنه " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ، دون سواها ، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية" .

وتتحقق عملية التعديل إما بواسطة قوانين صادر عن البرلمان أو عن طريق الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية.

أولاً- التعديل بواسطة قوانين المالية الصادرة عن الهيئة التشريعية: تكتسي قوانين المالية التكميلية و المعدلة طبقاً للمادة الثانية من قانون متعلق بقوانين المالية ، طابع قانون المالية ، ووفقاً لهذا التكييف القانوني يعد البرلمان صاحب الإختصاص الأصلي في وضعها و سنّها طبقاً للمادة 140 من دستور 2016، بقولها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية: 1-...-11- التصويت على ميزانية الدولة"¹.

إن إضفاء الطابع قانون المالية على هذه النصوص القانونية يدل على أن الإجراءات المتبعة في إعدادها ومناقشتها و التصويت عليها هي نفس الإجراءات التي تخضع لها قوانين المالية الأولية بما في ذلك مهلة خمسة و سبعون يوماً المتعلقة بالمصادقة على قوانين المالية .

و يشكل قانون المالية التكميلي فرصة سانحة للبرلمانيين لممارسة الرقابة المعاصرة على تنفيذ الميزانية ، و معرفة مدى تنفيذ الرخصة البرلمانية بعد إقرارها من طرف السلطة التشريعية، فيمكن للنواب مثلاً خلال المناقشة طلب توضيحات حول التعديلات الطارئة التي أدرجتها الحكومة على الاعتمادات المالية المرخص بها، كما يمكن لهم استخدام أدوات الرقابة البرلمانية كتوجيه الأسئلة أو تقديم استجواب للممثل الحكومة الذي يكون غالباً وزير المالية، غير أنه أثناء المناقشة لا نلمس رقابة فعالة للنواب بسبب اكتفاء الأغلبية البرلمانية بتقديم ملاحظات عامة ومجردة حول المشروع، و نتيجة ضعف المعارضة التي غالباً ما تبدي ملاحظات شكلية تقوم على أساس التنديد بالسياسة المالية المنتهجة و التشكيك في تقديرات الحكومة.²

¹-كما أكدت المادة 112 من دستور 2016، على الإختصاص التشريعي للبرلمان بقولها " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"

²- عقيلة خرباشي، المرجع السابق ، ص 165 و 166

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

فالحكومة في هذه المرحلة لا تقدم للنواب سوى أرقام فارغة يتضمنها التقرير حول مشروع قانون المالية التكميلي الذي يشكل الوثيقة الوحيدة المقدمة للبرلمان ، وعلى هذا الأساس يجد البرلمانين أنفسهم تائهين أمام الأرقام المتضمنة في التقرير ، ودون أن يمتلك المعلومات الكافية حول سير ومسار الاعتمادات المالية¹.

و على خلاف ذلك فإن البرلمان الفرنسي قبل مناقشة قانون المالية التكميلي يكون على دراية تامة و مسبقه حول استعمال الاعتمادات المالية لأن المادة 13 من القانون العضوي بقوانين المالية لسنة 2001 ، ألزمت الحكومة قبل إصدار مراسيم التسبيق سواء في حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية أو في حالة في حالة الاستعجال أن تخذ رأي لجنة المالية لعرفي البرلمان و أن تكون الاعتمادات الاضافية وبصفة إلزامية محل إقرار ومصادقة في قانون مالية المقبل.

و الجدير بالذكر أن قوانين المالية التكميلية التي كانت يطلق عليها سابقا اسم " مدونة الميزانية" « collectifs budgétaire » في عهد الجمهورية الثالثة ، تسمح بتصحيح خلال السنة المالية محتوى و تخصيصات المقررة بموجب قانون المالية الأولي ، حيث نصت المادة 35 من القانون العضوي لسنة 2001 بأن تعديل أحكام قوانين المالية أثناء السنة المالية يتم فقط عن طريق قوانين المالية التصحيحية ، غير 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.

و ترجع فكرة القوانين التكميلية في فرنسا إلى الفترة الممتدة ما بين 1814-1851 بضرورة حصول الحكومة على ترخيص من البرلمان لتنفيذ الميزانية ، لكنه سرعان ما أضحت قوانين المالية التكميلية خلال الفترة الممتدة ما بين 1852-1870 كآلية للمصادقة على اعتمادات الحكومة² ، وبصدور الأمر المؤرخ في 02 يناير 1959 المعدل استرجع البرلمان الفرنسي سلطته الكاملة في مراقبة القوانين المالية التكميلية وذلك بموجب المادة 34 منه التي استلزمت بأن تعرض القوانين المالية التكميلية حسب نفس الشكل الذي تعرض فيه قوانين المالية السنوية ، كما اقتضت بذات المادة بأن تخضع و بصفة إلزامية جميع

¹- كسير سليم، المرجع السابق ، ص80 إلى83

²- زيوش رحمة، نفس المرجع ، ص30، 31

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الاعتمادات المفتوحة التي أقرتها مراسيم التسبيق لموافقة البرلمان¹.

إضافة إلى ذلك أكد المجلس الدستوري الفرنسي في مناسبتين ، بأن قوانين المالية التكميلية تخضع لنفس النظام القانوني الذي تخضع له قوانين المالية الأولية من حيث آجال التصويت و ذلك بموجب قراره المؤرخ في 3 جويلية 1986 ، و ومن حيث الإجراءات وذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ في 24 جوان 1992 ، غير أن هذه المؤسسة الدستورية صرحت بموجب قرارها الصادر في 4 جوان 1984 بأن أحكام القوانين المالية التكميلية لوحدها و دون غيرها التي تعدل خلال السنة التقديرات و الرخص المقررة في قانون المالية الأولي باستثناء ما يتعلق منها بالجباية.²

والجدير بالذكر إلى أنه لم تتضمن النصوص القانونية في فرنسا أو لأية دولة الأخرى عن أي تحديد لعدد القوانين المالية التكميلية التي تعرض خلال السنة، إلا أن الواقع و الممارسات العملية أثبت أن بعض الدول تتمسك بعرض قانون مالية تكميلي واحد خلال السنة كالجائر مثلا، بينما دول أخرى قد تكفي بتقديم هذا النص القانوني مرة واحدة أو مرتين كما هو الشأن بالمغرب، وقد يصل عرض هذا النص أربع مرات في سنة مثل ما يحدث في فرنسا.³

¹ - النص الأصلي للمادة 34 من الأمر الصادر في 02 جانفي 1959 هو :

« Les lois de Finances rectificatives sont présentées en parties ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification du parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décret d'avances. ». Loïc Philip, *ibid.*, p. 35

² - نفس المرجع المذكور آنفا ، ص 35

³ - إن قوانين المالية التكميلية في فرنسا تقدم عادة عند نهاية السنة ، لأنها تترجم جميع التعديلات على الرخصة البرلمانية خلال السنة المالية ، وهكذا غالبا ما تعرض هذه النصوص على البرلمان في شهر ديسمبر من كل سنة، غير أنه أحيانا قد تطرأ ظروف معينة وغير متوقعة في دولة تدفع السلطة التنفيذية على تغيير قانون المالية الأولي في أي فترة زمنية ، و قد هذه الظروف تتخذ لونا سياسيا كأن يحدث إنتقال السياسي على هرم السلطة أو على مستوى المؤسسة التشريعية في الدولة ، حيث تعتمد الأغلبية الجديدة على تعديل قانون المالية الأولي كما حدث سنة 1981 نتيجة وصول المعارضة بقيادة الحزب الاشتراكي (اليسار) إلى الحكم ، حيث عدل قانون المالية الأولي 04 مرات، و في سنة 1986 عدل هذا النص القانوني مرتين بسبب انتقال السلطة إلى اليمين.

كما قد تتخذ هذه الظرف طابعا إقتصاديا كما حدث سنة 2008 بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية ، حيث اضطرت الحكومة الفرنسية على تعديل قانون المالية لسنة 2008 مرتين، الأولى في شهر أكتوبر، و الثانية في شهر ديسمبر ، و في سنة 2009 عدلت الحكومة قانون المالية الأولي في جانفي، و أفريل، و ديسمبر، أما في سنة 2010 فقد صدرت القوانين المالية التكميلية 04 مرات و ذلك في أشهر التالية : مارس، ماي، جوان ، ديسمبر.راجع

François Chouvel, «Finance publique 2011», Gualino Lextenso, 14^{eme} édition, 2011, p30 et 31

و أيضا زيوش رحمة، نفس المرجع ، ص30. Loïc Philip, *ibid.*, p. 35

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و من ناحية أخرى فإن إعداد هذه النصوص القانونية ليست لها طبيعة الإلزامية ، فقد تمنع الحكومة عن عرضها على البرلمان في حالة عدم إدراج أي تعديل على القوانين المالية الأولية، وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي بموجب قراره الصادر بتاريخ 24 جويلية 1991 شروطا للطابع الغير إلزامي لهذه النصوص حينما صرح بأن إيداع مشاريع قوانين المالية التكميلية لا يكتسي الطابع الإلزامي إلا في حالة فتح اعتمادات جديدة أو إدراج تعديلات على الشروط التي تمس بالتوازن المالي و الاقتصادي .

ثانيا- التعديل بواسطة الأوامر الرئاسية: يمتلك رئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور سلطة التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة وفي حالة شغور البرلمان، حيث نصت المادة 142 من دستور 2016 على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة... " .

وعلى هذا الأساس يتمتع رئيس الجمهورية بحق إصدار الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني نتيجة انتهاء العهدة البرلمانية مثلا أو في حالة العطل البرلمانية أي بعد انتهاء الدورة العادية .

و الجدير بالذكر أن المجلس الشعبي الوطني يجتمع في دورة عادية وحدة كل سنة ، مدتها حسب نص المادة 135 من الدستور، على الأقل 10 أشهر تبتدئ من اليوم الثاني من شهر سبتمبر، وبذلك ألغى المؤسس الدستوري نظام الدوريتين الذي كان مقرر بموجب دستور 1996، كما ألغى الحق الممنوح لرئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية بين دورتي البرلمان المقرر بموجب المادة 124 من دستور 1996، طالما أن المجلس الشعبي الوطني يعقد دورة واحدة في كل سنة.

و يجب أن تعرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة من أجل مراقبتها، كما ألزمت الفقرة الثانية من المادة 142 السالفة الذكر، رئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان في أول دورة يعقدها.

وقد استغلت السلطة التنفيذية هذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية بهدف التخلص من الرخصة البرلمانية من خلال اصدار القوانين التكميلية عن طريق الأوامر الرئاسية، ففي خلال 16 سنة أصدرت الحكومة 10 أوامر متضمنة قوانين مالية التكميلية ، بينما خضعت 04 قوانين تكميلية للرخصة البرلمانية .

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الفرع الثاني: الحسابات الخاصة للخرينة كآلية للتحرر من الرخصة البرلمانية

تخضع حساب الخاصة للخرينة لأحكام المواد من 48 إلى 61 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل، و المتمم، و كذا إلى الحكم الوارد في المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 18-93 المؤرخ في 29 ماي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994¹. وتشمل هذه الحسابات على الأصناف التالية :

- الحسابات التجارية

- حسابات التخصيص الخاص

- حسابات التسيقات

- حسابات القروض

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

- حسابات المساهمة

ويتم تمويل هذه الحسابات من الاعتمادات الحصرية باستثناء الحسابات التجارية التي يمكن أن يحدد لمكشوفها مبلغ أقصى، كما أنه يمكن نقل الأرصدة المتبقية في كل حساب من حسابات الخاصة للخرينة من سنة إلى أخرى مالم تنص القوانين المالية على خلاف ذلك .

ولدراسة موضوع الحسابات الخاصة نتطرق أولا لدور البرلمان في إحكام الرقابة على هذه الحسابات ، ثم نتناول ثانيا الصعوبات التي تواجه البرلمان بسبب عدم شفافيتها ، و أخيرا نتعرف على الإمكانيات و الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة في تسيير هذه الحسابات و قدرتها على تعديل الرخصة البرلمانية.

أولا- طبيعة الحسابات الخاصة للخرينة المبهمة و الغير شفافة: تتسم الحسابات الخاصة للخرينة بمرونتها من حيث تسييرها، بحيث أن عملية تعديلها لا تخضع لضوابط صارمة ، ولا لشروط معقدة و صعبة ، كما أن أرصدها قابلة للنقل من سنة إلى أخرى.

¹- أنشأت المادة 133 من قانون المالية لسنة 1994 صنفا جديدا من حسابات الخاصة للخرينة هو حساب المساهمة ، حيث خولت هذه المادة لوزير المالية صلاحية فتح حسابات المساهمة عن طريق تعليمة صادرة منه ، خلافا لما ينص عليه قانون المتعلق بقوانين المالية الذي نص صراحة في المادة 48 منه على أنه لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخرينة إلا بموجب قانون المالية. إن هذا التناقض في الأحكام بين القانون المتعلق بقوانين المالية، و قوانين المالية يطرح اشكالا حول ماهو القانون المالية المرجعي في بلادنا الذي يمكن الإحتكام إليه ؟!

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

1- مرونة تعديل حسابات الخاصة للخزينة : القاعدة العامة أن تمويل الحسابات الخاصة للخزينة يتم من ميزانية الدولة عن طريق الاعتمادات حصرية باستثناء الحسابات التجارية التي تتسم بنفقاتها بصيغة التقييم ، حيث يحدد مبلغ مكشوفها الأقصى بموجب قانون المالية، غير أن المشرع بموجب الفقرة الثانية من نفس المادة أجاز في حالة الاستعجال أو الضرورة القصوى إدخال التعديلات على هذه الحسابات من خلال التخصيص على إمكانية فتح اعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم ، و الغريب في الأمر أن المشرع لم يضع حدا أقصى لهذه الاعتمادات أو المكشوفات الإضافية ولم يحدد لها شروطا أو قيودا معينة، كما أنه ترك للحكومة وحدها سلطة تقدير حالة الاستعجال و الضرورة دون تحديد معايير لذلك أو إشراك أية جهة أو سلطة معها¹.

و لا تنحصر إمكانية تجاوز الاعتمادات المرخص بها من طرف الحكومة في الحالات الاستثنائية بل رخص المشرع في الحالات العادية رفع موارد حسابات الخاصة للخزينة كما هو الشأن بالنسبة لحسابات التخصيص الخاص، إذ نصت المادة 57 من قانون متعلق بقوانين المالية على أنه " ...إذا حصل خلال السنة و أن تجاوزت الإيرادات التقديرات ، يمكن رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به"

إن هذه الآلية المنصوص عليها تكرس المرونة في تسيير حسابات التخصيص الخاص ، إذ تسمح للوزير المالية بموجب مقرر بسيط تعديل مبلغ النفقات المقرر و المرخص به إلى المبلغ المحصل فعليا في إيرادات كل حساب التخصيص .

ولتجسيد هذه العملية اقتضت المادة المذكورة سابقا توفر شرطين أساسيين هما:

- يجب أن يكون الفائض في الإيرادات قد حصل فعلا في الحساب الذي يكون محل رفع الاعتماد
- أن لا يزيد رفع الاعتمادات عن الفائض المسجل في الإيرادات²

¹ - أ. بلس شاوش بشير، نفس المرجع (صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة : حسابات التخصيص الخاص)، ص 119

² - أمزال فاتح، نفس المرجع (نظام حسابات التخصيص الخاص)، ص 54

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وهكذا يتضح لنا أنه يمكن تعديل الرخصة البرلمانية بمجرد قرار بسيط من الوزير المكلف بالمالية بهدف زيادة من الاعتمادات حسابات التخصيص الخاص، كما أن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة على أساس أن المشرع لم يضع ضوابط على هذه العملية من جهة و من جهة أخرى أسند مرة أخرى مهمة تأطيرها إلى التنظيم .

2- سهولة نقل الاعتمادات من سنة إلى سنة أخرى : على خلاف الاعتمادات ميزانية الدولة ، فان اعتمادات حسابات الخاصة للخزينة يمكن نقلها من سنة إلى أخرى ، وتعود أسباب هذا النمط في التسيير حسابات الخاصة للخزينة إلى العوامل التالية:

- إن نقل الاعتمادات من سنة لأخرى هو نقل يتم بقوة القانون ، فرغم أن نص المادة 51 من قانون متعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم، نص على قابلية نقل الأرصدة المتبقية في كل صنف من حسابات الخاصة للخزينة إلا أن الفقرة الأولى من المادة 57 من ذات القانون كرست هذا الإجراء ، حينما ألزمت عملية النقل في حسابات التخصيص الخاص¹ بقولها " تكون الفوارق الملحوظة عند نهاية السنة المالية بين الموارد و النفقات في حسابات التخصيص الخاص، موضوع نقل جديد في نفس هذا الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية".

- إن تسيير الحسابات الخاصة للخزينة تسيير غير مألوف و غريب عن مبدأ السنوية الذي يشكل أهم قواعد الميزانية العامة من جهة ، ومن جهة أخرى فان عملية النقل لا تقتصر على الرصيد المتبقي بل تشمل أيضا الترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها، الأمر الذي يجعل من الحسابات الخاصة للخزينة موضعا للنفقات التراكمية التي تنقل من سنة إلى أخرى.

- عادة ما ترتبط الحسابات الخاصة للخزينة باعتمادات الدفع و رخص البرامج²، و التي تنقل تلقائيا عن طريق مقرر بسيط لنقل الاعتمادات يصدرها وزير المالية .

¹ - أمزال فاتح، نفس المرجع (نظام حسابات التخصيص الخاص)، ص52 و53

² - هذه العلاقة أقرتها المادة 06 من قانون المحاسبة العمومية ، المعدل و المتمم " تسجل نفقات التجهيزات العمومية و نفقات الاستثمار و نفقات بالرأسمال في ميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج و تنفيذ باعتمادات الدفع ، وكذا المادة 11 من المرسوم رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز" ومع مرعة أحكام المادة أعلاه ، ترصد الاعتمادات المالية المتعلقة بالعمليات في شكل رأسمال من ميزانية الدولة للتجهيز طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و الجدير بالذكر أن رخص البرامج، هي تلك الاعتمادات التي تفتح لمدة تتجاوز السنة و تخصص لتنفيذ البرامج الاستثمارية و المشاريع الكبرى التي لا يمكن إنجازها خلال سنة واحدة، أما اعتمادات الدفع فهي تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبق، وبسبب عدم وجود إجراءات صارمة و ملزمة، المحددة لآجال تنفيذها، فإنها يمكن أن ترحل بسهولة في ميزانيات السنوات اللاحقة في حالة عدم استعمالها في مدة سنة .

ثانيا- مدى استخدام الحكومة لحسابات الخاصة للخبزينة كوسيلة لتعديل الرخصة البرلمانية

إن إنشاء حسابات الخاصة للخبزينة كما هو مقرر فقها وقانونا يترجم المساوى المترتبة عن تسيير الميزانية العامة للدولة في عدم قدرتها من الناحية الهيكلية و التنظيمية إحتواء لوحدها جميع العمليات ذات صلة بالتسيير المالي. ومن خلال هذا القصور التنظيمي ظهرت هذه الحسابات على أساس بسيط و شرعي يعطي الامتيازات الضرورية للدولة التي ازدادت صلاحياتها بتطور وظائفها في العصر الحالي، غير أن الإفراط في استعمال هذه الحسابات أدى إلى تغيير وضعها الطبيعي بسبب عدم وجود قواعد صارمة تضبط استعمالها، فقد أدى الترخيص على إمكانية تنظيم تمويل حسابات الخاصة للخبزينة في الحالات العادية أو الاستعجالية عن طريق التنظيمات دون أي قيد أو شرط، بموجب أحكام الفقرة الثانية من المادة 55 ، و المادة 57 من قانون المتعلق بقوانين المالية ، إلى تراجع الرخصة البرلمانية و فتح للحكومة مجالا واسعا للتخلص منها ، كما ترتب عن هذا الترخيص سوء استعمال حسابات الخاصة للخبزينة إلى درجة أن أصبحت بمثابة ميزانية موازية للميزانية العامة بسبب الإفراط في استعمالها رغم طابعها الاستثنائي المكرس بموجب المادتين 08 و 49 من قانون المتعلق بقوانين المالية، حيث عرفت هذه الحسابات تطورا ملحوظا على مستوى ميزانية الدولة كما يبدو من خلال الجدول أدناه¹.

¹ - التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، ص 76

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

الجدول رقم 35 يبين تطور حسابات الخاصة للخرينة
خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013

التعيين	العدد				البنية (2013)	حسابات لم تتحرك(2013)
	2013	2012	2011	2010		
حسابات التجارية "301"	03	03	03	03	%3	--
حسابات التخصيص الخاص "302"	77	74	75	71	%71	08
حسابات التسبيقات "303"	04	04	04	04	%4	-
حساب القروض "304"	11	12	12	12	%11	-
حسابات التخصيص الخاص -منح "305"	01	01	01	01	%1	-
حساب المساهمة " 306 "	09	09	09	09	%9	08
المجموع	105	103	104	100	%100	16

ورغم إنخفاض لعدد حسابات الخاصة للخرينة ، فإن ميزانية الدولة لاتزال تحتوي على عدد هام منها ، إذ بلغ عددها سنة 2013 إلى 100 حساب مقابل 105 حساب مسجل سنة 2010 مما يدل على أن تخفيض هذه الحسابات الذي كان مطلبا من البرلمان يسير بوثيرة بطيئة.

و فضلا عن التطور الكمي لهذه الحسابات فإن استعمالها لايزال في غياب الرقابة البرلمانية يفترق للشرعية، حيث سجل مجلس المحاسبة انحرافات كبيرة في استعمال هذه الحسابات كما دون في معظم تقاريره عدة مخالفات قانونية على مستوى تسيير لحسابات الخاصة للخرينة لاسيما حسابات التخصيص الخاص نذكر من بينها:

- غياب برامج العمل تحدد الأهداف المنشودة و آجال التنفيذ و كذا غياب نظام المتابعة و تقييم ، كما هو منصوص عليه في المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000 ، المعدل و المتمم، حيث لاحظ المجلس المحاسبة سنة في تقريره الصادر في سنة2013 مثلا أنه لم يتم عمليا ضبط برنامج واضح لحسابات مثل حساب 305-069 " صندوق التضامن الوطني "، وحساب 302-135 " صندوق الدعم العمومي للأندية الرياضية المحترفة، وحساب 302-096 " صندوق الاستعجالات و نشاطات العلاجية الطبية"، و لم يتم

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

اعداد الحصائل هذه الحسابات و المتعلقة باستخدام التخصيصات الممنوحة ، مما يؤثر على متابعة الانجازات و التقييمات الضرورية.¹

- تزويد حسابات الخاصة للخزينة بقوة رغم عدم استعمالها وبقائها جامدة : سجل المجلس على غرار السنوات السابقة في تقريره المتعلق بقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، بأن حوالي 16 حسابا لم تعرف حركة و لم يتم استعمالها منذ فترة طويلة رغم أنها أظهرت أرصدة كبيرة ، مثل حساب رقم 123-302 "الصندوق الوطني للتراث الثقافي" الذي بقي ساكنا منذ نشأته سنة 2006، و حساب رقم 093-302 " صندوق دعم هيئات للصحافة المكتوبة و السمعية و البصرية و الالكترونية و نشاطات تكوين و تحسين مستوى الصحفيين و المتدخلين في مهن الاتصال" ، حيث لم يتم استعمال هذا الحساب منذ سنة 2005، وحساب رقم 081-302 " الصندوق الوطني لتهيئة الاقليم" الذي لم يعرف أي نشاط منذ 2003... إلخ.

- عدم مطابقة العمليات الممولة من حسابات التخصيص الخاص مع مدونة السارية المفعول و أحكام القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم ، كما هو الحال بالنسبة لحسابات التخصيص التي نذكر من بينها :

* حساب رقم 069-302 " الصندوق الخاص للتضامن الوطني" ، حيث أن جزء من العمليات المنجزة من قبل الصندوق لا يتوافق مع نفقات التضامن ، المنصوص عليها في مدونة النفقات و الإيرادات.

* حساب رقم 11-302 " صندوق التنمية الريفية و استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز" ، الذي استعمل لتغطية نفقات التسيير ، لا سيما تلك النفقات المتعلقة برواتب و أجور أعضاء الخلية المكلفة بتطهير المنازعات ، و هو ما يخالف أحكام المادة 52 من قانون 84-17 السالف الذكر.²

* حساب رقم 128-302 " صندوق تملك الاستعمال و تطوير تكنولوجيات الإعلام و الاتصال" ، قد تم استعماله في نفقات الاستغلال الخارجة عن مدونة النفقات للحساب المذكور¹ ، و قد تم تسجيل هذه المخالفة أيضا سنة 2012.

¹- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، ص83

²- تنص المادة 52 من قانون المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، على أنه " يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات أو التعويضات لأعوان الدولة أو المجموعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص للخزينة، ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك"

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- ضعف استخدام التخصيصات الممنوحة للحسابات الخاصة للخرينة على الرغم من أهمية الأرصدة المتراكمة التي تضمها ، حيث يلاحظ ضعف مسجل على مستويات استهلاك الاعتمادات المخصصة لهذه الحسابات فعلى سبيل المثال، يتم تزويد حساب رقم 112-302 " صندوق تعويض الضحايا وذوي الحقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية" في كل سنة بمخصصات جديدة قدرها 500 مليون دج ، رغم أن نسبة الاستهلاك تعرف تناقصا مستمرا ، حيث بلغت 10,23% سنة 2011، و 5,04% سنة 2012، و 0,92% سنة 2013 .

- تحويل اعتمادات مالية بين حسابات الخاصة للخرينة ، حيث سجل المجلس هذه المخالفات في عدة مرات ، فعلى سبيل المثال قامت وزارة المالية سنة 2013 بتحويل مبلغ مالي يقدر بـ 221.791 مليار دج من حساب رقم 061-302 " نفقات بالرأس المال" إلى حساب رقم 137-302 " الصندوق الوطني لدعم الاستثمار لربط الشبكة الكهرباء و الغاز " ، و ذلك في غياب أي نص قانوني .

- إن الإفراط في استعمال هذه الحسابات قد يتسبب في بعض الأحيان في عجز تام للميزانية بسبب استعمال تحويلات غير مبررة الناتجة عن تسبيقات غير مسترجعة و مسددة ، فعلى سبيل المثال بلغت عجز حساب التسبيقات سنة 2013 مبلغ 5.575 مليار دج مقابل 10.845 سنة 2012 ، و 79.728 مليار دج سنة 2011، و 125.589 مليار دج سنة 2010.

إن هذه المساوئ الناتجة عن سوء استخدام الحسابات تؤدي حتما و بطريقة مباشرة إلى زيادة في أعباء التي قد يتحملها المواطن من خلال زيادة في الضرائب أو تكون على عاتق الخزينة العامة. و عليه ننتهي من دراستنا هذه إلى أن الحكومة في غياب الرقابة البرلمانية أثناء التنفيذ الميزانية تملك سلطات واسعة في تسيير الحسابات الخاصة للخرينة الأمر الذي يساعدها على التخلص من الرخصة البرلمانية ، بحيث تملك السلطة التنفيذية من خلال هذه الحسابات صلاحيات تحويل مبالغ هامة لتغطية نفقات أخرى لم تحدها الرخصة أو لتمويل حساب أخرى بهدف المحافظة على اعتمادات مالية معتبرة

¹ - أستعمل حساب رقم 128-302 " صندوق تملك الاستعمال و تطوير تكنولوجيات الإعلام و الاتصال"، في دفع فاتورة اتصالات الجزائر بمبلغ قدره 418.692 دج تتعلق بمصاريف خدمات الإنترنت -جواب فوري - (DJAWAB . FAWRI) ، و هو ما لا يتماشى مع مدونة النفقات هذا الحساب، بحيث كان يفترض أن يستعمل هذا الحساب في إطار استراتيجية الحكومة لتطوير تكنولوجيات الاعلام و الاتصال ، وذلك في إطار الاتفاقية القطاعية المشتركة متعلقة بتطوير الفضاءات وتطوير الدخول و تعميم استعمال تقنيات الإعلام و الاتصال . راجع الملحق التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2013 ، ص 494

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

في السنوات المقبلة ، و من ناحية أخرى يضمن نظام القانوني المتعلق بتسيير هذه الحسابات، نقل أرصدة المتبقية من سنة إلى أخرى ، وكذا الترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها، الأمر الذي يجعل من الحسابات الخاصة للخزينة موزعا للنفقات التراكمية التي تنقل من سنة إلى أخرى.

إن هذه السهولة في تسيير الحسابات الخاصة للخزينة و كذا عدم خضوعها للرقابة البرلمانية الصارمة بسبب طريقة تصديق عليها التي تقوم على التصويت الواحد و الاجمالي الذي يشمل فقط الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق، قد شجع السلطة التنفيذية على استعمالها بشكل مفرط مخالفة بذلك قواعد القانون المرجعي لقوانين المالية الذي اعتبر هذه الحسابات كإجراء استثنائي من الميزانية العامة بموجب المادتين 8 و 49 منه، حيث أصبحت تدرج جزء هام من التكاليف التي يفترض أن لا تكون خارج الميزانية العامة في حسابات الخاصة للخزينة.

إن هذه الممارسات التي تفتقر إلى المصدقية أضحت مكرسة بصفة دائمة، بحيث غالبا ما يتم خصم نفقات حقيقية للدولة و تخصيصها لنفقات توصف بأنها استثنائية ، في حين كان هذا التخصيص يفترض أن يتم و بصفة إلزامية ضمن إطار الميزانية العادية.¹

و بسبب هذا الإفراط في الاستعمال أصبحت لهذه حسابات وزن مهم على مستوى الميزانية العامة للدولة، الأمر الذي جعلها تظهر كميزانية مستقلة و موازية لها، رغم طابعها الاستثنائي.

ثالثا- محدودية الرقابة البرلمانية على الحسابات الخاصة للخزينة : كقاعدة عامة يتمتع البرلمان

الجزائري بسلطة إنشاء حسابات التخصيص ،حيث نصت المادة 48 من قانون المتعلق بقوانين المالية بأنه " لا يجوز فتح هذه الحسابات إلا بموجب قانون المالية "، رغم أن المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 18-93 المؤرخ في 29 ماي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 وضعت استثناء على هذه القاعدة ، بحيث خولت للوزير المالية صلاحية فتح وغلق أ حساب المساهمة بموجب قرار صادر منه. ورغم هذا الاختصاص الهام المتمثل في سلطة الانشاء الذي يتمتع به البرلمان إلا أن المبادرة بإنشاء هذه الحسابات و تحديد مضمونها تبقى بيد الحكومة ، بينما يقتصر دور البرلمان على الموافقة عليها بطريقة شبه آلية² ، الأمر الذي يجعل من هذه السلطة لها فقط طابع رمزي و شكلي.

¹ - Universalité Du Budget Ait Mokhtar Omar, «L'incidence Des Opérations Des Comptes Spéciaux Du Trésor Sur L'unité Et De L'état »,Magister En Finance Publique, Faculté Des Sciences Economiques, Sciences De Gestion Et Sciences Commerciales ,université de Tlemcen - Abou bakr belkaid-,2003, p18

² - أ. يلس شاولش بشير، نفس المرجع (صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة : حسابات التخصيص الخاص)، ص110

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ولقد حاول البرلمان في العديد من المرات تكريس سلطته على هذه الحسابات، ففي سنة 1989 بادر النواب بتعديل أحكام المادة 68 من قانون 07 جويلية 1984 من خلال إلزام الحكومة بإرفاق مشروع قانون المالية بعدة وثائق منها قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين فيها مبلغ الإيرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات¹. و يكشف هذا التعديل عن رغبة البرلمان في حق الإطلاع على مضمون هذه الحسابات و متابعة تنفيذها .

كما قام البرلمان أمام إصرار الحكومة بعدم تنفيذ التعديل المقرر بموجب أحكام المادة 68 السالفة الذكر بوضع حكم في المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000، يلزم بمقتضاه الأمرين بالصرف بإعداد برنامج عمل تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة و كذا الآجال الإنجاز ، إضافة إلى ذلك اقتضت هذه المادة ضرورة وضع قائمة تحدد من خلالها نفقات و إيرادات هذه الحسابات ، كما ألزم هذا النص الحكومة وضع جهاز لمتابعة و تقييم حسابات التخصيص الخاص معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين.

بالإضافة إلى ذلك لعب البرلمان الجزائري دورا كبيرا في دفع الحكومة إلى تقليص حسابات الخاصة للخرينة، حيث باشرت الحكومة منذ 2010 إلى إجراء عملية تطهير حسابات التخصيص الخاص ، فعلى سبيل المثال في سنة 2015 عمدت الحكومة على جمع 11 حساب خاص في 05 حسابات و إقفال و إدماج 05 حسابات في الميزانية و إقفال نهائي لحساب واحد ، أما في سنة 2016 فقد قامت الحكومة بموجب قانون المالية لسنة 2016 بغلق نهائيا لـ 03 حسابات ، بينما حددت فترة زمنية تمتد إلى غاية 2016/12/31 لغلق حساب واحد، و أخرى تستمر إلى غاية 2017/12/31 لغلق ثلاثة حسابات، في حين تم قفل و دمج حساب واحد و تعديل حساب واحد ، و في المقابل ذلك تم فتح حساب واحد جديد.

و نشير إن تعدد هذه الحسابات كان محل نقد من طرف البرلمان ، حيث ورد في المذكرة المقدمة من طرف الحكومة تتضمن عرض مشروع قانون المالية لسنة 2015، بأن " تعدد حسابات التخصيص الخاص ونقص الشفافية و الصرامة في تسييرها، قد كانت محل انتقادات قضاة مجلس المحاسبة، و نواب الغرفتين

¹- أ. يلس شواوش بشير، نفس المرجع (المالية العامة - المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 109

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

التشريعتين أثناء مناقشة مختلف قوانين ضبط الميزانية من أجل أخذ بعين الاعتبار هذه الملاحظات تم مباشرة ، ابتداء من 2010 ، عملية تطهير الحسابات التي ستتوصل عبر قانون المالية 2015¹ .

و رغم هذه الجهود المبذولة من قبل البرلمان إلا أنها لا تكفي لتثبيت سلطته على هذه الحسابات ،وهذا لأسباب عديدة نجلها فيما يلي:

- وجود عدد كبير من الحسابات الخاصة للخرينة حيث بلغ عددها إلى 100 حساب ،سنة 2013 ، الأمر الذي يجعل من الصعب التحكم فيها بسبب عدم شفافتها.

- يجري التصويت على هذه الحسابات طبقا للمادة 70 من قانون المتعلق بقوانين المالية بصفة إجمالية ، فالبرلمان لا يصوت إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها ، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة، و هذا يعني أن التصويت عليها يتم جملة واحدة بالنسبة للصنف واحد من الحسابات على أساس أن كل صنف من حسابات الخاصة للخرينة يشكل بكامله حسابا وحدا رغم احتوائه على العديد من الصناديق²، حيث بلغ في سنة 2013 عدد الحسابات لصنف حسابات التخصيص الخاص لوحده 74 حساب أما صنف حساب القروض فقد اشتمل على 12 حساب³.

وهكذا يظل الترخيص الذي يمنحه البرلمان مبتورا و سطحيا ، طالما أن نظام إقرار الحسابات الخاصة للخرينة يعتمد على التصويت الواحد و الإجمالي الذي يشمل فقط الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق، و لا يتناول الموارد على الاطلاق سواء من حيث أنواعها أو من حيث حجمها ، كما لا يمتد إلى النفقات الخاصة لكل حساب .

- إن المصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية الذي تقدمه و الذي تدرج ضمنه الحسابات

الخاصة للخرينة في الجزء الثاني، يتم دون تمكين السلطة التشريعية من الاطلاع على الوثائق التفسيرية

و الجداول المتعلقة بهذه الحسابات ، مما يؤدي إلى فقدان الرخصة البرلمانية فاعليتها⁴.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية ، مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2015، ص25

²- أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع (صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخرينة : حسابات التخصيص الخاص)، ص117

³- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2013، ص76

⁴- أمزال فاتح، نفس المرجع (نظام حسابات التخصيص الخاص)، ص60

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المبحث الثالث : سلطة البرلمان أثناء تنفيذ قوانين المالية

بين ضعف وإمكانية تعزيزها

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على إصدار الترخيص المالي « L'autorisation budgétaire » من خلال إقرار قانون المالية، و إنما يمتد إلى مرحلة التنفيذ 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.

و تأخذ الرقابة المالية من الناحية النظرية صورة أدق و أقوى أثناء تنفيذ قوانين المالية و استخدام الإعتمادات المقررة بموجب الرخصة المالية، غير أن استخدامها قد يطرح اشكالات عديدة تتعلق مدى قدرة الهيئة التشريعية على استخدام الوسائل القانونية المتاحة لها في مراقبة التسيير المال العام و احترام الرخصة المالية، كما تقتضي هذه الدراسة معرفة التجارب النظم المقارنة في مجال الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية العامة.

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 بدى البرلمان محدودا جدا خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء من خلال الرقابة على قوانين المالية التكميلية أو بالنظر إلى إستعمال وسائل العامة للرقابة (المطلب الأول)، و في المقابل ذلك نجد برلمانات بعض الدول على غرار بريطانيا و فرنسا تتمتع بسلطة واسعة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية العامة (المطلب الثاني)، غير أنه بعد صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية سنة 2018 ، و الذي سيدخل حيز التنفيذ سنة 2021، فإنه بلا شك ستعزز سلطات البرلمان خلال مرحلة تنفيذ الميزانية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : محدودية الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ قوانين المالية

في ظل القانون سنة 1984

تتجسد الرقابة البرلمانية المعاصرة من خلال استخدام السلطة التشريعية الأدوات القانونية الرقابية كالأسئلة و الإستجواب و لجان التحقيق والتحقيق حول كيفية تنفيذ الميزانية العامة ، بالإضافة إلى

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وجوب موافقة البرلمان بموجب القوانين المالية التكميلية ، أو عن طريق التصويت على الأوامر التشريعية المتضمنة القوانين المالية التكميلية، على التعديلات و الإضافات التي أقرتها السلطة التنفيذية على الرخصة البرلمانية.

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

الفرع الأول : المراقبة البرلمانية الشكلية لقوانين و الأوامر المتضمنة قانون المالية التكميلية

يمكن للحكومة أن تدخل تعديلات على قانون المالية الأولي خلال السنة بسبب الظروف الطارئة أو نتيجة للتطورات الإقتصادية 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 كلا الحالتين يجب أن يعرض مشروع قانون المالية التكميلي على البرلمان للمصادقة عليه ، مما يشكل فرصة سانحة للبرلمانية من أجل مراقبة و الوقوف 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 مناقشة و تصويت على قانون المالية التكميلي(ثانيا).

أولا- استبعاد تعديلات 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، و التي أقرتها السلطة التنفيذية خلال السنة المالية عن طريق التنظيمات المتضمنة نقل و تحويل و توزيع الاعتمادات المالية ، غير أن التجربة العملية بينت أن الحكومة لا تقدم أجوبة دقيقة و وافية حول هذه التعديلات المدرجة، فهي تكتفي بتقديم

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أرقام فارغة يتضمنها التقرير مشروع قانون المالية التكميلي، الذي يشكل المصدر الوحيد للمعلومة المقدم 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 للجني 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 المقبل¹.

وعلى هذا الأساس يكون البرلمان الفرنسي على دراية تامة بمسار الاعتمادات المالية خلال السنة، طالما أنه يمتلك المعلومة و بصفة منتظمة عن جميع التعديلات التي أدرجتها الحكومة على قانون المالية الأولي ، و من 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 معلومات الضرورية و الكافية حول سير الاعتمادات المالية قبل أن يعرض عليه مشروع قانون المالية التكميلي، و فضلا عن ذلك فإن تقديم وثائق هامة و التي تكون مرفقة بمشاريع قوانين المالية التصحيحية يعزز سلطته و مكانته.

¹ - و فضلا عن هذه القيود الواردة في المادة 13 من قانون العضوي لسنة 2001 ، إستلزمت ذات المادة ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة قبل إقرار مرسوم التسبيق ، و عدم تجاوز الاعتمادات الاضافية نسبة 1% من الاعتمادات المرخص بها و المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي، إضافة إلى إشتراطت هذه المادة ضرورة عدم المساس بتوازن الميزانية المقرر بموجب آخر قانون المالية.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أما وضع البرلمان الجزائري فيختلف تماما ، حيث لم ينص قانون المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم على ذات الحكم الوارد في المواد 13 و 35 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 ، و لا يعزز مكانته في ممارسة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية العامة .

ثانيا- محدودية سلطة البرلمان أثناء مناقشة و إقرار قوانين المالية التكميلية

إن لجوء الحكومة إلى قوانين المالية التكميلية يضع 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 2016¹ ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين 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 و مقرر اللجنة .

و تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيه التشريع عن طريق الأوامر و ذلك بموجب

المادة 142 من دستور 2016 التي نصت على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع 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 ..."

و بسبب 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 لاتردد السلطة التنفيذية في إستخدام هذه الوسيلة القانونية رغم أنها تتسم بالطابع الاستثنائي ، فخلال 16 سنة صدرت في بلادنا عشر (10) أوامر متضمنة قوانين مالية التكميلية ، و الصادرة عن الجهاز التنفيذي ، مقابل أربع (04) قوانين مالية تكميلية صوتت عليها السلطة التشريعية ، بينما امتنعت السلطة

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 غشت 2016، العدد 50، ص55

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

التنفيذية عن إستخدام قوانين التكميلية في أربع مناسبات، و ذلك في سنوات 2004، 2013، 2014،
2016، كما يبدو من خلال الجدول التوضيحي أدناه:

جدول توضيحي رقم 36 يبين عدد القوانين و الأوامر المتضمنة

قوانين المالية التكميلية خلال سنوات 2000 إلى 2016

السنوات	قوانين المالية التكميلية	الأوامر المتضمنة قوانين المالية التكميلية
2000	قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون مالية التكميلي لسنة 2000	-----
2001	قانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 يوليو 2001، يتضمن قانون مالية التكميلي لسنة 2001	-----
2002	-----	أمر رقم 01-02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002
2003	قانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 يونيو 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003	-----
2004	عدم صدور النص القانوني	عدم صدور النص القانوني
2005	-----	أمر رقم 05-05 المؤرخ في 25 يوليو 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005
2006	-----	أمر رقم 04-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006
2007	-----	أمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 يوليو 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007
2008	-----	أمر رقم 02-08 المؤرخ في 24 يوليو 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008
2009	-----	أمر رقم 01-09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009
2010	-----	أمر رقم 01-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010
2011	قانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 يوليو 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011	-----
2012	-----	أمر رقم 03-12 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012
2013	عدم صدور النص القانوني	عدم صدور النص القانوني
2014	عدم صدور النص القانوني	عدم صدور النص القانوني
2015	-----	أمر رقم 01-15 المؤرخ في 23 يوليو 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015
2016	-----	-----

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ويبدو 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 .

و هكذا 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 بسبب اعتماد دستور السابق لسنة 1996 بموجب المادة 124 نظام دوري في السنة¹ ، 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 و التحقق 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.

¹ - نص الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور 1996 على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان "

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ويعمار البرلمان رقابته بوسائل متعددة أقر له الدستور ، و إن كان معظمها يتعلق بالنشاط

العام للحكومة ، إلا أن بعض منها ينطبق فقط على النشاط المالي كما هو الشأن بالنسبة لرقابة قانون

تسوية الميزانية.

و يقصد بالوسائل العامة للرقابة على نشاط الحكومة، تلك الوسائل التي لا ترتبط فقط

بالنشاط المالي للدولة و لكن تمتد أيضا إلى مختلف الأنشطة الأخرى، ويمارس أعضاء البرلمان هذه الوسائل

إما بصفة فردية (الفرع الأول) أو بصفة جماعية¹ (الفرع الثاني) .

أولاً- الوسائل الفردية للرقابة : الوسائل الفردية للرقابة هي تلك الوسائل التي تكون في متناول

أي عضو في البرلمان و التي يمكن أن يستخدمها بمفرده و دون حاجة إلى دعم من قبل أعضاء آخرين

بهدف مراقبة و متابعة العمل الحكومي .

وتعتبر الوسائل الفردية بمثابة قنوات حوارية بين الحكومة و البرلمان ، تمكن هذا الأخير

من التقصي عن المعلومات و متابعة أعمال و نشاط الحكومي ، وعلى هذا الأساس لا يترتب عنها مباشرة

إقرار مسؤولية الحكومة و إنما يكون غرض منها طرح طلب استفساري و استفسامي حول عمل الحكومة

و ذلك عن طريق الاستجواب و الأسئلة، فهل تتحقق الفعالية في حصول البرلمان على معلومات دقيقة

حول حقيقة تنفيذ قوانين المالية و مدى احترام الرخصة البرلمانية من خلال هتين الوسيلتين؟.

1- الاستجواب: إحدى و سائل 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 ، و قد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

، أو بإحدى أعضائها ، و فضلا عن ذلك فإنه قد يترتب عنه إحراج أي عضو في الحكومة ويدفعه

إلى توضيح سياسته²، وطبقا للمادة 151 من الدستور 2016، يمكن لأي عضو في البرلمان استجواب

الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويشترط لإقرار الإستجواب أن يكون موضوعه من قضايا الساعة

و المعاصرة و بالتالي لا يمكن أن يتناول القضايا القديمة التي مر عليها الزمن، كما يستلزم بموجب المادة 66

¹ أ. بلس شاوش البشير، نفس المرجع (المالية العامة - المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري)، ص 290

² د. عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية ، القبة ، 2006، ص 154

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

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 ، و يجب أن يبلغ في هذه الحالة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة لقبوله .
يقدم مندوب الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض عرضا يتناول موضوع الاستجوابه ، ثم تجيب عنه الحكومة .

وعلى غرار النصوص السابقة لا يشير النص الجديد و الممثل في القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، على أية إجراءات في حالة عدم تقديم الحكومة اجابات غير مقنعة ، كما لم يبين هذ النص عن الجزاء المترتب في حالة عدم الرد على الاستجواب .
و على هذا الأساس لا يمثل الاستجواب و سيلة 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 يجهلها¹ ، و تجيز المادة 152 من دستور سنة 2016 لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي خلال أجل أقصاه 30يوما ، و تتم الإجابة عن عن الأسئلة في جلسات يعقدها المجلس .
و إذا 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 تبتدئ من 2012 إلى 2017، بينت أنها لا تزال تعاني قصورا كبير لا من حيث الكم و لا من حيث الكيف .
فمن حيث الكم ، لا يزال لدى أعضاء البرلمان إرتباك أو تردد في استعمال هذا الأسلوب للرقابة ، كما هو واضح من خلال الجدولين أدناه .

¹- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام
الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

جدول رقم 37 يتضمن عدد الأسئلة الشفوية

خلال العهدة التشريعية 2015-2017

السنوات	الجلس الشعي الوطني			مجلس الأمة		
	النسبة المئوية	عدد الأسئلة المطروحة في إطار الرقابة المعاصرة	النسبة المئوية	مجموع الأسئلة الشفاهية	عدد الأسئلة المطروحة في إطار الرقابة المعاصرة	النسبة المئوية
2016	70	01	1,42%	19	00	00%
2015	480	03	0,62%	65	01	1,53%
2014	147	02	1,36%	83	00	00%
2013	273	06	2,19%	53	03	5,6%
2012	51	00	00%	23	00	00%

جدول رقم 38 يتضمن عدد الأسئلة الكتابية

خلال العهدة التشريعية 2015-2017

السنوات	الجلس الشعي الوطني			مجلس الأمة		
	النسبة المئوية	عدد الأسئلة المطروحة في إطار الرقابة المعاصرة	النسبة المئوية	مجموع الأسئلة الكتابية	عدد الأسئلة المطروحة في إطار الرقابة المعاصرة	النسبة المئوية
2016	418	00	00%	55	00	00%
2015	629	11	1,74%	06	0	00%
2014	288	03	1,04%	06	00	00%
2013	382	09	2,35%	15	00	00%
2012	28	00	00%	09	00	00%

أما من حيث الكيف ، فإنه يلاحظ أن معظم الأسئلة التي تطرح إما لها طابع عام ، كسؤال المؤرخ في 2016/05/16، الذي وجهه إلى وزير المالية من قبل النائب السيد عبد العزيز بلقايد بخصوص تقييم آلية النفقة الجبائية و دورها في الاقتصاد الوطني ، أو السؤال النائب محمد داوي ، المؤرخ في 2013/12/11 حول الإجراءات الوقائية لحماية المال العام من العملة المزورة .

كما أن بعض من الأسئلة تحمل طابع محليا كسؤال المتعلق نسبة الاستهلاك الاعتمادات المالية لبرامج التنمية لولاية عنابة، من طرف النائب محمد صغير حماني بتاريخ 2015/09/09، أو السؤال الذي تقدمت به النائبة حجيرة خليفة حول نسبة استهلاك الاعتمادات المالية لمختلف البرامج بولاية ميلة سنوات 2013-2014.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

ثانيا -الوسائل الجماعية للرقابة :

تعتبر الوسائل الجماعية للرقابة من أهم الأدوات القانونية التي تتمتع بها السلطة التشريعية مباشرة الرقابة على عمل الحكومة ، بل وقد يترتب عن إستخدام هذه الآلية للرقابة المسؤولية السياسية فردية كانت أو جماعية للحكومة .

وتمكن الوسائل الجماعية للرقابة ، البرلمان من مراقبة مدى تنفيذ مخطط الحكومة و برنامج 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 ، و يمكن أن تحتتم هذه المناقشة بلائحة إما بتصويت ملتمس الرقابة ، الذي يترتب عنه وجوبا استقالة الحكومة . و يمثل بيان مناقشة السياسة العامة فرصة للبرلمان لمناقشة المسائل المالية و لمتابعة 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 ، و قد ينصب التحقيق على قضايا ذات طبيعة مالية و مرتبطة 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 20عضوا في مجلس الأمة .

و الملاحظ من الناحية العملية عزوف البرلمان عن استخدام هذه الوسيلة رغم الفضائح المالية الكبيرة و الفساد المالي المنتشر الذي يخنق أجهزة الدولة ، حيث بقي البرلمان ساكنا في قضايا الفساد مثل قضية سوناطراك 1 و 2، وقضية دنيا بارك، وقضية طريق السيار شرق و غرب.

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

المطلب الثاني : الرقابة المعاصرة في بعض النظم المقارنة

تتمتع البرلمانات في بعض النظم المقارنة على غرار الولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا و فرنسا و بريطانيا و غيرها من الدول ، بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية ، الأمر الذي أكسبها سمعة طيبة و احتراماً دولياً ، بحيث أصبحت نموذجاً يقتدى .

ولتسليط الضوء على هذه التجارب، ستقتصر دراستنا على نموذجين مختلفين أحدهما ينتمي إلى المدرسة أنجلو سكسونية ، و هو النموذج البريطاني((الفرع الأول) ، و الثاني 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 و التي تتولى الإستقصاء ، و الإشراف على الإنفاق العام ، و تعتمد تلك اللجان في ممارسة عملها الرقابي على ما يرد إليها من تقارير عن طريق المحاسب المراجع العام ¹.. comptroller and auditor general الذي يعد المساعد الرئيسي للبرلمان في ممارسته للرقابة على الإنفاق العمومي.

¹- المراقب المدقق العام أو المراجع المحاسب العام هو موظف سامي برتبة وزير يتم تعيينه من قبل الملك، ويتمتع بإستقلال التام ، بحيث لا يتم عزله إلا بقرار مشترك بين مجلس العموم و مجلس اللوردات، وراتبه 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 أغلبهم في لندن ويتوزع الباقون بين المدن الشمالية و اسكتلندا ، أما إيرلندا الشمالية فتضم مؤسسة مستقلة تتولى مهمة رقابة الحسابات الإدارية لهذه المنطقة، كما يقوم المكتب بتوظيف مائتين وخمسة و خمسين موظفاً (255) بصفتهم خبراء محاسبين مؤهلين ، إضافة إلى ذلك يمكن لهذه الهيئة أن تستعين بمستشارين خارجيين للقيام ببعض المهام.

يمارس المكتب إختصاصه الرقابي على جميع النفقات العامة قبل تنفيذها، حيث تعرض عليه أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ليأذن بصرفها إن كانت مطابقة للقوانين و الأنظمة من حساب الإيرادات المودعة في بنك انكلترا لتنتقل 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 لاحقاً إلى مجلس العموم بموجب تقرير نهائي .

راجع عزة عبد العزيز، قواعد الرقابة المالية العليا و أجهزتها في القانون الوضعي و التشريع الإسلامي - دراسة مقارنة -، أطروحة الدكتوراه، كلية الشريعة و الإقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015، ص 307 و 308

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد تحت تصرف المحاسب العام حوالي 900 موظف يساعدونه في ممارسة رقابة دائمة ومنظمة على كشوف المصروفات ، و من تم فهو يمكن مجلس العموم (House of Common) من أن يتعرف على مدى إستخدام المال العام وفق الأهداف التي أقرها ¹ .
وتتضمن هذه اللجان في لجنة الحسابات العامة و لجنة التقديرات و اللجان الإدارية الأخرى .

أولاً-الرقابة بواسطة لجنة الحسابات العامة (P.A.C) The Public Accounts Committee :

تعد أداة مجلس العموم الأساسية في ممارسة هذه الرقابة ، وقد أنشئت هذه اللجنة لأول مرة بقرار صدر في 08 أبريل 1861 بناء على إقتراح 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) . و يرأس هذه اللجنة في العادة أحد زعماء المعارضة ممن تتوفر لديهم الخبرة الواسعة و الكفاءة العالية في الشؤون المالية.
وللقيام بالمهمة الأساسية المسندة لهذه اللجنة و المتمثلة في التأكد من أن الأموال العامة أنفقت وفق الرخصة البرلمانية ، أحيطت ببعض مقومات النجاح التي تساعدها في إنجاز مهامها الرقابية ² ،
و تتمثل هذه المقومات في الآتي:

- أن يتراأس 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 إستدعاء كبار الموظفين القائمين بالتصرفات المالية في المصالح الحكومية و مناقشتهم ، حيث يجب عند اجتماع لجنة الحسابات العامة أن يكون حاضرا كل من المحاسب العام (رئيس مكتب الرقابة الوطني) ورؤساء الحسابات في وزارة الخزانة و رئيس الحسابات في الدائرة التي يراد فحص حسابتها ، ويمكن أن يرافقه هذا الأخير أي من مرؤوسيه.
- و يرتكز الفحص بالمقام الأول على مراقبة إستعمال الإعتمادات المالية و إسترشاد بالتقرير المعد من قبل المحاسب العام، و بعد انتهاء من المناقشة تقوم اللجنة بإعداد و نشر تقاريرها.

¹- أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، أطروحة الدكتوراه، جامعة المنوفية، 2000، ص707. وأيضا عزة عبد العزيز، نفس المرجع، ص308

²- المرجع المذكور آنفا، ص708

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

• تعاون و تنسيق بين اللجنة و المحاسب العام ، بحيث تعتمد اللجنة في ممارستها العمل الرقابي على ما يرد في تقرير المحاسب العام و تسترشد برأيه¹.

و يحق للجنة الحسابات العامة في حالة ما إذا تبين لها وجود مخالفات مالية كبيرة بسبب عدم إحترام الإعتمادات المالية المرخص بها، أن تثير مسؤولية الموظفين الماليين و إلى تحريك المسؤولية الوزارية².

ثانيا- دور لجان التقديرات و الإنفاق و اللجان الإدارية و Estimates, Expenditure, and

Departmental Committees

تختص اللجنة التقديرات ببحث وفحص إعتمادات و تقديرات الميزانية العامة للدولة بالتفصيل ، وكذلك مخصصات المؤسسات العامة التي تعتمد في تمويلها على الإيرادات العامة وليس على التمويل الذاتي، ولهذا 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 Committee التي بدأت عملها في سنة 1971 ، وتتشكل هذه اللجنة من 06 لجان فرعية كل منها يشمل على 08 أعضاء أي مجموع 48 عضوا ، وهذه اللجان الفرعية هي : العامة، الدفاع، التجارة و الصناعة، الفنون، البيئة، الخدمة الإجتماعية، العمالة، التعليم، مكتب الوطن.

و قد أسندت لهذه اللجان الفرعية مهمة وضع تقارير تحتوي على التحليل الناقد للتسيير الإقتصادي وعلى مقترحات لأفضل الحلول في صنع القرار المتعلق بالإنفاق العام و إدارة الإقتصاد . 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 لجنة الإنفاق سنة 1979 ، ومن تم أضحت الرقابة

البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية تتركز كثيرا على لجنة الحسابات العامة .

¹ - غير أن اللجنة و إن كانت تسترشد برأي المحاسب العام، إلا أنها ليست مقيدة تماما بفحص الإنفاق الذي فحصه المراقب العام، ومن ناجية أخرى فإن اللجنة لا تستطيع منع الإسراف في الإنفاق ، غير أنها يمكن أن تسلط الضوء عليه وتفحص الأسباب وتقتراح الطرق العلاج و التطوير. المرجع المذكور آنفا، ص 709

² - عطا الله سالم جويعد الصاريرة، المرجع السابق، ص 359

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

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 الإستجواب 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 و 35 من القانون العضوي رقم 692-2001 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 الإعتمادات المالية غير دقيقة و لا تفي بالتمويل المطلوب، فإنه يكون من الضروري تعديل قانون مالية السنوي . وتعتبر هذه النصوص القانونية فرصة هامة لأعضاء البرلمان في إحكام الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، بحيث يمكن لهم مطالبة الحكومة بتفسيرات و التبريرات الضرورية المتعلقة بمختلف التعديلات المدرجة على الإعتمادات المالية سواء كانت تتعلق بفتح الإعتمادات الإضافية، أو إلغائها أو نقلها و تحويلها¹.

ثانيا - الرقابة بواسطة اللجان: يمكن للبرلمان الفرنسي أن ييسر رقابته أثناء تنفيذ الميزانية عن طريق لجان منبثقة عنه ، تتمثل في لجنة المالية و لجنة التحقيق.

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

يحظى عمل لجنة المالية بقدر كبير من الأهمية و القيمة في الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية بالنظر إلى المعلومات

¹ - د. أشرف السيد حامد قبالي، نفس المرجع، ص 713

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

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 الملتمزم بها (Situation Des Dépenses Engagées) و القروض العامة و الدين العام (La Dette Publique) و كذلك تطور الإستخدام العام للنفقات¹.

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

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

وعليه يمكن لكل عضو في البرلمان بإستثناء الحالات الخاصة بالأسرار أن يحصل على كافة المعلومات الأساسية و الضرورية سواء كانت ذات طبيعة الإدارية و المالية حول سير الميزانية و إستخدام الإعتمادات المالية المرخص بها².

ب- الوسائل الحديثة (Les Moyens Nouveaux) : عرفت الرقابة البرلمانية على الميزانية أثناء تنفيذها تطورا كبيرا ونقله نوعية منذ سنة 1979 بسبب الإتجاهات 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 3 جويلية 1978 و 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 و الأمن الداخلي

¹ - راجع المادتين 163 و 164 من قانون 30 ديسمبر 1958 و المتعلق بقوانين المالية.

² - د. أشرف السيد حامد قبّال، نفس المرجع، ص716

الباب الثانيالفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

أو الدفاع القومي، و بصفة سرية إلى رئيس لجنة المالية و الكاتبين العامين التابعين للجنة المالية لكل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ .

- فيما يخص النص الثاني يتعلق الأمر بقانون الصادر في 12 جويلية 1979 و المتضمن تنظيما نهائيا لميزانية 1977 ، وكذا نص المادة 32 من قانون المالية لسن 1980، حيث إهتمت هذه النصوص بتدعيم وسائل الرقابة البرلمانية من ناحيتين¹.

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

- وأخيرا النص الثالث يتعلق الأمر بالمادتين 2 و 95 من قانون الصادر في 18 يناير 1980 الذي عزز من سلطة البرلمان في مسائل الدفاع و المجهود الإجتماعي ، حيث يلزم وزارة الدفاع تقديم مستند يتضمن عن ملخص مفصل إستعمال الإعتمادات المنجزة . أما في الشق الإجتماعي يلزم تقييم الإعتمادات المالية المخصصة في هذا الجانب².

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

تعد لجنة التحقيق و الرقابة لجنة مؤقتة على خلاف لجنة المالية التي تتصف بالدوام و الإستمرارية، 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 .

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

¹- المرجع المذكور آنفا، ص717

²- المرجع المذكور آنفا، ص717

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وفي سبيل إضفاء نوع من الفاعلية على عمل هذه اللجان، أدخل القانون المؤرخ في 19 جويلية 1977 بعض التعديلات الهامة و التي تتمثل في توسيع من سلطة مجلس المحاسبة الذي يلعب دورا مساعدا و 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 الإمتناع و تطبيق العقوبات الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حالة الإدلاء بشهادة الزور¹.

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 الطلب².

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 و المعلومات الضرورية على سير المشاريع العامة، الأمر الذي لم يك في متناوله سابقا³.

المطلب الثالث : إمكانية تعزيز سلطة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية في ظل القانون العضوي الجديد

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

¹- المرجع المذكور آنفا ،ص718,719

²- المرجع المذكور آنفا، ص720,721

³- المرجع المذكور آنفا، ص721

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وهكذا يمكن للسلطة التنفيذية أن تعدل القوانين المالية عن طريق القوانين و الأوامر التصحيحية ، كما يمكنها أن تلجأ إلى التنظيمات من أجل تحقيق هذا الغرض .

غير أن تطبيق هذه الأدوات القانونية الممنوحة 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 إستخدام هذه الأدوات القانونية، مما شكل صعوبة كبيرة للبرلمان في مراقبة العمل الحكومي .

ولتفادي هذه الصعوبات التي إعتضت السلطة التشريعية في ممارسة إختصاصها المالي، وبغية إضفاء الشفافية على طريقة تنفيذ الميزانية العامة ، وضع المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي الجديد لسنة 2018، ضوابط و قواعد تكفل إحترام 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) ، و أخيرا ، 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 ميكانزمات و آليات تزل 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 و الحالة العادية .

ففي الأوضاع الإستعجالية ،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 إعتمادات مالية إضافية ، إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء إعتمادات 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

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

التي تتطلب وقت طويل ما بين (60 و 75 يوما) لتحضيرها و التصويت 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 لبعض القيود، بحيث ألزم الحكومة من أن تبلغ فوراً وقبل إجراء أي تعديل، الجهات المختصة في البرلمان بذلك¹.

أما في الحالة العادية، فقد خول 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، مايلي:

- كل إلغاء لاعتمادات المالية المرخص بها أو تم إعادة إستعمالها من جديد بموجب مراسيم التسوية (أي مراسيم الإلغاء أو مراسيم إعادة الاستعمال)²
- كل مراسيم النقل و التحويل تمس الإعتمادات المالية التقييمية المرصودة لبعض النفقات التي يصعب توقعها عند وضع قانون المالية الأولي، ومن ثم فإن المبالغ المرصدة لهذه النفقات تكون مرشحة للزيادة، بحيث يجوز للحكومة أن تتجاوز المبلغ الاعتماد التقديري³.

¹- تنص المادة 27 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 على أنه " يمكن اتخاذ مراسيم التسبيق خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة للتكفل بالنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح إعتمادات إضافية، وذلك حصريا في الحالات الاستعجالية القصوى، ويمكن فتح الاعتمادات المالية إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء إعتمادات مالية ويتم توزيعها بمرسوم، ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فوراً. وفي كل الأحوال، يجب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية، 03% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية. وتخضع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم".

²- إقتضت المادة 26 من القانون العضوي الجديد من أنه "يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة، بموجب مرسوم. بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو المسؤول المؤسسة العمومية المعني و الوزير المكلف بالمالية. و يمكن إعادة استعمال هذه الاعتمادات وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم.

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

يقدم الوزير المكلف بالمالية، عرضاً شاملاً عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان.

³- إستلزمت الفقرة الثالثة من المادة 31 من القانون المرجعي للجديد لسنة 2018 من أنه " تقيد النفقات المتكفل بها عن طريق اعتمادات مالية تقييمية، عند الحاجة، بمبلغ يفوق الاعتمادات المفتوحة. ويتم تسوية تجاوز الاعتمادات المالية التقييمية بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة في الميزانية العامة للدولة، أو بتقييدها في حساب النتائج، ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فوراً، بأسباب تجاوز الاعتمادات المالية التي تمت تسويتها بقيدها في حساب النتائج".

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

- مراسيم النقل و التحويل التي تهدف إلى تعديل التوزيع الأولي لإعتمادات البرامج¹.

الفرع الثاني : تحديد سقف معين لتعديل بعض الاعتمادات المرخص بها

يمنح القانون العضوي الجديد للحكومة حرية أكبر في تسيير البرامج و الإعتمادات المالية ، حيث أن نظام حركة الاعتمادات الجديد ، يسمح بتنفيذ عمليات نقل و تحويل 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 صرامة من خلال تحديد سقف التعديلات التي تنصب على الاعتمادات المالية المرخص بها ، حيث إقتضت المادة 27 من قانون العضوي الجديد من أن فتح الاعتمادات الاضافية في حالة الإستعجال القصوى عن طريق مراسيم التسبيق، ينبغي أن لا يتجاوز حدود 03% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية الأولي.

أما بالنسبة للتعديلات التي إعتزت الإعتمادات المالية المتراكمة للبرامج بعد خضوعها لإجراءات النقل و التحويل و ذلك طبقا للمادة 33 من ذات القانون، فينبغي أن لا تتجاوز حدود 2 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية².

¹ نصت الفقرات الأولى و الثانية و الثالثة من المادة 33 من ، ذات القانون ، على أنه " يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات

المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل 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 ... "

² - تنص الفقرة الثانية من المادة 36 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 على أنه "يمكن أن تنقل اعتمادات

الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما، 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 بموجب قانون المالية.

يجب ألا يتسبب، في أي حال من الأحوال، تمديد التنفيذ إلى الفترة التكميلية ونقل اعتمادات الدفع في تدهور التوازنات

الميزانية والمالية."

الباب الثاني ...الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

وفيما يتعلق بالتعديلات التي تمس إتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الإستثمار ، نتيجة إجراء نقلها من برنامج إلى برنامج آخر ، فطبقا للفقرة الثانية من المادة 36 من ذات القانون ، فلا بد أن لا تتجاوز قدر خمسة في المائة (5%) من الاعتماد الأولي، و يجب 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 الميزانية¹.

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 إقتضت المادة 27 من القانون العضوي الجديد من أن 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 إتمادات الدفع نتيجة نقلها من برنامج إلى برنامج آخر ، في قانون المالية.

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

¹ - إقتضت المادة 33 من القانون العضوي الجديد من أنه "يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية

لتعديل 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 للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية."

الباب الثانيخلاصة الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

خلاصة الفصل الثاني

نصل من خلال دراستنا لهذا الفصل ، بأن السلطة التنفيذية في بلادنا تمتلك عدة وسائل قانونية للإفلات من الرخصة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية ، و ذلك دون أن تتمكن السلطة التشريعية من مراقبتها ، فيمكن للحكومة أن تعدل من قيمة مبالغ الاعتمادات المالية المرخص بها ، عن طريق إجراء الإلغاء وإجراء التأجيل ، كما يمكنها تعديل طريقة توزيع الاعتمادات التي أقرها البرلمان عن طريق إجراء النقل، و إجراء التحويل. كما يمكن أن تلجأ الحكومة للقوانين لتعديل الرخصة البرلمانية كما هو شأن بالنسبة للقوانين التكميلية التي تتيح تمرير المشاريع الحكومية بشكل سريع و دون أن يتمكن البرلمان من مراقبتها.

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن تلجأ الحكومة إلى إصدار القوانين المالية عن طريق الأوامر في حالة عدم التصويت البرلمان على مشروع الميزانية ضمن الآجال التي حددها الدستور و المقدرة بـ75يوما. غير أن لجوء الحكومة إلى إستخدام حسابات الخاصة للخزينة يشكل أفضل أسلوب تمتلكه السلطة التنفيذية للتحرر من الرخصة البرلمانية ، وذلك بسبب مرونة هذه الحسابات و عدم شفافيتها، وعلى هذا الأساس كثيرا ما تفرط الحكومة في استخدام هذا النوع من الحسابات الذي يستعصي على البرلمان مراقبته. و إذا كانت هذه الوسائل القانونية التي أقرها المشرع للحكومة لتعديل الرخصة البرلمانية ، تهدف إلى إضفاء المرونة على ميزانية الدولة ، لأن هذه الأخيرة مبنية على تقديرات للنفقات الإيرادات للسنة المالية المقبلة ، فهي إذا توقعات مالية ، وقد تظهر ظروف و وقائع غير متوقعة و يصعب تقديرها ، لذلك وضع المشرع تحت تصرف السلطة التنفيذية هذه الأدوات القانونية لمواجهة هذه الظروف غير المتوقعة.

غير أن هذه الأدوات القانونية الموضوعية تحت تصرف السلطة التنفيذية ، إذا لم تخضع لضوابط قانونية ، فقد تصبح أداة للتحرر من رقابة السلطة التشريعية لاسيما إذا تم الإفراط في استعمالها ، ومن المؤكد أن قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لا يوفر الضمانات الكافية لاحترام الرخصة المالية للبرلمان ، و التي على رأسها إضفاء الشفافية على هاته العمليات.

الباب الثانيخلاصة الفصل الثاني: مدى قدرة البرلمان على تكريس مبدأ إحترام

الرخصة المالية أثناء تنفيذ الميزانية

و في المقابل ذلك نجد أن القوانين في بعض النظم المقارنة على غرار بريطانيا و فرنسا توفر الضمانات لاحترام الرخصة البرلمانية، ففي فرنسا مثلا إشتراط المشرع أخذ رأي مسبق للجنة 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 المالية المقبل ، كما أن المادة 53 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 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.

و لاشك إنه من شأن هذه الإجراءات ستظفي الشفافية على حركة المال العام ، مما يسهل على البرلمان مراقبتها.

و نشير في الأخير إلى أن المشرع الجزائري و تماشيا مع تطور المالية العمومية الذي عرفته العديد من الدول ، قد أقر الضمانات القانونية لاحترام الرخصة البرلمانية و ذلك بموجب القانون العضوي الجديد رقم 18-15، و المتعلق بقوانين المالية، حيث اقتضت مثلا المادة 27 من ذات القانون ضرورة تبليغ الفوري للبرلمان عن أي تعديل لقانون المالية بموجب المراسيم التسبيق، كما إشتطت أن لايتجاوز التعديل حدود 03% من الاعتمادات المرخص بها، وأن تخضع التعديلات المدرجة على قانون المالية السنوي لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.

و رغم أهمية هذه الأحكام، إلا أنها ستطبق بعد وقت طويل ، بحيث ستدخل بصفة نهائية حيزة

التنفيذ سنة 2026.

الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية

اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

إن الغاية الأساسية من الرقابة البرلمانية اللاحقة هي التأكد من مدى إحترام 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 ضوءه 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 و العقلاني لعملية تقدير الإيرادات و النفقات
- تجانس بين الإجراءات و الأهداف المسطرة في الميزانية
- صحة ومصداقية الأرقام و الحسابات الواردة في وثيقة الميزانية
- مدى إحترام التشريع و القوانين المعمول بها¹.

وللوقوف بصفة أدق على دور البرلمان في مجال الرقابة البعدية لتنفيذ الميزانية ، نتعرض أولا لقانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية في النظام القانوني الجزائري (المبحث الأول) ، ثم نتناول ثانيا إلى المنهجية المتبعة في إعداد واعتماد هذا القانون (المبحث الثاني) ، و ندرس أخيرا مسألة محدودة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة من خلال دراسة أسباب عدم فعالية آلية الرقابة البعدية بواسطة قانون تسوية الميزانية (المبحث الثالث) .

المبحث الأول: قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة اللاحقة

ألزمت المادة 179 من دستور 2016² في فقرتها الثانية ، الحكومة بضرورة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان بقولها " ... تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"³ ، ويستشف من هذا النص أن المؤسس

¹ - Mohamed Larbi Ghanem(Directeur Général De La Comptabilité Au Ministère Des Finances) ,
Expérience Algérienne En Matière D'élaboration De La Lois De Règlement Budgétaire ,El
Wassit,N°11,2014,P 85.

² - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 ، 2016

³ - لم يتغير مضمون النص الوارد في المادة 179 من دستور 2016 عن النص المحدد المادة 160 من دستور 1996 .

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الدستوري ربط إقفال السنة المالية بالتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية و لم يورد عبارة "يجوز أو يمكن أن تختتم السنة المالية ..." ، و التي تفيد بأن الأمر جوازي وليس إجباري¹ . و على 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 و تحليل شروط تطبيقه² .

و الجدير بالذكر أن تنصيب على هذه إلزامية من الناحية التاريخية ليس وليد دستور 2016 ، وإنما تضمنها لأول مرة دستور سنة 1976. وذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة 187 منه، و التي جاء فيها مايلي :

"... تُختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة". و كذلك نص دستور 1989 لاسيما في الفقرة الثانية من المادة 150 على أنه " تُختتم 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 حول المؤسس الدستوري بمقتضاها حق التصويت على قانون تسوية الميزانية لكلا الغرفتين. و من ناحية أخرى وتأكيذا 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 للدولة³ .

و على 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 الرشيد ، ومبدأ الفصل بين السلطات.

¹ - بوسالم دونيا ، المرجع السابق ، ص 151، 152.

² - د. بلس بشير شاوش ، المرجع السابق (التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاسها على الصلاحيات البرلمان)، ص 37.

³ - بوبقرة الشيخ، المرجع السابق، ص 119.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

ولدراسة قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة ، يجدر بنا أن نتعرف أولا على مكانة و مركز قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية في النظام القانوني الجزائري (المطلب الأول) ، ثم نتعرض ثانيا إلى تطور قانون تسوية الميزانية في النظام القانوني الجزائري (المطلب الثاني) ، وأخيرا نتناول محتوى ومضمون هذا النص التشريعي (المطلب الثالث) .

المطلب الأول: مكانة قانون تسوية الميزانية في نظام القانوني الجزائري

أضحى قانون ضبط الميزانية منذ تكريسه بموجب أحكام دستور 1976¹ و كذا 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، و على هذا الأساس أصبح يحتل مكانة بارزة في المنظومة المالية للدولة .

ولإبراز مكانة قانون تسوية الميزانية في النظام القانوني الجزائري بصفة أدق، نتعرض أولا لمفهوم و أهمية هذا النص القانوني (الفرع الأول)، ثم نتناول ثانيا الضوابط الدستورية و القانونية التي تحكم قانون تسوية في قانون تسوية ميزانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم وأهمية قانون تسوية الميزانية

ينفرد قانون تسوية الميزانية عن غيره من النصوص القانونية بجملة من الخصائص و الموصفات التي أكسبته ميزة و أهمية خاصة، بحيث أصبح يبدو قانونا مميزا عن باقي النصوص القانونية الأخرى، فما هي طبيعة و و أهمية هذا النص القانوني المتميز! ؟.

وللوقوف بصفة أدق على المسألة ، نتعرض أولا لمفهوم هذا النص القانوني المتميز، ثم نبين ثانيا أهميته.

أولا - مفهوم قانون تسوية الميزانية: يستشف من خلال أحكام المواد 2,5,76,77 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم أن المقصود بقانون تسوية الميزانية العامة للدولة، ذلك

¹ - 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 : "... تُختم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة"

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

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 و إبراز النفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما.¹

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 المتمم، التي نصت على أنه "يكتسي طابع قانون المالية ... قانون ضبط الميزانية"، ومن ثم فإن قانون تسوية الميزانية يعد عملا تشريعا له طابع قانون المالية مثله مثل قانون المالية السنوي و قوانين المالية المعدلة و المكتملة، 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 فنجد هذه النصوص القانونية ترتبط ارتباطا وثيقا فيما بينها، فإذا كان قانون المالية الأولي هو تلك الوثيقة السياسية و القانونية التي تقر و ترخص بالنسبة لكل سنة مدنية مقبلة، مجمل موارد الدولة و أعبائها، فإن 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 و حقيقية، في حين أن كل من قانون المالية السنوي و قانون المالية التكميلي يتضمنان على أرقام تقديرية، كما أن إعدادهما يتعلق بالسنة المالية المقبلة، في حين أن إعداد قانون تسوية الميزانية يتعلق بالسنة المالية المنتهية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي الجديد لسنة 2018، قد نص على قانون تسوية الميزانية في المادة 04 منه، بقولها "يكتسي طابع قانون المالية ... القانون المتضمن تسوية الميزانية"، كما عرفته المادة

¹ تجدر الإشارة إلى أن لجنة المالية و الميزانية إرثأت تسمية مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية 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، ص 30

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

08 من ذات القانون ، ، بأن " قانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية لسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة" ، زيادة على ذلك أفرد المشرع الجزائري الباب الخامس لهذا النص القانوني بعنوان " القانون المتضمن تسوية الميزانية" ، حيث إشتراط 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 تبنى المصطلح القانوني الوارد في دستور سنة 2016 ، وذلك من خلال إستعماله لمصطلح "القانون المتضمن تسوية الميزانية" ، بينما نجد أن المشرع الجزائري إستخدم 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 المحاسبة¹، و كذلك في المادة 02 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم . وهكذا لم يك هذا المصطلح موحدا بين هذين 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 المادة 187 على مصطلح قانون ضبط الميزانية بقولها : "... تُختتم 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.

و عليه تبدو أهمية هذا النص القانوني من النواحي التالية :

- أنه قانون يسمح بتجسيد مهام السلطات بشكل واضح ، السلطة التنفيذية: التحضير

و التنفيذ، و السلطة التشريعية: التصويت والترخيص و الرقابة.

- يعد نصا قانونيا و محاسبيا

- يظهر المركز المالي للدولة من خلال إبراز الفائض و العجز في ميزانية الدولة

¹ - تنص المادة 18 من قانون 95-20 على أنه " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل

الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها "

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- أنه قانون يضمن المشاركة الفعالة للسلطة التشريعية في توجيه عمل الحكومة ومن تم المساهمة في رسم السياسة العامة في الدولة.¹
- 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 عموماً، مما يعني أن الملاحظات من جانب البرلمان تتم على أساس الواقع وليس استناداً 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 العامة ، كميزانية الأداء وتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق، و على هذا الأساس يعتبر هذا النص القانوني مرجعاً أساسياً 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 . و على 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 و الانحرافات المالية إذا أصبح كمرجع أساسي عند مناقشة قوانين المالية الأولى.
- يمكن لقوانين تسوية الميزانية من خلال التوصيات اللجنة المالية و كذا أعضاء البرلمان أن تكون مصدراً لتقويم الإدارة في تسيير الأموال العمومية من خلال توجيه عمل جميع الأمرين بالصرف على احترام تطبيق

¹ - كمال رزيق ، " المحافظة على المال العام و العقلنة البرلمانية -الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده-، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد11، سنة2014، ص193

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

القوانين والأنظمة والتعليمات.¹

الفرع الثاني: الضوابط الدستورية والقانونية التي تحكم قانون تسوية الميزانية

تستند الرقابة اللاحقة للبرلمان في المجال المالي من خلال قانون تسوية الميزانية في الجزائر على عدة نصوص قانونية أهمها:

أولا- الدستور: إن التنصيص على الرقابة البرلمانية اللاحقة في الدستور يجعل هذا النوع من الرقابة له مرتبة عليا ويضفي عليها القيمة الدستورية (**une valeur constitutionnelle**) نظرا لمكانة التشريع الأساسي ضمن النظام القانوني في الدولة، حيث نصت المادة 179 من دستور 2016² "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"³. و على هذا الأساس ألزم الدستور الحكومة بعرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان عند نهاية كل سنة مالية.

ثانيا- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية:

يعد القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بمثابة دستور المالي (**Une Constitution Financière**)⁴، حيث تضمن على أحكام حددت طبيعة ومفهوم قانون تسوية الميزانية، حيث نصت المادة 04 منه على أنه " يكتسي طابع قانون المالية:

¹ - محمد بريك ، نفس المرجع (المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة مقارنة) ، ص158، 159.

² - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد14 ، 2016

³ - وتجدر الإشارة إلى أن نص الوارد في المادة 179 من دستور 2016 هو نفس النص الذي كان واردا في المادة 160 من دستور 1996.

⁴ - والجدير بالذكر أن القانون العضوي رقم 18-15 طبقا للمادة 86 منه سيدخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2021، و على هذا الأساس

لا يزال قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، القانون المرجعي لقوانين المالية، حيث تضمن على أحكام حددت طبيعة ومفهوم قانون

ضبط الميزانية، حيث نصت المادة 02 على أنه " يكتسي طابع قانون المالية:

- قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة

- قانون ضبط الميزانية"

وقد حدد المشرع الجزائري تعريفا لهذا النص القانوني ، بموجب المادة 05 منه بقولها " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي

=

يُثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- قانون المالية للسنة
- قوانين المالية التصحيحية
- القانون المتضمن تسوية الميزانية "

بينما عرفته المادة 08 من ذات القانون بأنه " يشكل القانون المتضمن تسوية الميزانية الوثيقة هو التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية".

أما المادة 87 من ذات القانون فقد حددت السنة المالية المعنية بقانون تسوية الميزانية (ن-1)، حينما نصت على أنه " يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي: يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية و الوثائق الملحقة به ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل 1 غشت من السنة. ويتعلق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية -1". كما تشمل أيضا قانون العضوي رقم 18 - 15 في الباب الخامس منه ، على بعض الأحكام التي تحدد الشروط الشكلية و الموضوعية لعرض قانون المتضمن تسوية الميزانية على البرلمان ، حيث حددت المادة 87 منه الشروط الشكلية لقانون المتضمن

= أما المادة 68 من ذات القانون فقد حددت السنة المالية المعنية بقانون تسوية الميزانية (ن-3) حينما نصت على أنه " يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي: 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3". كما تشمل أيضا قانون رقم 84-17 على بعض الأحكام التي تحدد الشروط الشكلية و الموضوعية لعرض قانون ضبط الميزانية على البرلمان ، حيث حددت المادة 76 منه الشروط الشكلية لقانون تسوية الميزانية حينما إقتضت بأن يكون مشروع نص قانون تسوية الميزانية مرفقا ببعض الوثائق عند تقدمه إلى البرلمان وذلك بقولها " يجب أن يكون مشروع ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض، بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، مرفوقا بما يلي:

- أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعترية،
- ب- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة".

أما المادة 77 منه نصت على ضرورة توفر الشروط الموضوعية بقولها " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتتمل على ما يلي:

- أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة،
- ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة،
- ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة".

و أخيرا اقتضى ذات القانون على حكم يقضي بمآل كل نتائج السنة المسجلة في قانون تسوية الميزانية إلى خزينة الدولة وذلك بموجب المادة 78 التي نصت بأن " تعود للخزينة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية "

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

تسوية الميزانية حينما إقتضت بأن يكون مشروع نص قانون تسوية الميزانية مرفوقا ببعض الوثائق عند تقدمه إلى البرلمان وذلك بقولها " يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي :

(أ) ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة،

(ب) حساب عام للدولة ويتضمن : الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية،

(ج) تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة.

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

بالإضافة إلى ذلك إقتضت المادة 88 من ذات القانون من أن يرفق مشروع نص قانون تسوية الميزانية ... بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان ما يأتي :

1. تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها ، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة،

2. تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية و الصدق و الوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقريرين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض"

أما المادة 86 منه نصت على ضرورة توفر الشروط الموضوعية بقولها " يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة.

يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية، الذي يتضمن :

(أ) الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة،

(ب) الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة،

(ج) الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

يضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل.

يصادق القانون المتضمن تسوية الميزانية على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة حسب الشروط المنصوص عليها في هذا القانون العضوي. كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

3.

وزيادة على ذلك، فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية:

1 - يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية،

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- 2- يغطي، لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعايير الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة،
 - 3- يرفع، لكل حساب خاص معني، مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعايير،
 - 4- يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية،
 - 5- يصفى الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.
- يمكن أن يشمل القانون المتضمن تسوية الميزانية كذلك أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية".

ثالثا- قانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم، و المتعلق بمجلس المحاسبة

: دعم هذا النص التشريعي دور البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة من خلال تدخل مجلس المحاسبة كهيئة متخصصة في مجال الرقابة المالية، في إعداد تقارير تقييمية شاملة ومفصلة عن المشاريع التمهيدية لقانون ضبط ميزانية، يستند عليها البرلمان في ممارسة الرقابة على قانون تسوية الميزانية ، وقد أكدت المادة 18 من قانون 95-20 على هذا الدور المنوط لمجلس المحاسبة بقولها " 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 "

المطلب الثاني: تطور قانون تسوية الميزانية

عرفت الجزائر منذ استقلالها إلى غاية 2016 ، عشرة (10) قوانين تسوية الميزانية ، كما هو واضح في الجدول أدناه :

جدول رقم 39 يبين قوانين التسوية الميزانية التي عرفتها الدولة الجزائرية

خلال الفترة 1962-2019

قوانين تسوية الميزانية التي عرفتها الجزائر خلال فترة (1963 إلى 2019)	
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1978	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2011
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1979	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2012
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1980	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2013
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1981	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2014
- قانون تسوية الميزانية لسنة 2008	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2015
- قانون تسوية الميزانية لسنة 2009	- قانون تسوية الميزانية لسنة 2016
- قانون تسوية الميزانية لسنة 2010	

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

و يبرز هذا الجدول قلة و ندرة هذه النصوص في النظام القانوني الجزائري ، كما يوضح التذبذب الملحوظ في تطبيق الرقابة اللاحقة عن طريق قوانين تسوية الميزانية، و الذي يرجع إلى أسباب كثيرة ، يمكن أن نستشفها عبر محطات تاريخية الآتية :

الفرع الأول: المرحلة الأولى الممتدة من سنة 1963 إلى غاية 1977

تميزت هذه المرحلة بوجود فراغ تشريعي في المجال المالي، بحيث لم تكن في الجزائر نصوص قانونية منظمة ومكتملة تتناول المجال المالي ، بل أن النص الوحيد الذي كان موجودا هو نص المادة 08 من قانون المالية لسنة 1966 الذي ينظم فقط مجال المحاسبة العمومية ، أما باقي النصوص الأخرى فكانت مستلهمة من القانون الفرنسي وخاصة منه أحكام الأمر رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 1959/01/02 ، ويرجع تطبيق القوانين الفرنسية إلى القرار السياسي المؤرخ في 1962/12/31 المتخذ من طرف السلطات الجزائرية ، و الذي كان يرمي إلى تسيير المرحلة الإنتقالية التي كانت تمر بها البلاد من خلال الإبقاء على العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية ، ولقد ظلت الجزائر على هذا الحال إلى غاية 1975/12/31 تاريخ إيقاف العمل بهذا القرار .

و عليه يمكن أن نصل إلى أن أسباب غياب قوانين تسوية الميزانية في هذه الفترة إلى ما يلي:

- وجود فراغ تشريعي في المجال المالي وغياب تشريع مالي جزائري حقيقي ينظم هذه العملية.
- الأوضاع السياسي المضطربة وغير المستقرة التي كانت تعيشها الجزائر خاصة في سنوات التالية: 1962، 1963، 1965.

- عدم وجود مجلس للمحاسبة الذي له دور أساسي في رقابة حسابات الدولة¹
- إعادة بناء مؤسسات الدولة من الجديد ، بعد إستفتاء على الدستور سنة 1976، حيث تم تأسيس البرلمان الجزائري (المجلس الشعبي الوطني) سنة 1977، بعد إنقلاب 19 جوان 1965.

¹- د. كمال رزيق، المرجع السابق، ص 188، 189.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الثاني: المرحلة الممتدة ما بين 1978 إلى 1987

عرفت هذه المرحلة صدور (04) أربع نصوص قانونية لتسوية الميزانية وهي:

- قانون تسوية الميزانية لسنة 1978: صدر سنة 1980
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1979: صدر سنة 1984
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1980: صدر سنة 1985
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1981: صدر سنة 1987

كما تميزت هذه الحقبة من الزمن بإنشاء مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية حديثة النشأة ، و ذلك بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 190 من دستور 1976 ، و يخضع تسيير و تنظيم هذه المؤسسة الدستورية لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995¹، بالإضافة إلى ذلك تميزت هذه المرحلة بصدور أول قانون مرجعي ناظم للميزانية العامة ، وذلك في سنة 1984، حيث صدر بفضل جهود نواب البرلمان ، قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984.

الفرع الثالث: المرحلة الممتدة ما بين لسنوات 1987 إلى 2010

تميزت هذه المرحلة بعدم صدور قوانين التسوية، بحيث لم ير هذا الصنف من القوانين النور خلال هذه الفترة ، و يرجع سبب في ذلك أساسا إلى الأوضاع السياسية و الإقتصادية و الأمنية الغير مستقرة التي مرت بها البلاد خاصة بين سنوات 1985-2000 . ولمواجهة هذا الفراغ الذي دام 27 سنة اتخذت الحكومة تدابير مالية ، تم من خلالها معالجة الحسابات الختامية لميزانيات الدولة، و التي تصل إلى 26 قانون تسوية ميزانية خلال هذه الفترة، وفق أحكام المادة 105 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ، حيث نصت على أنه " تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة و حسب سنة الميزانية ، يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية"².

¹ - أوج أنور، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في رقابة المؤسسات الإدارية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري

، قسنطينة، 2007، ص 11

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية ، العدد 44، 26 يوليو 2009، ص 21

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وعليه تم تسوية الوضعية المالية بصفة نهائية للفترة الممتدة من سنة 1983 إلى سنة 2007 ، وذلك من خلال إخضاعها للرقابة البرلمانية عند التقديم الأول لقانون تسوية الميزانية .

الفرع الرابع: المرحلة التي تبدأ من 2011

تشكل هذه المرحلة نقلة نوعية لتفعيل الرقابة اللاحقة وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم حساباتها بعد إنقطاع دام 27 سنة. ويعد قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 و الذي عرض على البرلمان في سنة 2011 ، أول قانون تسوية قدم في ظل برلمان تعددي، وقد عبر مقرر لجنة المالية و الميزانية اثناء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 على أهمية الحدث بقوله " إن تقديم قانون تسوية الميزانية من جديد على البرلمان بعد أكثر من عقدين ونصف، وبعد إلحاح من النواب، ولأول مرة في عهد التعددية السياسية هو بمثابة نقلة نوعية في تفعيل دور المؤسسة الدستورية، في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، وضمان شفافية استعمالها و المخولة للبرلمان طبقا للدستور وأحكام قانون متعلق بقوانين المالية"¹

ومنذ هذه الفترة عرضت الحكومة على البرلمان و بصفة منتظمة قوانين تسوية الميزانية، حيث استرجعت السلطة التشريعية اختصاصها من خلال ممارسة الرقابة اللاحقة على قوانين تسوية الميزانية ، كما هو موضح في الجدول أدناه :

جدول رقم 42 يوضح القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المعروضة على البرلمان الجزائري

منذ 2011 إلى غاية 2019

قوانين تسوية الميزانية	سنة الإصدار(س-3)
قانون تسوية الميزانية لسنة 2009	صدر سنة 2012
قانون تسوية الميزانية لسنة 2010	صدر سنة 2013
قانون تسوية الميزانية لسنة 2011	صدر سنة 2014
قانون تسوية الميزانية لسنة 2012	صدر سنة 2015
قانون تسوية الميزانية لسنة 2013	صدر سنة 2016
قانون تسوية الميزانية لسنة 2014	صدر سنة 2017
قانون تسوية الميزانية لسنة 2015	صدر سنة 2018
قانون تسوية الميزانية لسنة 2016	صدر سنة 2019

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد198، 24 يناير 2011، ص21

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

المطلب الثالث: محتوى قانون تسوية الميزانية:

ترتبط فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة بكيفية عرض مشروع نص قانون تسوية الميزانية، بحيث يجب أن يقدم هذا المشروع بشكل واضح و سليم بما يكفل للنواب مجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة القراءة السليمة و الفهم الصحيح له، ويمكنهم من معرفة محتواه دون أدنى صعوبة ، و يتيح لهم ممارسة الرقابة عن علم و دراية بالكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية، وعلى هذا الأساس وضع المشرع الجزائري شروطا قانونيا ذات طبيعة شكلية وموضوعية تتعلق بعملية عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على المؤسسة التشريعية، فمن حيث الشكل ألزم المشرع بموجب المادة 76 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم¹ الحكومة عند تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية من أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية تشمل على تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ، و جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة ، كما أوجبه بمقتضى المادة 18 من الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بالمجلس المحاسبة المعدل بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010² باستشارة مجلس المحاسبة في مشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية و ضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى غرفتي البرلمان ، مرفقة بمشروع قانون الخاص بها³.

وعليه فان الوثائق المرفقة وجوبا بمشروع قانون ضبط الميزانية هي : التقرير التفسيري، جدول

الاعتمادات المصوت عليها ، و التقرير التقييمي.

¹ - تنص المادة نص في 76 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم على أنه " يجب أن يكون مشروع ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض، بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، مرفوقا بمايلي:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة،
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، و رخص تمويل الإستثمارات المخططة"

² - تنص المادة 18 من قانون 95-20 المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010، على هذا الدور المنوط لمجلس المحاسبة بقولها " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية ، إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها " التعديلات التي طرأت على هذه المادة تتعلق بالجانب اللغوي كي تؤدي المعنى المطلوب ، حيث أضيفت كلمة " السنوية " لعبارة " المشاريع التمهيدية"، كما تم زيادة عبارة " بعنوان السنة المالية المعنية".

³ - د. بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 293

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الأول: التقرير التفسيري: يجب أن يبرز التقرير التفسيري الشروط و الكيفيات التي تم من خلالها تنفيذ قانون المالية السنوي ، بحيث يستلزم أن يتضمن التقرير الذي يعده وزير المالية بالتنسيق مع المصالح المختصة التي تأتي في مقدمتها المديرية العامة للمحاسبة ، المديرية العامة للتقدير و السياسات¹ ، على الشروط التي تم تنفيذ من خلالها قانون المالية ، من حيث إظهار و بشكل واضح المبلغ النهائي للإ اعتمادات المفتوحة و النفقات المحققة فعلا، و كذا الفروق بين الرخصة البرلمانية و التعديلات التي طرأت أثناء تنفيذ سواء كانت هذه التعديلات متعلقة بالميزانية العامة أو الميزانيات الملحقمة أو حسابات الخاصة للخزينة أو عمليات الخزينة ، كما يجب أن يشير التقرير إلى تغيير طرق وقواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة.

ويختلف التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون ضبط الميزانية عن التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون المالية السنوي من حيث غرض كل منهما، حيث أن التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون المالية للسنة يتضمن عن سير الإيرادات و النفقات للسنة المالية الجارية، في حين يشمل التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون ضبط الميزانية على تقديرات للنفقات و الإيرادات وكذا تنفيذها ، والفرق بينهما ، كما يتضمن التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون ضبط الميزانية على بيان السياسة المالية التي تم تنفيذها ، بينما التقرير التفسيري الخاص بتقديم قانون المالية السنوي يحتوي على بيان السياسة المالية التي تنوي الحكومة إتباعها في السنة المالية المقبلة².

الفرع الثاني: جداول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها: ترفق مشاريع قوانين تسوية الميزانية بثلاثة

جداول على غرار ما هو متبع في تقديم مشاريع قوانين المالية السنوية، غير أن الجداول المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية تعبر عن جميع العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية المعنية ،وتتمثل هذه الجداول في ما يلي :

-**الجدول (أ) :** وهو جدول يبين الحصيلة النهائية لجميع الإيرادات المحصلة خلال السنة المعنية ، مع الإشارة إلى الفوارق بين التقديرات المسجلة في قانون المالية الأولي و الإنجازات المحققة .

¹ - راجع المادتين 02 و 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، المؤرخة في 02 ديسمبر 2007، ص 21

² - فتينيش محمد صالح ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة الدكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2011، ص 344، 345

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

-الجدول (ب) : يوضح هذا الجدول كيفية تنفيذ ميزانية التسيير حسب الدوائر الوزارية، بحيث يبرز جميع النفقات الإدارية التي صرفتها كل دائرة وزارية ، كما يبين كل التعديلات و التغيرات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية ،بالإضافة إلى ذلك يجب الإشارة إلى كيفية تغطية العجز في حالة تحقق هذا الأخير أو إظهار الفائض في حالة تحققه.

-الجدول (ج) : يبين هذا الجدول جميع العمليات المتعلقة بميزانية التجهيز المنفذة من قبل الدولة ، و التي تم تسجيلها في قانون المالية السنوي مثل رخص البرامج و اعتمادات الدفع، ويجب أن يشار في جدول الفوارق بين التقديرات و الإنجازات

الفرع الثالث: التقرير التقييمي للمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية(3-)

يعد التقرير التقييمي الذي يضعه مجلس المحاسبة طبقا للمادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 ، المعدل و المتمم، وثيقة أساسية لتوضيح كيفية تنفيذ الميزانية، على أساس أنه يتضمن دراسة مفصلة ودقيقة لجميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة (إيرادات و نفقات الدولة ، الميزانية الملحقه، الحسابات الخاصة للخزينة)، كما يتضمن هذا التقرير تحليلا دقيقا عن مسار التوجه المالي للدولة خلال السنة المعنية، حيث يقدم للبرلمان الكثير من المعلومات المدعمة بالحجج و الأدلة الدامغة حول الوضعية الحقيقية لتسيير المالي في الدولة ، كما يغذي المناقشات داخل قبة البرلمان سواء كانت المتعلقة بمشروع قانون تسوية الميزانية (3-) أو مرتبطة بمشروع قانون المالية السنوي .

ومما يزيد من أهمية التقرير التقييمي أن مجلس المحاسبة اعتمد منهجية موضوعية في إعدادة، حيث تركز على تقديم ملخصا عن المعاينة و الملاحظات من قبل مجلس المحاسبة، ثم يرسل الملخص إلى مختلف الوزارات قصد تلقي الأجوبة .وقد سمحت هذه المنهجية إلى تحقيق الآتي:

- تمكين مجلس المحاسبة من تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية في آجال معقولة تسمح بتدقيق الحسابات وتحديد الملاحظات حسب كل قطاع
- تمكين القطاعات الوزارية من ملاحظات مجلس المحاسبة و إعطائها الوقت الكافي للرد كتابيا على الملاحظات المسجلة
- تدوين ملاحظات مجلس المحاسبة حسب القطاعات الوزارية مع الأجوبة المناسبة لها ضمن الملحق التقييمي لمجلس المحاسبة.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

إن هذا الأسلوب في إعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون تسوية الميزانية (-3)، يعد كما أكده رئيس مجلس المحاسبة أمام لجنة المالية و الميزانية " بمثابة منجم للمعلومات ووثيقة مرجعية عمل الحكومة ، تسمح بتنفيذ أطر الرقابة البرلمانية على استعمال المال العام"¹ ، ومن ثم يلعب المجلس دور مزدوج، فهو من جهة يبدو كهيئة رقابية في مجال إعداد المشروع التمهيدي السنوي لقانون المتضمن ضبط الميزانية(الحساب الختامي)، الذي يحال عليه من قبلها، ومن ناحية أخرى يشكل مجلس المحاسبة من خلال التقرير التقييمي الذي يوضع تحت تصرف أعضاء البرلمان بمثابة السند أو الأساس الذي تركز عليه المؤسسة التشريعية في ممارسة الرقابة اللاحقة .

وقد عبر عن هذه الأهمية السيد "أدام في" عضو مجلس الأمة في مداخلة بمناسبة مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2010²، حيث صرح بأنه - " في غياب أو عدم إتاحة تقرير مجلس المحاسبة للعام و الخاص، قصد فهم ما أنفق من أموال و ما انجر من خسارة يكسرها هذا المشروع، كيف يمكن منطقيًا التمعن في محتوى المشروع؟

-وفقًا لأحكام المادة 76 الفقرة (أ) من قانون رقم 84-17، المتضمن القانون العضوي للقوانين المالية، فإن قانون تسوية الميزانية يتضمن تقريرًا تفصيليًا يبرز الظروف التي تم فيها تنفيذ قانون المالية وهو الشيء غير الموجود في هذا المشروع المطروح".

وفضلا عما سبق ذكره، فإن أهمية التقرير التقييمي لمشروع قانون تسوية الميزانية تكمن في أنه يعد بمثابة شهادة المصادقة على شرعية و صحة حسابات الدولة، و من ثم يبدو التقرير كإشهاد من مجلس المحاسبة على مطابقة أو عدم مطابقة جميع العمليات المالية و الحاسبية في الدولة مع القوانين و التنظيمات المعمول بها (La Certification Des Comptes De L'etat)³

¹-راجع مداخلة مقرر لجنة المالية و الميزانية بمناسبة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012، الجريدة الرسمية لمداورات لمجلس الشعبي الوطني، العدد 153، سنة 29 فبراير 2015، ص 12

²- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، العدد 11، سنة 28 جانفي 2013، ص 16

³- و تشير إلى أن قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، يعتبر في الفقرة الأولى من المادة 58 منه، بأن مهمة مجلس المحاسبة باعتباره جهاز مساعد للبرلمان على أنها بمثابة إقرار بالمصادقة على شرعية و مصادقية و صحة حسابات الدولة. وقد عرف مجلس المحاسبة الفرنسي إجراء المصادقة على حسابات الدولة، في تقريره حول مشروع قانون ضبط الميزانية ب لسنة 2006، بأن عبارة عن " رأي مكتوب و معلل الذي تصيغه هيئة مستقلة حول مطابقة الوثائق المالية لكيان ما، بكل معانيها مع مجموع القواعد الحاسبية "

« *opinions écrite et motivé que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité , dans tous les ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règle comptable.* »

راجع في هذا الإطار فتينيش محمد صالح، المرجع السابق، ص 346 و أيضا

Bertrand Huby, « La Certification Des Comptes D'état », L'harmattan, Paris, 2010, P175 ; 176

المبحث الثاني: مسار عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية

إن عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية في غاية من التعقيد، بحيث تتطلب تدخل عدد كبير من هيئات الدولة في مختلف القطاعات (وزارة المالية بمختلف مصالحها، الوزارة الأخرى، مجلس الحكومة ، مجلس الوزراء ،مجلس المحاسبة، مجلس الدولة ، البرلمان بغرفتيه، رئيس الجمهورية)، فضلا عن ذلك ان هذه العملية تنطوي على عدة مراحل و أطوار متعددة تبتدئ بمرحلة جمع المعلومات من مختلف القطاعات الوزارية ثم مرحلة دراسة وفحص هذه المعلومات من طرف مصالح وزارة المالية ثم مرحلة اعتماده من قبل مجلس الوزراء و البرلمان، و أخيرا مرحلة الإصدار و النشر، كما تتخلل هذه العملية على مرحلة الرقابة سواء من طرف مجلس الدولة أو مجلس المحاسبة أو البرلمان. و لمعرفة عملية إعداد و اعتماد قانون تسوية الميزانية نتعرف أولا عن دور وزارة المالية في هذه العملية(المطلب الأول)، ثم ندرس ثانيا دور لجنة المالية و الميزانية في مجال مراقبة قانون تسوية الميزانية (المطلب الثاني)، و أخيرا نتناول كيفية اعتماد وإقرار البرلمان لمشروع قانون تسوية الميزانية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تدخل وزارة المالية و مختلف الهيئات الوزارية الأخرى في إعداد قانون تسوية الميزانية:

في مداخلة ألقها المدير العام للمحاسبة بوزارة المالية السيد محمد العربي غانم في إطار اليوم الدراسي و الذي تناول موضوع " التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة "، المنظم من قبل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 23 جوان 2014¹، بين أن وزارة المالية تتدخل عبر ثلاثة محطات رئيسية، بحيث تقوم أجهزة التابعة لوزارة المالية أولا بجمع المعلومات الأساسية، ثم تعتمد وزارة المالية على تحضير ملف يشمل على تقارير و ملاحق تتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية و أخيرا يحال المشروع قبل ايداعه على مستوى غرفتي البرلمان على الهيئات العليا في البلاد للمصادقة عليه :

ولدراسة هذه المحطات التي يمر بها مشروع قانون تسوية الميزانية ، نتعرض أولا لمرحلة جمع المعلومات (collecte des information)، ثم نتناول ثانيا مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية.

¹ - للإطلاع حول فعالية اليوم الدراسي راجع مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014، ص 73 إلى 194

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع أول: مرحلة جمع المعلومات: تتكفل وزارة المالية بجمع المعلومات الضرورية و اللازمة

لتحضير ملف مشروع قانون تسوية الميزانية وذلك في إطار إحترام أحكام الدستور و قانون 84-17

المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، بحيث حددت هذه الأحكام القانونية الدور الذي يضطلع بقانون تسوية

الميزانية لاسيما فيما يتعلق بتقديم الحسابات و تخصيص نتائج قانون المالية المعني لمناح ومكشوف الخزينة.

كما اقتضت هذه النصوص القانونية تخصيص للحساب الدائم لنتائج الخزينة:

- الفائض أو العجز الناتجين عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة

- النتائج المثبتة المتعلقة بتنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة

- نتائج تسيير عمليات الخزينة (دين الدولة)

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يشمل مشروع قانون تسوية الميزانية على معلومات تتعلق بالاتجاهات

الكبرى التي أدت إلى إعداد قانون المالية الأولي .

و يمكن أن نلمس أهمية هذه المرحلة ، من خلال دراسة أولا الدور البارز لوزارة المالية من خلال

إشرافها على تسيير هذه المرحلة ، ثم التطرق ثانيا لتدخل دوائر التابعة لوزارة المالية في إعداد هذا المشروع .

أولا- الدور الهام لوزارة المالية في صياغة مشروع قانون تسوية الميزانية: إن تحضير ملف

إعداد الميزانية يقع في هذه المرحلة على عاتق الوزير المكلف بالمالية ، حيث يتولى هذا الأخير الإشراف

بالتنسيق مع مختلف الأجهزة الإدارية التابعة لوزارته، على عملية جمع المعلومات الضرورية و المتعلقة

بمشروع قانون تسوية الميزانية ، مثل وضعية الحسابات الخاصة بالخزينة، الوضعية النهائية للنفقات

و الإيرادات ، تحديد الفارق بين التقديرات قانون المالية الأولي و قانون المالية التكميلي إلخ.

و تستقي وزارة المالية هذه المعلومات من مختلف الأجهزة الإدارية التابعة لها على غرار المديرية

العامة للمحاسبة العمومية ، و المديرية العامة للميزانية ، و المديرية العامة للضرائب و غيرها من المديريات

التابعة لها .

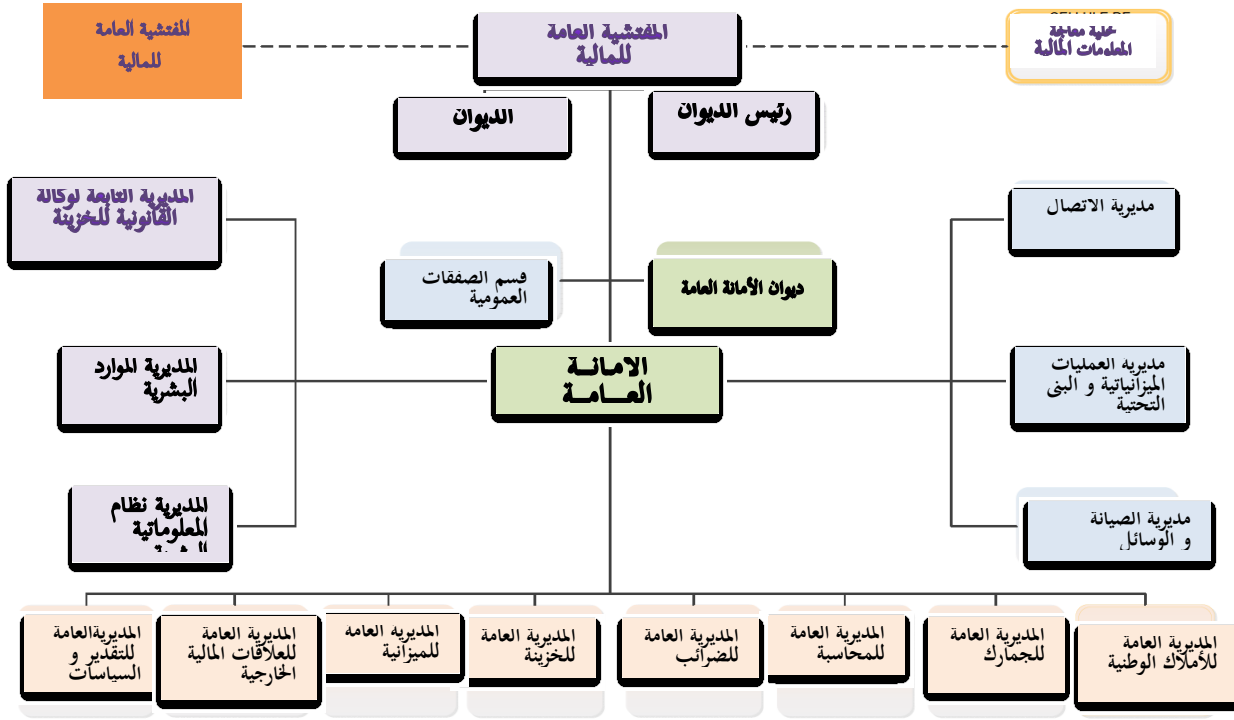
ثانيا- دور الدوائر تابعة لوزارة المالية في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية: يخضع تنظيم وزارة

المالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم وزارة المالية¹

، حيث تتشكل هذه الوزارة من عدة دوائر كما يبدو من خلال الشكل أدناه

¹ - الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 ديسمبر 2007، العدد 75، ص 05 و ما بعدها

شكل رقم 34 يتضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية



وتلعب الدوائر التابعة لوزارة المالية دوراً مهماً في تزويد الوزير المكلف بالمالية بالمعلومات الأساسية لإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية، و تتمثل هذه الدوائر الوزارية في الهيئات التالية:

- 1- المديرية العامة للمحاسبة (DGC)¹: تسهر هذه الهيئة بالتنسيق مع الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) على إقفال النهائي لحسابات الدولة، و من ثم فهي تضع الحساب العام للدولة الذي يحتوي:
 - التوازن العام لحسابات الدولة
 - الوضعية النهائية عن تنفيذ ميزانية الدولة من حيث الإيرادات و النفقات
 - وضعية الحسابات الخاصة بالخزينة
- توازن حسابات النتائج للميزانيات غير المضبوطة² (la balance des comptes de résultats des budgets non réglés)

¹ - حول دور هذه الهيئة راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، المؤرخة في 02 ديسمبر 2007، ص 21

² - محمد العربي غانم ، نفس المرجع ، ص 94

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وعلى ضوء هذه المعطيات تقوم المديرية الفرعية لقانون تسوية الميزانية (LRB) ¹ بالتنسيق مع الوكالة المحاسبية المركزية للخرزينة (ACCT) ² بإعداد و وضع الوثائق لإثبات تنفيذ المحاسبة (Les Etats D'exécution Comptable)، لتوزعها لاحقاً على مختلف الهيئات التابعة لوزارة المالية، وبالموازاة مع ذلك تعد المديرية العامة للمحاسبة ووثائق للإعلام وترسلها إلى مختلف الهياكل ومديريات المعنية (م ع ض، م ع ج، م ع م، م ع أ د و، م ع خ، م ع ت س) ³.

2- المديرية العامة للميزانية (DGB) ⁴ : تخطر هذه المديرية من أجل تقديم المعلومات التالية:

- التذكير بتدابير الميزانية والمتعلقة بقوانين المالية، وكذا بالأسباب و الآثار أو النتائج المرجوة
- وضعية الاعتمادات التقديرية ومراجعتها بأقسامها و أبوابها من قبل المصالح الوزارية
- توضيح الفارق بين التقديرات قانون المالية الأولي (LFI) و قانون المالية التكميلي (LFC)
- مبلغ البرنامج الجديد

¹ - طبقاً للفقرة 04 من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية فإن المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية تكلف بـ:

" - استغلال الوثائق المحاسبية والميزانية للأمرين لصرف ميزانية الدولة والمحاسبين العموميين المعنيين
- جمع أي وثيقة إحصائية و محاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون ضبط الميزانية
- المبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية..."

² - أنشأت هذه الهيئة المكلفة بالجمع المركزي للعمليات المحاسبية في أول أمر كمكتب بموجب المادة 14 من المرسوم رقم 67-37 المؤرخ في 08 فبراير 1967 المتضمن المصالح الخارجية للخرزينة ، وعقب ذلك جاء المرسوم رقم 71-163 المؤرخ في 03 يونيو 1973 لينصبها كوكالة خاضعة لوصاية مديرة العامة للخرزينة وفي سنة 1986 حددت صلاحيتها ومهامها بموجب المرسوم رقم 86-225 المؤرخ في 02 سبتمبر 1986، وقد زودت بوكيل محاسب يساعده في ذلك وكيل مفوض واحد وثلاثة (03) مكاتب ، وبموجب المرسوم رقم 91-495 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ثم رفع عدد المناصب العليا ليضاف منصب وكيل مفوض ثاني ليصبح عدد المكاتب أربعة (04).
راجع الكتاب الصادر عن وزارة المالية، "وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز"، 2012، ص 132

³ - نُجِد العري غانم ، نفس المرجع ، ص 92 ، 93 ، 94

⁴ - تكلف المديرية العامة للميزانية طبقاً للمادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية بما يلي:

- "- المساهمة في إعداد سياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل و المؤسسات المعنية
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصها
- دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة و تحسين فعاليتها
- إعداد مشروع الميزانية
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها
- العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات و الإدارات العمومية وتحويلها والغاؤها و إعادة توزيعها
- المساهمة فيما يخصها في دراسة وتحضير وتطبيق الاتفاقيات و الاتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة
- متابعة إصلاح الميزانية وتنفيذها..."

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- المبلغ المقرر و المعاد تقديره و الذي تمت ملاحظته حقيقة أثناء تنفيذ الميزانية
- أسباب تحويل الإعمادات و التدقيق في أرقام مراسيم التحويل، وطبيعة العملية وكذا وجهة الإعتمادات¹.

3- المديرية العامة للضرائب (DGI)² : تقدم هذه المديرية المعلومات التالية:

- التدابير الأساسية في مجال الضريبة مع تحديد أهدافها
 - تقديرات وإبراز الإيرادات المحققة حسب طبيعتها
 - توضيح الفارق
 - تطور مبالغ النفقات الضريبة
- ### 4- المديرية العامة للتقدير و السياسات (DGPP)³ : ينحصر دور هذه الهيئة في تقديم المعلومات التالية:
- التذكير بالتدابير الجبائية و الميزانية التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد قانون المالية
 - تأطير الإقتصاد الكلي
 - توضيح الفارق

¹ - محمد العربي غانم، نفس المرجع، ص94

² - طبقاً للأحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، يسند للمديرية العامة للضرائب المهام التالية :

- "- السهر على دراسة اقتراح وإعداد النصوص التشريعية و التنظيمية وكذا تنفيذ التدابير الضرورية لإعداد وعاء الضرائب و تصفيها وتحصيلها والحقوق و الرسوم الجبائية و الشبه الجبائية .
 - السهر على مناقشة و تحضير الإتفاقيات الجبائية الدولية و الإتفاقيات الدولية التي تحتوي على أحكام جبائية أو شبه جبائية
 - تنفيذ التدابير الضرورية لمكافحة الغش و التهرب الجبائين
 - السهر على التكفل بالمنازعات الإدارية و القضائية المتعلقة بالضرائب و الحقوق و الرسوم أيا كانت طبيعتها
 - توفير أدوات التحليل و المراقبة تسيير و مردودية مصالح الإدارة الجبائية لاسيما مؤشر نجاعة مصالح الجبائية
 - السهر على تحسين علاقات المصالح الجبائية مع المكلفين بالضريبة".
- كما تتكون هذه الهيئة من 8 مديرات .

³ - حددت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، إختصاصات المديرية العامة للتقدير و السياسات فيما يلي :

- "- إعداد التقديرات الإقتصاد الكلي
 - تحديد أنظمة الإعلام بوزارة المالية
 - إعداد العناصر الضرورية لصياغة السياسات الميزانية و الجبائية
 - تقييم السياسات الميزانية و الجبائية
 - متابعة الأنظمة الإجتماعية و تقييمها
 - إعداد التاثير للإقتصاد الكلي و المالي لقوانين المالية
 - تحضير تقارير تقديم قوانين المالية
 - تصور آثار ذات الطابع الإقتصادي و المالي".
- وتتكون هذه الهيئة من 04 مديرات وهي:

مديرية الإقتصاد الكلي، مديرية جمع المعلومات، مديرية السياسات الميزانية، مديرية السياسات الجبائية

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

5- المديرية العامة للأموال الوطنية (DGDN)¹ : يركز دور هذه الهيئة بتزويد و تقديم المعلومات

التالية:

- لأحكام الأساسية المتعلقة بأموال الدولة مع تحديد أهدافها
- تقديرات وتوقعات إيرادات أموال الوطنية و الإنجازات المحققة
- توضيح الفارق

6- المديرية العامة للجمارك (DGD): تسهر المديرية العامة للجمارك على تقديم المعلومات التالية:

- الأحكام الأساسية المتعلقة بالجمارك مع تحديد أهدافها
- تقديرات إيرادات الجمارك
- توضيح الفارق

7- المديرية العامة للخزينة² (DGT) : يتم إخطار هذه الهيئة من أجل تزويد وزارة المالية

بالمعلومات التالية:

¹ - تتمثل إختصاصات المديرية العامة للأموال الوطنية طبقاً لأحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم

الإدارة المركزية في وزارة المالية، فيما يلي "

- إعداد وإقتراح النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالأموال الوطنية ومسح الأراضي والإشهار العقاري والسهر على حسن تطبيقها
- إتخاذ أي إجراء بهدف تبيين الملكيات العمومية و المحافظة عليها و مراقبة ظروف إستعمالها
- القيام بإعداد المسح الأراضي العام و إنشاء السجل العقاري وحفظه
- توجيه النشاطات غير ممركرة وتنشيطها وتنسيقها."

وتتكون هذه الهيئة من 04 مديريات وهي: مديرية أموال الدولة، مديرية تبيين الأموال التابعة للدولة، مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي، مديرية إدارة الوسائل و المالية

² - أسندت لمديرية العامة للخزينة طبقاً لأحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة

المالية القيام بالمهام التالية:

- "- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع فمجال إختصاصها
- المساهمة في تحديد السياسات تسيير تدخل الخزينة في القطاع الإقتصادي و ضمان متابعتها وتقييمها
- و ضمان متابعة و تقييم مساهمات الدولة في القطاع العمومي الإقتصادي غير المالي.
- اقتراح العناصر التي تساهم في تحديد سياسة المساهمات الخارجية للدولة و ضمان تسييرها ومتابعتها وتقييمها
- المساهمة مع الإدارات المعنية، في تحديد التدابير ذات طابع مالي تتصل بإعادة هيكلة القطاع العمومي الإقتصادي و ضمان تسييرها ومتابعتها وتقييمها
- تحديد عناصر تخصيص سياسة المديونية العمومية و الإلتزامات المالية الداخلية والخارجية للدولة
- إتخاذ كل التدابير المرتبطة بتعهدات الخزينة وتسيير موارد واستعمالات خزينة الدولة
- تطوير نشاطات تحصيل الموارد المالية ووسائل الدفع الضرورية لتغطية الإحتياجات المالية المتصلة بتنفيذ الميزانية و التعهدات المالية للدولة
- تحديد شروط مكافآت القيم التي تصدرها الخزينة و الأموال المودعة لديها
- المساهمة في تطوير المؤسسات ووسائل الأسواق المالية
- المساهمة في إعداد وتنفيذ مشاريع عصنة نظام المالي و المصرفي و المالي
- السهر متابعة و تقييم شركة التأمين العمومية
- وضع التخصيصات الأساسية للمؤسسات العمومية ذات طابع الصناعي التجاري و مركز البحث و التنمية
- إعداد وضعية مختصرة لعمليات الخزينة". كما تتكون هذه الهيئة من 05 مديريات وهي: مديرية المديونية العمومية، مديرية خزينة الدولة ، مديرية المساهمات، مديرية البنوك العمومية و السوق المالية، مديرية التأمينات.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- تسير خزينة الدولة
- الدين العام و تدخلات خزينة الدولة
- وضعية الإعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص ذات صلة بتدعيم النشاط الإقتصادي

الفرع الثاني: مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية

تشكل مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية، الفصل الأخير في إعداد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية قبل إحالته على البرلمان.

و تبدو أهمية هذه المرحلة من خلال تدخل عدة سلطات عليا في دولة ، بدأ بوزارة المالية ، ثم مجلس الدولة و مجلس الحكومة و مجلس الوزراء.

و للوقوف بدقة على هذه المرحلة نعرض أولا على دراسة الإجراءات المتعلقة بإعداد التقارير المتضمنة عرض المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية ، ثم نتناول ثانيا مرحلة اعتماد هذا المشروع التمهيدي.

أولا - مرحلة إعداد التقارير و ملاحظتها: يتم إعداد التقارير و الملاحق إستنادا على وضعية الحساب العام للدولة (Le Compte Général De L'état) المقدمة من طرف الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) وكذا مختلف الأجوبة المقدمة من طرف المديرية التابعة لوزارة المالية، حيث تقوم المديرية العامة للمحاسبة بواسطة المديرية الفرعية لقانون تسوية الميزانية (LRB) بتحضير التقرير الأولي المتضمن عرض المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية وذلك فور حصولها على هذه المعطيات الأولية ، وبعد ذلك يشرع بتوزيع هذا التقرير على مختلف المديرية التابعة لوزارة المالية من أجل المصادقة عليه¹.

ثانيا - إجراء اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية: تحقق هذه المرحلة بعد قبول المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية من قبل مختلف المديرية التابعة لوزارة المالية ، حيث يتم إحالة هذا الملف على مراحل متعددة إلى مختلف الهيئات العليا في الدولة وهي:

- مجلس الحكومة: من أجل الفحص و الإعتماد
- مجلس الدولة: من أجل مراقبة مدى مطابقة المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية مع التشريع
- مجلس المحاسبة: من أجل إعداد التقرير التقييمي

¹ - محمد العربي غانم، نفس المرجع، ص96،97

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- مجلس الوزراء : من أجل الفحص و الإعتماد
- البرلمان: من أجل الدراسة و الترخيص
- رئيس الجمهورية: من أجل التوقيع و الإصدار

المطلب الثاني : أهمية دور لجنة المالية و الميزانية بعد عرض مشروع

قانون تسوية الميزانية على البرلمان

يكتسي عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على السلطة التشريعية أهمية بالغة لهذه الهيئة في استيعادات سلطتها المسلوقة لممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة و المكرسة بموجب احكام الدستور¹ وذلك بعد تجميده لمدة زمنية طويلة دامت 27 سنة ، نتيجة إحجام الحكومة عن تقديمه إلى هذه المؤسسة الدستورية. و من ناحية أخرى يشكل هذا النص القانوني فرصة سانحة للبرلمانيين .

لوقوف على مدى احترام الرخصة البرلمانية عند تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وعلى هذا الأساس تحرص المؤسسة التشريعية على بسط سلطتها على هذا النص القانوني من خلال إحكام رقابة موضوعية وفعالة .

ولقد أثاره دور لجنة المالية و الميزانية في مجال مراقبة قانون تسوية الميزانية إهتماما كبيرا لدى المختصين في مجال القانون و المالية خاصة بعد تجميد هذا النص القانوني لفترة طويلة ، ففي دراسة ألقها المكلف بالدراسات و التخليص لدى لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني ، السيد محمد بريك في إطار اليوم الدراسي ، المنظم من قبل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 23 جوان² 2014، بين أن مشروع قانون تسوية الميزانية ، يقتضي منهجية محددة ، و بالنظر لحدثة العمل بألية قانون تسوية الميزانية الذي توقف العمل به لمدة 27 سنة ، لذلك عملت اللجنة على إيجاد صيغة مناسبة لدراسة مشروع القانون المرفق بالتقرير التقييمي لمجلس المحاسبة .

¹ - تنص المادة 112 من دستور 2016 على أنه " يمارس السلطة التشريعية بلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"، كما نصت المادة 179 منه على أن " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

² تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان

² - محمد بريك ، المرجع السابق ، ص من 117 إلى 162

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

و يمكن أن نتعرف على منهجية عمل لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني¹ في ممارسة الرقابة البعدية على قانون من خلال أولا تسليط الضوء على كيفية جمع المعلومات (الفرع الأول) ثم نتطرق ثانيا على أسلوبها في صياغة تقارير المراقبة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الاجتماعات الأولية كأسلوب لجمع المعلومات: تخصص اللجنة اجتماعاتها الأولية لدراسة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ، بهدف جمع المعلومات الكافية حول المشروع القانون ، تعتمد لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني منهجية عقد الاجتماعات فهي كالآتي:

- 1- الاستماع إلى وزير المالية ممثلا للحكومة، الذي يقدم عرضا عن مشروع القانون .
- 2- الاستماع الى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية وهي :

أ - المديرية العامة للمحاسبة(DGC) و الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) باعتبارها الجهة المخول لها اعداد مشروع القانون²

ب- الاستماع الى رئيس مجلس المحاسبة¹ في شأن التقرير التقييمي الذي أعده المجلس عن مشروع القانون، طبقا لأحكام المادة 18 من الأمر رقم 20 -95 المؤرخ 17 يوليو 1995 في والمتعلق بمجلس المحاسبة

¹- طبقا للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 جويلية 2000 ، فإن لجنة المالية والميزانية هي من بين اللجان الدائمة بالمجلس، فهي الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية و كذا قانون تسوية الميزانية. وتعتبر هذه اللجنة من أكبر الجان عضوية، حيث تتشكل من 30 إلى 50 عضوا، ولها مكانتها البارزة على مستوى الجهاز التشريعي إذ هي مكلفة بالمسائل ذات أهمية بالغة تتعلق بالميزانية، والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، والقروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين. كما يمكن لهذه اللجنة أن تدعو الهيئات و أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها .

أما على مستوى مجلس الأمة فهناك لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المنصوص عليها في المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 10/22/1999. راجع كموش نسيم ، "رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض" رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة ، 2013، 117

²-مُجد بريك ، المرجع السابق، (المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة مقارنة)، ص133

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

3- الاستماع الى ممثلي الهيئات و المديريات المركزية بوزارة المالية:

أ- المديرية العامة للخزينة (DGT) : تقوم هذه المديرية بتقديم عرض حول عمليات الخزينة والرصيد الإجمالي للخزينة وتدخلاتها و المديونية العمومية الداخلية والخارجية ووضعية حسابات التخصيص الخاصة للخزينة.

ب- المديرية العامة للتقدير و السياسات (DGPP) : التي تقدم المعلومات المرتبطة بما يلي:

* تأطير الاقتصاد الكلي والمالي بخصوص قانون المالية عند الاقتضاء قانون المالية

التكميلي

إلى جانب تقييم السياسات الميزانية الجبائية

* إجمالي نمو الناتج الداخلي الخام مع وخارج المحروقات

* الإيرادات (العادية و البترولية)

* نفقات الميزانية (التجهيز والتسيير)

* رصيد الميزانية و رصيد الخزينة

* التجارة الخارجية (الصادرات و الواردات)².

ج - المديرية العامة للضرائب (DGI): يتمثل دور المديرية العامة للضرائب بتقديم المعلومات التالية:

* أسس التنظيم الجبائي مع الأغراض المسطرة؛

* التوقعات (قانون المالية المعدل، قانون المالية التكميلي) وتحقيق الإيرادات حسب

الطبيعة؛

¹ - يستند مجلس المحاسبة للممارسة الرقابة على قانون تسوية الميزانية على نص المادة 170 من الدستور التي تقتضي بأن: "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية. يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته ويتولى مجلس المحاسبة إبداء الرأي في المشاريع التمهيدية السنوية للقانونين المتضمنة تسوية الميزانية"، كما يرتكز على أحكام المادة 18 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ 17 يوليو 1995 في والمتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، التي تنص على أن "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقانونين المتضمنة تسوية الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها"

² - المرجع المذكور سابقاً، ص 134، 135

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

د - المديرية العامة للجمارك: يتركز عمل المديرية العامة للجمارك على تزويد لجنة المالية

بالمعلومات الآتية:

* أسس التنظيمات الجمركية مع الأغراض المصوبة؛

* التوقعات (قانون المالية المعدل ،قانون المالية التكميلي) ؛

* تفسير الفوارق.¹

هـ - رئيس اللجنة الوطنية للصفقات: يتمثل دوره في تقديم المعلومات المتعلقة بمدى إحترام هيئات الدولة و كذا المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ، تطبيق المرسوم التنظيمي للصفقات العمومية.

4-الاستماع الى مسؤولي القطاعات الوزارية: يتركز نشاط اللجنة في هذا المجال على بالمعايير التالية:

-القطاعات التي تعرف ميزانيتها استهلاكاً معتبراً.

-القطاعات التي استهلكت اعتماداتها بنسب ضئيلة .

-القطاعات محل ملاحظات مجلس المحاسبة

إن هذه العملية تسمح للجنة المالية بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية بالنسبة للسنة المعنية ، حيث يتناول التقييم جوانب تتعلق بضعف استهلاك الاعتمادات و تنفيذ البرامج الى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية

وعليه نخلص إلى أن دور لجنة المالية و الميزانية يقتصر في هذه المرحلة على جمع المعلومات من خلال الإستماع إلى مختلف الهيئات الفاعلة في تسيير و إدارة المال العام، غير أنه في غياب أي نص قانوني يتضمن على قواعد تلزم الهيئات الحكومة حضور جلسات الاستماع قد يؤثر على عمل البرلمان في التقصي و الحصول على المعلومات، وهكذا مثلاً أشارت اللجنة المالية و الميزانية بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010 عن عدم تلبية رئيس اللجنة الوطنية للصفقات دعوة اللجنة للحضور، رغم كثرة الملاحظات التي وردت في تقرير مجلس المحاسبة بشأن دراسة ملفات الصفقات والإشكالات المترتبة

عن ثقل إجراءات الدراسة وطول آجالها².

¹ - المرجع المذكور آنفاً، ص135

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد27، 28 يناير2013، ص13

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الثاني : اعداد تقارير اللجنة المالية

و بعد استكمال الاستماعات وما يتخللها من مناقشة عديدة لمسائل ذات علاقة بمشروع قانون تسوية الميزانية في المرحلة الأولى من مراحل عمل لجنة المالية و الميزانية ، تتولى هذه الأخيرة مهمة إعداد تقرير عن مشروع هذا النص القانوني ، حيث تبدي فيه جميع ملاحظاتها و توصياتها طبقاً لأحكام المادة 179 من الدستور 2016 ، و المواد 2 ، 5، 76 إلى 78 من القانون رقم 17-84 ، المتعلق بقوانين المالية .

وللوقوف بصفة أدق لهذه المرحلة نتعرف أولاً على الشكل التقرير، ثم نتعرض ثانياً مضمونه¹

أولاً-إعداد التقرير من حيث الشكل : اعتمدت لجنة المالية والميزانية عند تسلمها أول قانون تسوية الميزانية أي قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 ، وذلك بعد انقطاع دام 27 سنة ، أسلوب دراسة مشروع القانون من خلال مرحلتين أساسيتين:

أ- مرحلة أولية تنتهي باعداد تقرير تمهيدي يعرض على الجلسة العلنية للمناقشة
ب - مرحلة تكميلية تستند فيها اللجنة على الملاحظات المقدمة في الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني حول تنفيذ الميزانية ، وتنتهي باعداد تقرير تكميلي يعرض في جلسة التصويت على مشروع القانون .

غير أن اللجنة تراجعت على هذا النمط في مراقبة تنفيذ الميزانية وذلك للأسباب الآتية :
- إن المناقشة في الجلسة العامة تنصب في الواقع على الملاحظات التي تقدمها اللجنة في تقريرها.
- إن آلية الدراسة على مرحلتين حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و القانون العضوي الناظم للعلاقات بين الحكومة والبرلمان ، تستند الى المنطق و تتماشى مع نظام التعديلات وهو ما لا يتماشى و حالة مراقبة مشروع قانون تسوية الميزانية ، بحيث يقتصر دور البرلمان على مجرد المصادقة على الحسابات الختامية، وذلك تماشياً مع أحكام المادة 160² دستور 1996 التي تقتضي بأن تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية

¹ - محمد بريك ، المرجع السابق، (المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة

مقارنة)، ص137

² - تشير إلى أن مضمون نص المادة 160 من دستور 1996 لم يتغير بموجب الدستور الجديد لسنة 2016، حيث تضمن المادة 179 ذات

الحكم الذي يلزم الحكومة بعرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان من أجل التصويت عليه.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان¹.

وعليه عملت لجنة المالية و الميزانية منذ قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 ، بطريقة تسمح بأخذ الوقت الكافي لدراسة مشروع القانون تنتهي بإعداد تقرير وحيد يعرض في الجلسة العلنية التي تختتم بالتصويت عليه².

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير اللجنة يتضمن على الملاحق التالية:

- الجدول (أ) يتعلق بالإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة (ن) ، من حيث التقديرات و الإنجازات والفارق بالقيمة المطلقة و النسبية بخصوص.

* الإيرادات المصادق عليها،

* الانجازات ،

* الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية،

-الجدول (ب) توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة (ن) حسب كل دائرة مزارية بخصوص:

* الاعتمادات المصادق عليها،

* الاعتمادات المراجعة بموجب قانون المالية التكميلي ،

* الاعتمادات المستهلكة ،

* الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية،

- الجدول (ج) توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التجهيز لسنة (ن) حسب القطاعات بخصوص :

* الاعتمادات المصادق عليها،

* الاعتمادات المراجعة بموجب قانون المالية التكميلي ،

* الاعتمادات المستهلكة ،

* الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية³.

¹ - محمد بريك ، المرجع السابق، (المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة

مقارنة)، ص137 و138

² - المرجع السابق، ص138

³ - المرجع المذكور آنفا، ص141

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

ثانيا- إعداد التقرير من حيث المضمون (تحليل النتائج الختامية للسنة المالية) :يرتكز مضمون التقرير على فحص ودراسة النتائج الختامية للسنة المالية المعنية من حيث تحليل الإيرادات النهائية مع إبراز الفارق بين التقديرات والإنجازات و تحليل نفقات الميزانية مع إبراز نسبة الإستهلاك ، كما يجب أن يتضمن التقرير على عرض لعمليات الخزينة و كذا الوضعية المحاسبية لحسابات التخصيص الخاص بالخزينة ، بالإضافة إلى ذلك يشمل التقرير على ملاحق توضحية .

وعليه يتم صياغة التقرير على النحو التالي:

1-2 - تحليل النتائج الختامية للسنة المالية

1-1-2 - تحليل الإيرادات النهائية مع إبراز الفارق بين التقديرات والإنجازات :

أ -مبلغ الإيرادات الإجمالية حسب التقديرات (.....) دج منها الجباية العادية (....) دج و الجباية البترولية (.....) دج.

ب- الإيرادات المحصل عليها ، المبلغ الإجمالي (.....) دج ، منه الجباية العادية (.....) دج الجباية البترولية (.....) دج .

ج- الفارق بين التقديرات والإنجازات ، الفارق (.....) دج ، يعود هذا الفارق إلى.....(ضرورة إبراز الأسباب)..... و عليه فان نسبة الإنجازات بخصوص الإيرادات العادية بلغت (....) %، يفسر ذلك ب..... .

في حين بلغت الإنجازات بخصوص إيرادات الجباية البترولية (....) %، يفسر ذلك ب..... ومنه فان الإيرادات الإجمالية للسنة المالية المعتمدة من حيث الانجازات بلغت نسبة (.....) %¹.

كما يجدر التذكير انه يتعين عند تحليل إيرادات الميزانية الاستدلال بالملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة في هذا الخصوص حول الإيرادات من حيث التقديرات والإنجازات.

و يختتم الجزء الأول من تقرير اللجنة حول مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بملاحظاتها في هذا الجانب .

¹- المرجع المذكور آنفا،ص139

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

2-2- تحليل نفقات الميزانية مع إبراز نسبة الاستهلاك :

أ- تقديم تقديرات ميزانية التسيير للسنة المعنية بقانون تسوية الميزانية، من حيث المبلغ الإجمالي و نسبة التنفيذ%.

- عرض ملاحظات اللجنة حول ميزانية التسيير لمختلف القطاعات الوزارية و حسب مختلف تخصيصات الميزانية، مثال ذلك نفقات المستخدمين الخ.....

- التذكير بملاحظات مجلس المحاسبة حول ميزانية التسيير و الاستدلال ببعضها حسب مقتضيات الدراسة

ب- تقديم تقديرات ميزانية التجهيز للسنة المعنية بقانون تسوية الميزانية ، من حيث المبلغ الإجمالي و نسبة التنفيذ%.

ج- عرض ملاحظات اللجنة حول ميزانية التجهيز (اعتمادات الدفع) حسب مختلف تخصيصات الميزانية، نفقات الاستثمار ، العمليات برأس المال

د- التذكير بملاحظات مجلس المحاسبة حول ميزانية التجهيز و الاستدلال ببعضها حسب مقتضيات الدراسة.....

2-3- استعراض الوضعية المحاسبية لحسابات التخصيص الخاصة بالخزينة: تتركز اهتمامات اللجنة المالية و الميزانية من خلال تقديم ملاحظات بخصوص مجالات الإنفاق، والجدوى الاقتصادية لهذه الحسابات¹.

المطلب الثالث: مناقشة و التصويت على قانون تسوية الميزانية:

تشكل مرحلة المناقشة و التصويت على قانون تسوية الميزانية على حد تعبير المختصين

" يوم الحقيقة" (le moment de vérité) ، حيث أن دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية تعد مناسبة مميزة للبرلمانيين لمراقبة أعمال الحكومة و تقييم سياسة الميزانية².

فماهي المنهجية المتبعة أمام البرلمان لدراسة و مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية (الفرع الأول) ، و كيف يتم التصويت على هذا النص القانوني(الفرع الثاني)؟.

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص140

² - Damien Catteau , « La Lolf Et La Modernisation De La Gestion Publique », Dalloz, Paris, 2007, P362

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الأول : المنهجية المتبعة أمام البرلمان لدراسة ومناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية

تقتضي منهجية مناقشة و اعتماد مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية تصويت إما الموافقة أو الإعتراض على مشروع القانون دون إدراج أية تعديلات سواء من طرف اللجنة المختصة (لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة) أو من قبل النواب و أعضاء مجلس الأمة ، و إنما يقتصر دور البرلمان في هذه المرحلة على تقديم بعض التوصيات و الملاحظات و ذلك تماشياً مع أحكام المادة 179 من دستور 2016 التي تنص بأن تحتتم السنة المالية بالتصويت فيما يخص البرلمان على قانون تسوية الميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة.

و تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني كانت قد أدرجت تعديلات في تقريرها الأولي حول مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، وكذا تقريرها التكميلي المتضمن تعديلات النواب أثناء مناقشة مشروع القانون ، غير أن الغرفة السفلى استدركت هذا الخطأ أثناء مناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 ، حيث إقتصر دور المجلس في البداية على تقديم توصيات وملاحظات ، ثم انتهى بالتصويت على مشروع القانون دون إدراج أي تعديل، وقد أكد رئيس المجلس الشعبي الوطني على إلتزام بتطبيق المادة 160 من دستور 1996 و التي تحمل نفس الحكم الوارد في المادة 179 من الدستور الحالي، حيث نبهى عند إفتتاح أول جلسة لمناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2009، بأنه " يقتضي جدول أعمال هذه الجلسة مناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 و التصويت عليه طبقاً للمادة 160 من الدستور، وليس هناك أي حاجة إلى التقرير التكميلي أو أي تعديلات فيما يتعلق بمشروع هذا القانون...".¹

الفرع الثاني: إجراءات التصويت وإقرار قانون تسوية الميزانية

يكتسي قانون ضبط الميزانية طبقاً للمادة 02 من القانون 17/84 ، طابع قانون المالية ، على أساس أنه يمثل آخر إجراء للدورة المالية، فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يتضمن على أرقام تقديرية المنتظر تحقيقها، فإن هذه الدورة تحتتم بقانون ضبط الميزانية الذي يفصح عن الأرقام

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 03.

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

المنجز فعلا¹ ، لذلك يفترض أن يخضع هذا النص القانوني لنفس القواعد و الإجراءات المتعلقة بالتصويت المنصوص عليها في الدستور و لاسيما منها تلك الواردة في المادة 138 الفقرة 09 من دستور 2016 التي حددت المهلة القانونية والمقدرة بـ75 يوما من أجل التصويت على قانون المالية².

وقد أثارت هذه مسألة جدلا فقهييا في فرنسا، حيث ساد نقاش حاد بين الأكاديميين و الباحثين و المتخصصين في مجال القانون حول مسألة خضوع قانون ضبط الميزانية للمهلة القانونية للمصادقة البرلمانية المحددة بموجب المادة 47 من الدستور الفرنسي و المادة 40 من القانون العضوي لسنة 2001 للمصادقة البرلمانية ، حيث حددت هذه النصوص آجالا للتصويت على قانون المالية و المقدرة بـ70 يوما³، غير أن المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لهذا الجدل الفقهي بموجب قراره رقم 161/83 الصادر في 19 جويلية 1983 و الذي قضى من خلاله بعدم تطبيق المهلة القانونية الواردة في المادة 47 من دستور الفرنسي على قانون ضبط الميزانية، وبذلك ميز المجلس الدستوري بين قانون المالية السنوي و قانون تسوية الميزانية من حيث أجل و مهل التصويت.

أما فيما يتعلق بالإجراءات الأخرى فهي نفسها التي يخضع لها مشروع قانون المالية الأولي من حيث تقديمه للبرلمان و التصويت عليه، حيث تبتدئ المناقشة بكلمة من رئيس الغرفة البرلمانية (رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة) يذكر من خلالها بجدول الأعمال المناقشة ، و بتوفر النصاب القانوني لإنعقاد الجلسة، ثم يقوم بمنح الكلمة لممثل الحكومة (وزير المالية أو وزير العلاقات مع الحكومة)، الذي يقدم عرضا عن مشروع قانون تسوية الميزانية يذكر من خلاله و بصفة موجزة تأطير الإقتصاد الكلي و المالي بخصوص مشروع قانون تسوية الميزانية، ومدى تحقيق الأهداف المرسومة ، و بعد ذلك يجيل رئيس الغرفة البرلمانية الكلمة لمقرر اللجنة (لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة) لقراءة تقرير اللجنة الذي يتضمن عن ملاحظاتها و توصياتها بخصوص السنة المالية المعنية، ثم تفتح المناقشة العامة أمام النواب بعد مداخلة مقرر اللجنة لإبداء

¹- د. بلس شاوش بشير، نفس المرجع ، ص 292

²- دواعرة عفاة ، المركز القانوني للهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2013، ص142

³- إسلامت المادة 47 من الدستور الفرنسي أن تصوت كل من الجمعية الوطنية على مشاريع قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي، في أجل أربعين يوما من تاريخ إيداع المشروع ، و مجلس الشيوخ في أجل 15 يوما .

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

ملاحظاتهم حول مشروع القانون، وبعد ذلك يفسح المجال للمرة الثانية لممثل الحكومة للرد على انشغلات أعضاء البرلمان من خلال تقديم توضيحات حول النقاط التي تم إثارتها، ليليها مداخلة مقرر اللجنة يبرز من خلالها أهم ملاحظات وتوصيات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، وبعد ذلك يشرع في عملية التصويت بدون تعديل مشروع القانون المتضمن توية الميزانية و في نهاية يفسح المجال لممثل الحكومة¹.

المبحث الثالث: محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون تسوية الميزانية

إن التجربة القصيرة لقانون تسوية الميزانية و التي بدأت منذ سنة 2011 و بعد انقطاع دام 27 سنة أفرزت عن رقابة برلمانية غير فعالة و متواضعة، حيث تقتصر جلسات البرلمان عادة على الاستماع لتلاوة تقريرين لكل من وزير المكلف بالمالية و مقرر لجنة المالية ، ثم إجراء مناقشة عقيمة تنتهي بالتصويت على المشروع دون أن يترتب عن هذه الرقابة أي إقرار بمسؤولية الحكومة في حالة فشلها في تنفيذ سياسة الميزانية و مخالفتها لحدود للرخصة البرلمانية .

ورغم الجهود المبذولة من قبل البرلمانيين و التي يمكن أن نستشفها من خلال تقرير لجنة المالية أو معلى ضوء مدخلات بعض النواب إلا أن هذه الرقابة تبقى عقيمة و غير فعالة .
و لدراسة عدم فاعلية الرقابة اللاحقة نبين أولاً الجهود المحتشمة و المبذولة من قبل البرلمان ، ثم نتناول ثانياً محدد عدم فاعلية الرقابة اللاحقة.

المطلب الأول: الجهود المحتشمة للبرلمان في مجال الرقابة اللاحقة

إن العمل بآلية قانون تسوية الميزانية يجسد أهم صلاحية دستورية مخولة للبرلمان في مجال الرقابة اللاحقة ، و يعد استرجاع هذه السلطة منذ سنة 2011 و بمناسبة مناقشة قانون تسوية لسنة 2008 و بعد انقطاع دام 27 سنة ، أهم مكسب حققته السلطة التشريعية ، وبذلك عاد الوضع الطبيعي لعمل البرلمان بهذه الأداة الرقابية، حيث صوتت هذه المؤسسة الدستورية على قوانين تسوية الميزانية لسنوات 2008، 2009، 2010، 2011، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016.

¹ - أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

ومنذ استرداده لسلطته المسلوبة منه في مجال الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة ، قدم البرلمان عدة مبادرات في مجال مراقبة قوانين تسوية الميزانية ، متمميا ، تجسدت من خلال إلزام الحكومة على تحسين طريقة عرض مشروع قانون ضبط الميزانية من الناحية الشكلية ، بهدف إضفاء الشفافية و الوضوح على هذا المشروع(الفرع الأول)، أو من خلال إلزام السلطة التنفيذية على تطبيق التوصيات المتعلقة بالجانب الموضوعي(الفرع الثاني)، غير أن أداء البرلمان بشكل ظل محدودا و محتشما.

و يمكن أن نلمس أثر المبادرات البرلمان في مجال الرقابة من نواحي التالية:

الفرع الأول : من حيث تجسيد التوصيات المتعلقة بالجانب الشكلي لقانون تسوية الميزانية

يلاحظ من خلال تقديم مشاريع قوانين تسوية الميزانية لسنوات 2008، 2009، 2010، 2011 ، 2012، 2013 ، ان مجال الرقابة اللاحقة قد أحرز على مكاسب متعددة من خلال توفير المعلومات اللازمة لأعضاء البرلمان ، وهذا تجسيد لتوصيات لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني.

أولا - توصيات اللجنة في إطار مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 : إن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 جاء في أوضاع صعبة وذلك بسبب انقطاع عن تقديمه لمدة طويلة دامت 27 سنة ،وعلى هذا الأساس فان عملية إعداده تطلب من الحكومة بذل جهد كبير سواء وعمل شاق سواءا تعلق الأمر بشكله أو بمضمونه بهدف تقديم المعلومات الضرورية و الكافية عن السنة المالية المعنية لأعضاء البرلمان ، بحيث تضمن ملف المشروع على 18 تقريرا مفصلا يحتوي على أكثر من 1100 صفحة تشمل تفاصيل وجزئيات 2008 ، والتي تضمنت بدورها 1060 جدولاً إحصائياً¹.

لقد سمح الكم الهائل من المعلومات الإحصائية كما يرى مُجد بريك المكلف بالدراسات و التخليص لدى لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني ، " من حصر نتائج تنفيذ الميزانية وتوضيحها، فعلى الرغم من عدم وجود تجارب سابقة متكاملة في المجال يمكن الاستئناس بها، إلا أن الحكومة تمكنت

من إنجاز مشروع مرفق بالوثائق اللازمة تستجيب للمعايير المحددة في القوانين ذات الصلة"².

¹ - مُجد بريك ، المرجع السابق، (المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة مقارنة)،،

ص 144

² - المرجع المذكور سابقا، ص 144

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

ثانيا - مدى تنفيذ توصيات لجنة المالية في مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009:

بذلت وزارة المالية في مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 مجهودا معتبرا في توفير المعلومات لأعضاء البرلمان ، بحيث إضافة إلى تقديم مختلف الوثائق التفسيرية ، لجأت إلى أسلوب جديد في عرض المعلومة يتمثل بتزود النواب و أعضاء مجلس لأمة بحامل او قرص معلوماتي يتضمن تفاصيل حسابات السنة المالية 2009 ، عملا بأحكام المادة 160 من الدستور وأحكام القانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والأمر رقم 95-20 والمتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم ، كما أنه استجابة لطلب لجنة المالية و الميزانية جاء مشروع القانون لسنة 2009 وفق منهجية موضوعية رعيت فيها كل ملاحظات وتوصيات اللجنة عند دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 و يتعلق الامر ب :

- تقديم مشروع القانون وفق طريقة تأخذ بعين الاعتبار الحساب الحقيقي لنتائج السنة المالية المعنية من حيث التقديرات والانجازات ،
- تقديم حساب الجباية البترولية بكل تفاصيلها من إتاوة ورسوم ،
- التنصيص ضمن نص المادة 2 من المشروع على مبلغ النفقات غير المتوقعة، والمشمول في حساب النتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة، للدولة لسنة 2009
- التنصيص ضمن نص المادة 7 من المشروع على العجز الإجمالي ، لحساب متاح ومكشوف الخزينة بعنوان سنة 2009
- عرض نفقات التكاليف المشتركة بشكل مفصل مع توضيح حالات المراجعة والاقتطاعات في هذا الباب.¹

ثالثا - تجسيد التوصيات للجنة في مشاريع قوانين تسوية الميزانية لسنوات 2010، 2011، 2012

تعززت الرقابة اللاحقة في ظل مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010 من خلال حرص البرلمان بواسطة لجنة المالية و الميزانية لمجلس الشعبي الوطني على مطالبة الحكومة بضرورة إرفاق مشروع بوثيقة تتضمن ردود مختلف القطاعات الوزارية على جميع الملاحظات المتضمنة في التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة .

¹- المرجع المذكور سابقا، ص 144، 145

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

واستجابة لهذه التوصية ، مكنت كل الدوائر الوزارية و بدون استثناء لجنة المالية والميزانية بوثائق تتضمن أجوبة تفصيلية عن جل ملاحظات مجلس المحاسبة ، و قد اشارت اللجنة الى ذلك في تقريرها، حيث سمحت هذه الاجوبة للجنة باتخاذ مواقفها بشأن بعض الملاحظات الواردة في التقرير التقييمي .

كما أكدت اللجنة المالية و الميزانية في تقريرها المتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011

على أن كل من التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة وكذا الوثائق المتضمنة ردود مختلف القطاعات الوزارية على جميع الملاحظات المتضمنة في هذا التقرير التقييمي يشكلان دعامة أساسية للرقابة البرلمانية و ذلك حينما أبدت الملاحظات التالية:

- أن التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة عن مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية، ينصب على نتائج تنفيذ قانون المالية وعمليات الخزينة، وهو العمل الذي من خلاله يؤكد أو ينفي مجمل العناصر المحاسبية المقدمة في هذا الإطار من قبل وزارة المالية.

إن عرض الحال المقدم من مجلس المحاسبة بخصوص المعلومات والمعطيات المحاسبية قد أرفق وبانتظام

ملاحظات وحصائل وتوصيات تتعلق بتسيير الاعتمادات القطاعية للتسيير والتجهيز، والتي تم توجيهها إلى الدوائر الوزارية المعنية.

- أن الغرض من الملاحظات المتضمنة في التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة، هو ابلاغ نواب وأعضاء البرلمان، بظروف استعمال الرخص الممنوحة للآمرين بالصرف، والذين يستوجب عليهم تقديم التفسيرات و التبريرات اللازمة.

- أن مصالح وزارة المالية قدمت الأجوبة اللازمة بالنسبة للملاحظات المتضمنة في التقرير التقييمي ، بالنسبة للسنة المالية 2011 وجعلتها في متناول مجلس المحاسبة ولجنة المالية والميزانية وهو الإجراء الذي اقتدت به كل القطاعات الوزارية¹.

أما من حيث تجسيد توصيات اللجنة في مشروع القانون تسوية الميزانية لسنة 2012 ، فقد أكدت

لجنة المالية و الميزانية على استجابة وزارة المالية لتوصيتها من خلال تقديم وثيقة تتضمن ردودا عن كل الملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية

¹- و رغم التحسن التدريجي في كيفية تقديم مشروع القانون تسوية الميزانية، إلا أن بعضا من توصيات اللجنة الهادفة الى تحقيق فعالية أكثر في مجال الرقابة اللاحقة وتلك المتعلقة بالجانب الشكلي و ظروف تقديم مشروع القانون لا زالت تنتظر التجسيد .

المرجع المذكور سابقا، ص 145،146

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

لسنة 2012، وهي الوثيقة ذاتها التي تناولتها اللجنة بالدراسة و التحليل و لأول مرة مسموح بتنويرها بالمعطيات تخص العديد من المسائل التي يكتنفها بعض الغموض وكانت محل تساؤلات من قبل.¹

الفرع الثاني : من حيث تطبيق التوصيات المتعلقة بالجانب الموضوعي لقانون تسوية الميزانية

يلاحظ أن البرلمان بوسطة لجنة المالية لدى المجلس الشعبي الوطني قدم جملة من التوصيات تتعلق بكل أوجه صرف الميزانية العامة خلال السنوات المعنية التي عرض بشأنها مشروع قانون تسوية الميزانية ، و قد تم تجسيد هذه توصيات في الواقع العملي و التي من بينها :

أولا - إعادة تنظيم الحسابات الخاصة للخزينة : تشكل هذه الحسابات استثناء لمبدأي الشمولية والسنوي، وتخضع لأحكام المادتين 56 و 57 من القانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية ، المعدل والمتمم، اللتين تقتضيان بأن العمليات المنجزة بواسطة حسابات التخصيص الخاص، تقرر و يرخص بها و يتم تنفيذها بنفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة، وأما الرصيد الباقي عن كل حساب فينقل من سنة إلى أخرى .

وعليه لاحظت عند دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنتي 2008 و 2009 ما يأتي:

- التزايد العددي لحسابات التخصيص الخاص، والذي يعبر عن خاصية رئيسية للممارسة الميزانية و يعد خروجاً على الطابع الاستثنائي لهذه الحسابات.
- اللجوء المفرط إلى الحسابات الخاصة كآلية ميزانية مستقلة وكبديل للميزانية العامة للدولة مما أدى إلى صعوبات في مجال الرقابة وشفافية تنفيذ النفقات العمومية .
- تناقض الحسابات الخاصة مع مفهوم الترخيص الميزاني الذي يتقيد بأحكام القانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم و بقواعد المحاسبة العمومية.²

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 10

²- المرجع المذكور آنفاً، ص 148

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وتبعا لهذه الملاحظات أوصت اللجنة بضرورة تطبيق ما يلي :

- الحد من فتح حسابات التخصيص الخاص؛
 - تقييد تسيير حسابات التخصيص الخاص عند تنفيذ النفقات بمبدأ الترخيص الميزاني و أحكام القانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، لاسيما منه المادتين 56،57؛
 - اعتماد النمط الكلاسيكي للحسابات الخاصة المتمثل في تمويل نفقات خاصة بإيرادات من نفس الطبيعة؛
 - تطهير حسابات التخصيص الخاص و إجراء رقابة على أرصيدها؛
 - العمل على ضبط أوجه صرف اعتماداتها المالية التي يستوجب أن تكون ذات جدوى اقتصادية؛
 - قفل الحسابات التي لا تعرف برامج انفاق و التي ليس لها أية جدوى و توجيه أرصدها لتغطية مجالات انفاق أخرى؛
 - تجميع الحسابات ذات الطبيعة المشتركة في حساب وحيد ؛
 - التسيير الصارم لحسابات التخصيص الخاص والعمل على تطهيرها من خلال آليات متابعة وتقييم مستمر¹.
- و تجسيدا لهذه الملاحظات المدونة في تقرير لجنة المالية و الميزانية ، تم تطهير حسابات التخصيص الخاص للخرينة بموجب قانون المالية لسنة 2013 و ذلك على النحو الآتي:
- قفل الصندوق الخاص رقم 132-302 الذي عنوانه "صندوق تخفيض أسعار الفائدة على القروض الممنوحة للأسر لاقتناء وبناء وتوسيع مسكن وكذا للمرقيين العقاريين ، في إطار البرامج المدعمة من طرف الدولة " و تحويله إلى الصندوق رقم 062-302 المعنون " تخفيض سعر الفائدة " ، وعلى هذا الأساس تم دمج الصندوقين معا.
 - دمج عمليات الحساب للصندوق الخاص رقم 090-302 الذي عنوانه "صندوق ترقية التكوين المهني المتواصل "في حساب الصندوق رقم 091-302 المعنون "صندوق ترقية التمهين" .

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 148، 149

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

- دمج الصناديق الخاصة الثلاث وهي : صندوق رقم 302-067 الذي عنوانه "الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي" ، و صندوق رقم 302-071 الذي عنوانه "صندوق ترقية الصحة الحيوانية و الوقاية النباتية" و رقم 302-121 الذي عنوانه "صندوق الوطني لضبط الإنتاج الفلاحي" ، في صندوق الخاص الجديد الذي يحمل رقم 302-139 و الذي عنوانه " الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية"¹ .

-إنشاء صندوق خاص رقم 302-140 المعنون " " الصندوق الوطني للتنمية الريفية" ، الذي يجمع بين الصناديق الخاصة رقم 302-109 الذي عنوانه "صندوق محاربة التصحر و تنمية الرعي و السهوب" ، و رقم 302-111 الذي عنوانه "صندوق التنمية الريفية و تطور الأراضي بالامتياز" ، و رقم 302-126 الذي عنوانه "الصندوق الخاص لدعم المربين و المستثمرات القلاحية الصغيرة".

ثانيا- تنفيذ مخططات الموارد البشرية بالنسبة للقطاعات الوزارية : أوصت اللجنة المالية و الميزانية كذلك بالعمل على تنفيذ مخططات الموارد البشرية بالنسبة للقطاعات الوزارية و تفادي تراكم المناصب الشاغرة، بهدف استيعاب نسبة معتبرة من طالبي الشغل، و تبعا لذلك سارعت كل القطاعات الوزارية إلى تنفيذ مخطط شغل المناصب الشاغرة من خلال فتح مسابقات التوظيف ، و هو ما تم التأكيد عليه في الاجوبة التي قدمتها مختلف القطاعات الوزارية الى لجنة المالية و الميزانية عند دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011² .

المطلب الثاني: محددات عدم فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة :

يشكل قانون تسوية الميزانية للبرلمان فرصة سانحة لتقييم الإنجازات المحققة و متابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ قانون المالية و لتقييم النتائج المترتبة تنفيذ الميزانية، غير أن هذا النوع من الرقابة إذا كان يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية الواقعية يبقى جد متواضع. و ترجع هذه الوضعية لأسباب عديدة منها ما هو مرتبط بالممارسات المنتهجة من قبل الحكومة (الفرع الأول)، و بعضها يعود إلى النقائص الواردة على القانون المرجعي الصادر سنة 1984 (الفرع الثاني).

¹- المرجع المذكور آنفا، ص 149

²- المرجع المذكور آنفا، ص 150

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الأول : مدى تأثير الممارسات المتتهجة من قبل الحكومة للحد من فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة:

إن دراسة واقع الرقابة البرلمانية اللاحقة أثبتت ضعف أداء البرلمان في مراقبة قانون ضبط الميزانية بسبب الممارسات العديد و المتكررة و المخالفة لأحكام التشريع المالي التي تقوم بها الحكومة عند تقديمها لمشروع قانون ضبط التسوية ، ويبدو أن تكريس هذه الممارسة أصبح سنة تتبعها الحكومات المتعاقبة عند تقديمها لمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية ، حيث تتجلى مظاهر هذه الممارسات من خلال الإمتناع عن تقديم قانون ضبط التسوية أو تأخير و إرجاء عرضه أو عدم تقديم المعلومات والوثائق المتعلقة بمشروع قانون ضبط التسوية كاملة ، عدم حضور الوزراء أثناء اجتماعات اللجنة مناقشة مشروع قانون ضبط التسوية .

و على ضوء ذلك سندرس بالتفصيل هذه العوامل المؤثرة على فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة.

أولا - تجميد الرقابة البرلمانية اللاحقة لفترة طويلة جدا:

يعد تجميد الرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال قانون تسوية الميزانية كما أثبتته التجربة العملية أهم سلاح فتاك إستخدمته الحكومة لإضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة ، حيث منذ تكريس هذا النوع من الرقابة في دستور 1976، وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة 187 منه، و التي جاء فيها مايلي: "... تُختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة"، جمدت الحكومة عرض هذا النص القانوني لمدة طويلة دامت سبعة وعشرون (27) سنة ، بحيث إمتنعت عن تقديم قوانين تسوية الميزانية لسنوات من 1982 إلى 2007، بينما إكتفت فقط بعرض على السلطة التشريعية أربعة (04) مشاريع قوانين متضمنة تسوية الميزانية تتعلق بالفترة الممتدة بين 1978 إلى 1981¹، حيث تشمل قوانين تسوية الميزانية التالية :

- قانون تسوية الميزانية لسنة 1978: صدر سنة 1980
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1979: صدر سنة 1984
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1980: صدر سنة 1985
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1981: صدر سنة 1987

¹-د.لعمارة جمال، المرجع السابق، ص232، 233

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وعليه فإن إنقطاع الحكومة عن تقديم عرض قانون تسوية الميزانية لمدة طويلة قد أدى إلى تجميد صلاحية السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة اللاحقة ، وأدى إلى انعدام الرقابة برلمانية لأوجه صرف المال العام، رغم إلحاح النواب و أعضاء المجلس الأمة للحكومة بالمطالبة بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية ، حيث أوصت لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2004 الحكومة " بضرورة إعداد قانون ضبط الميزانية المذكورة في المادة 160 من دستور خصوصا أنها وعدت في السنة الفارطة بأنها ستجسد هذا المطلب الدستوري عن قريب " ، غير أن الحكومة لم تستجيب لهذه المطالب رغم الوعود الكثيرة التي قدمتها ، فمثلا و بمناسبة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2006 ، إلتزمت الحكومة على لسان وزير المالية السيد مراد مدلسي ، بعرض مشروع قانون تسوية الميزانية قبل نهاية 2006¹، إلا أن هذا الإلتزام لم يجسد على أرض الواقع ، وهكذا تم تجريد المؤسسة التشريعية لمدة طويلة من سلطتها في مراقبة الحسابات الختامية لموازنة الدولة و التي تصل إلى 26 قانون تسوية ميزانية ، وتعد هذه المرحلة في نظر العديد من البرلمانيين أسوء مرحلة في تاريخ الرقابة البرلمانية اللاحقة في بلادنا ، حيث إستغل النائب الكمال قرقاوي مثلا مناسبة عرض مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 وذلك بعد انقطاع طويل لطرح مجموعة من التساؤلات بقوله " نحن نقيم الآن ميزانية سنة 2008 التي جاءت بعد ربع قرن من آخر ميزانية خضعت للضبط ، و السؤال المنطقي ها هنا :كيف كان حال الأموال التي رصدت منذ سنة 1982 إلى 2008 ؟ فربع قرن تبخر ووضع في طي النسيان"²، أما النائب فاروق مطلاوي فلم يتردد بتوجيه سهام النقد إلى الحكومة ، حيث صرح بأن " قانون ضبط الميزانية الذي كانت تنهرب الحكومة في كل مرة سيتسنى من خلاله للنواب غرفتي البرلمان مراقبة الإعتمادات المالية المخصصة لمختلف البرامج و المشاريع التنموية ، وسيصبح بإمكانهم امتلاك معلومات واضحة"³، كما بين نفس النائب ردود فعل الأحزاب السياسية و المنظمات الدولية عن تجميد قانون تسوية الميزانية بقوله: " وطيلة السنوات الماضية أدى تجاهل الحكومة إصدار قانون تسوية الميزانية إلى تعرضها لإنتقادات من الأحزاب السياسية و المنظمات الدولية التي تنشط في مجال الشفافية و مكافحة الفساد"⁴.

¹ - أومعمر أبو بكر نسيم، المرجع المذكور آنفا، ص154

² - المرجع المذكور آنفا، ص 10

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 ،الجريدة

الرسمية للمناقشات، العدد199، 31 يناير 2011، ص09

⁴ - المرجع المذكور آنفا، ص09

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وعليه فان موقف الحكومة المتعنت في هذه المرحلة انعكس سلبا على سلطة المؤسسة التشريعية في ممارسة حقها الدستوري وتمثل أساسا في مراقبة تنفيذ الحكومة للرخصة البرلمانية .

ثانيا - تقديم معلومات غير واضحة و وثائق ناقصة تتعلق بمشروع قانون ضبط الميزانية :

إن تجسيد مبدأ الشفافية في المجال المالي يركز أساسا على مدى تمكين البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية للممارسة مهامه في مجال مراقبة المال العام، وعلى هذا الأساس فقد حرص المشرع الجزائري على تكريس مبدأ الشفافية في النصوص التشريعية المالية ، حيث اقتضت المادة 76 من قانون رقم 84-17 و المتعلق بقوانين المالية من أن يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفوقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، وكذا بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة ، كما نصت المادة 18 من قانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة على أن ترسل الحكومة التقارير التقييمية حول المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية والتي يعدها مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، غير أن التجربة العملية بينت عدم حرص الحكومة على تكريس المبدأ الشفافية، حيث عمدت أحيانا على عدم تقديم الوثائق المرفوقة بمشروع قانون تسوية الميزانية كاملة أو إمتناع بعض أعضائها عن حضور جلسات الإستماع المقررة أمام لجنة الميزانية و المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة ، كما أنه أحيانا أخرى تلجأ إلى عدم تقديم ردود على ملاحظات التي أبدها مجلس المحاسبة .

ولمواجهة هذا موقف الحكومي أصدر البرلمان من خلال لجنة الميزانية و المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة عدة توصيات وملاحظات تدعو الحكومة إلى ضرورة تحسين و تطوير اسلوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية شكلا ومضمونا ، فمن حيث الشكل أوصت لجنة المالية و الميزانية مثلا من خلال تقريرها المتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 بضرورة " إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بوثيقة تتضمن وضعية متبقي التحصيل الجبائي حسب الجداول ، الذي يمثل ديون المستحقة على المكلفين بالضريبة لفائدة الخزينة لإضفاء شفافية على العملية"¹ ، كما طالبت بضرورة تكريس منهجية في عرض و تقديم الجبايا البترولية ، بكل تفاصيلها في المشاريع

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 10

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

قوانين المالية القادمة، بالإضافة إلى ذلك " سجلت اللجنة أن مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 لم يرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2012، حسب ما تقتضيه أحكام المادة 68 البند 03 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 ، المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتتم¹ .

أما الملاحظات الموضوعية فهي عديدة ، حيث أشارت مثلاً لجنة المالية و الميزانية بمناسبة مناقشتها لمشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 بأنه رغم استجابة وزارة المالية لتوصيتها المتعلقة بتقديم وثيقة تتضمن ردوداً عن كل الملاحظات التي أوردتها مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، إلا أن " بعض الردود المقدمة عن ملاحظات مجلس المحاسبة التي رغم أهميتها إلا أنها لا تعبر بالقدر الكافي عن التوضيحات اللازمة و التفسيرات المطلوبة بشأن بعض المسائل ، مما يتعين على الجهات المعنية بذل الجهد بغية تشخيص الأسباب الحقيقية لبعض الإشكالات، وبالتالي السعي لإيجاد الحلول اللازمة لها و تفادي تكررها"²

الفرع الثاني: عدم فاعلية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص

الواردة في القانون المرجعي لسنة 1984

إن الممارسات السلبية المكرسة من قبل الحكومة ليست العامل الوحيد المؤثر على فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة ، بل يعد الجمود التشريعي عامل مهم وحاسم في إضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة على قانون تسوية الميزانية ، فبالإضافة إلى مخالفة القانون المرجعي لقوانين المالية للدستوري ، على أساس أن المادة 141 من دستور 2016 تقتضي أن يصدر قانون المتعلق بقوانين المالية في شكل قانون عضوي، يلاحظ أن هذا النص القانوني يحتوي على عدة ثغرات قانونية أدت إلى شل الرقابة البرلمانية اللاحقة، وتتمثل هذه الثغرات القانونية في ما يلي :

أولاً - عدم تحديد تاريخ تصويت البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية

إن تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان، يشكل أفضل وسيلة قانونية لتفعيل الرقابة البرلمانية اللاحقة

¹ - نفس المرجع المذكور آنفاً ، ص 10

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 10

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

على تنفيذ ميزانية الدولة، حيث تمكن السلطة التشريعية من القيام بإجراء دراسة مستفيضة وموضوعية ودقيقة لمشروع قانون المالية السنوي قبل التصويت عليه، وذلك بناء على المعطيات المنجزة و النتائج المحققة سابقا في الميزانية المنتهية ، و التي على ضوءها يمكن للسلطة التشريعية أن تستخلص الدروس لتقدير ماهو آت مستقبلا .

ومن جانب آخر فإن هذا الإجراء يشكل أهم أداة في يد البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية في حالة إخلالها و عدم احترامها للترخيص المالي، إذ أن عدم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد يترتب عنه عدم منح الرخصة البرلمانية في القانون المالية السنوي، وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفيذية نفسها ملزمة على إحترام الرخصة البرلمانية و تطبيق أحكام القانون المالية السنوي.

وعليه فإن تكرر مبدأ الأسبقية في التصويت لمشروع قانون تسوية الميزانية على حساب قانون المالية السنوي له أهمية كبرى في دعم وتفعيل الرقابة البرلمانية على المال العام، غير أن الممارسات المكرسة بينت ضعف البرلمان الجزائري في استخدام هذه الوسيلة بسبب عدم وجود نص صريح يحدد آجال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية ، فقد إكتفى الدستور من خلال المادة 179 بترسيخ حكم يقضي بالزامية عرض مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على البرلمان، بينما إقتصر القانون المرجعي أي قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم على تحديد تاريخ إيداع مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على هذه الهيئة ، حيث ألزمت المادة بإحالة مشروع قانون المالية السنوي على البرلمان قبل 30 سبتمبر من كل سنة، بينما إقتضت المادة 68 ، وذلك حينما نصت على أنه "يرفق مشروع قانون المالية للسنة بمايلي:

1-..... 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3".

و باستقراء هذين النصين الآخرين بصفة مترابطة ، فإنه يمكن أن نتوصل بأن إيداع مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية على البرلمان يجب أن يتحقق قبل 30 سبتمبر من كل سنة ،على أساس أن المشرع قد ألزم من أن يرفق مشروع قانون المالية السنوي بمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية، غير أن هذه الأحكام القانونية قد أغفلت عنصرا في غاية الأهمية و يتعلق الأمر بتحديد تاريخ تصويت البرلمان على هذا النص التشريعي ، حيث ترتب عن هذا الإغفال ممارسات عقيمة أدت إلى تجريد الرقابة البرلمانية اللاحقة من فعاليتها وأفرغتها من معناها الحقيقي بسبب التأخير في ايداع مشروع قانون ضبط الميزانية

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

مما جعل التصويت عليه يجري بدون مناقشة موضوعية ، ويتخذ طابعا شكليا، إذ أنه من غير المجدي إجراء مناقشات بشأن ميزانيات نفذت منذ زمن طويل، وربما عرفت هذه الفترة حكومات متعددة، الأمر الذي يجعل النواب يصوتون على المشروع بحكم الأمر الواقع،¹ ومما يزيد الطين بلة ان كل من قانون العضوي 02/99 و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يتناولوا هذه المسألة ، الأمر الذي انعكس سلبا على أداء البرلمان في استخدام آلية قانون تسوية الميزانية لمراقبة المال العام.

إن عدم التنصيص على آجال التصويت على مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية قد أدى إلى تبادل التهم بين الحكومة و البرلمان في تعطيل الرقابة البرلمانية اللاحقة ، حيث حمل النواب الحكومة مسؤولية إعطاء الأسبقية في التصويت لمشروع قانون المالية السنوي على حساب مشروع قانون تسوية الميزانية من خلال تعمدتها على تأخير ايداع هذا الأخير لدى البرلمان ، وهكذا استغلت النائبة مريم دراحي مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه انتقادات للحكومة، فقد أشارت بأن " ... كما نسجل أيضا باستغراب شديد ، عدم التفاف الحكومة إلى مطلب تسبيق مناقشة مشروع تسوية الميزانية على مناقشة مشروع قانون المالية، وبهذا تكون الحكومة قد ضربت عرض الحائط باقتراحات النواب وصمت آذانها عن الإصغاء عن كل الملاحظات الموضوعية التي قدمت بهذا الخصوص، وذلك حرصا منا على ترشيد، المفقات العامة، وتكريس مبدأ الشفافية و المجاعة و الرشاد في التسيير، وهو سلوك من الحكومة وينم عن الروح إستعلانية غير مبالية ولا مسؤولية".²، كما انتقد النائب فيلاي غويني البرمجة المقررة لمناقشات المجلس الشعبي الوطني بقوله " مرة أخرى يفعل مكتب المجلس الموقر فعلته ببرمجة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية بعد أن تمت المصادقة على قانون المالية لسنة 2014، مكررا الخطأ نفسه المقترف السنة الماضية ، فما أشبه الليلة بالبارحة"³ ، غير أن رد وزير المالية على هذه المدخلات كان حازما، حيث حمل مسؤولية تأخير تصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان نفسه، حيث صرح بأنه " ... وللعلم فقد تم ارفاق مشروع قانون المالية لسنة 2014 عند ايداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 في الآجال القانونية. وتعود مسألة برمجة عرض ومناقشة مشروع هذين القانونين إلى المجلس بموجب الأحكام القانونية السالفة الذكر..."⁴.

¹ - د. لعمارة جمال، نفس المرجع، ص 232

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 25

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011، الجريدة الرسمية

للمناقشات ، العدد 85، 15 يناير 2014، ص 05

⁴ - راجع مداخلة وزير المالية السيد آيت جودي،، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 85، ص 07

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

وقد استغل النائب النائب براهيم بولقان مروة سنة كاملة أي أثناء مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه أصابع الإتهام الى رئيس المجلس الشعبي الوطني مدعما مدخلته بالتصريح الاخير لوزير المالية فقال " بداية أذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني بورد وزير المالية في السنة الماضية، حيث ذكر أن برمجة مناقشة مشروع قانوني المالية و تسوية الميزانية ترجع إلى المجلس، و أغلبية النواب طالبوا السنة الماضية بتقديم مشروع تسوية الميزانية على مشروع قانون المالية ، فنتساءل مادام مكتب المجلس لم يأخذ انشغالات النواب بعين الاعتبار ، فان مطلع على مشروع قانون تسوية الميزانية ، وكذا تقرير مجلس المحاسبة و تقرير اللجنة المختصة ، يستخلص الملاحظات نفسها"¹. غير أن جواب رئيس المجلس الشعبي الوطني كان معاللا، حيث ارجع مسألة التأخير إلى عدم وجود نص في النظام الداخلي يفرض تاريخ التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ، وعلى هذا الاساس نبه النائب بأن " النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يفرض تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية قبل مشروع قانون المالية، كل يرغب فيما يريد ، هناك من يطلب و هناك من يرفض ، علينا أن نتحكم إلى النظام الداخلي و لا نقول لكل واحد له رغبة الحق معك ."، فرد عليه النائب " يوسف خباية " بعد أن أحييت له الكلمة بالقول أن " أفتح قوسا و أقول لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن النظام الداخلي لا يمنع أيضا ، بناء على رغبة فئة كبيرة من النواب تريد مناقشة مشروع هذا القانون قبل مشروع قانون المالية و هي في الحقيقة توصية اللجنة منذ سنوات وليست هذه المرة الأولى"² .

وهكذا يتضح لنا من خلال هذه المداخلات أن تبادل الاتهامات قد انتقل بين النواب ورئيس المجلس الشعبي الوطني ومكتب المجلس بصفته مسؤولا عن تحديد جدول اعمال الغرفة السفلى ، ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى غياب نص صريح يلزم البرلمان بمناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل التصويت على قانون المالية السنوي ، الامر الذي أفقد الرقابة اللاحقة فعاليتها، حيث عبرت عن هذه النتيجة الحتمية النائبة فوزية بن سحنون أثناء مناقشة مشروع قانون التسوية لسنة 2012 بقولها " إن مناقشة قانون تسوية ميزانية 2012 لم تأت في وقتها الضروري و المفيد الذي يجعل من ملاحظتنا تفيد في صياغة البرامج المقبلة، خاصة و ندعى إلى هذه المناقشة أياما بعد التوقيع على قانون المالية لسنة 2015 ، مما يعني أن آراء النواب لم تؤخذ بها في استيعاب حصيلة إستهلاك الميزانيات السابقة في قانون المالية الجديد ، و لاندرى إن كانت الحكومة تفكر في قانون مالية تكميلي

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ،، مناقشة المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد154، 09 فبراير 2015، ص03

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد154، 09 فبراير 2015، ص04

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

لهذا العام الجديد¹.

إن غياب النص القانوني المحدد لتاريخ تصويت على قوانين تسوية الميزانية قد أفضى إلى جدل عقيم في الساحة السياسية ، و ترتب عنه صدور قوانين تسوية الميزانية العشر منذ قيام الدولة الجزائرية ، بالطريقة التي لا تسمح للمؤسسة التشريعية بأداء مهامها الرقابية على أكمل وجه ، حيث دلت التجربة البرلمانية عن قيام المؤسسة التشريعية بمنح دائما الأسبقية في التصويت للمشاريع قوانين المالية السنوية على حساب مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية، كما هو واضح في الشكل التالية:

جدول رقم 41 يوضح أسبقية التصويت قوانين المالية السنوية
على حساب قوانين تسوية الميزانية خلال الفترة (2011-2016)

قوانين ضبط الميزانية (ن-3)		قوانين المالية السنوية	
تاريخ الإصدار	تاريخ قوانين تسوية الميزانية	تاريخ الإصدار	تاريخ قوانين المالية
17 فبراير 2011	قانون تسوية الميزانية لسنة 2008	29 ديسمبر 2011	قانون المالية لسنة 2011
21 فبراير 2012	قانون تسوية الميزانية لسنة 2009	28 ديسمبر 2011	قانون المالية لسنة 2012
20 فبراير 2013	قانون تسوية الميزانية لسنة 2010	31 ديسمبر 2012	قانون المالية لسنة 2013
04 فبراير 2014	قانون تسوية الميزانية لسنة 2011	30 ديسمبر 2013	قانون المالية لسنة 2014
02 أبريل 2015	قانون تسوية الميزانية لسنة 2012	30 ديسمبر 2014	قانون المالية لسنة 2015
03 غشت 2016	قانون تسوية الميزانية لسنة 2013	30 ديسمبر 2015	قانون المالية لسنة 2016

وعليه فإن من المقتضيات العقلانية البرلمانية و الحكم الراشد هو تعزيز سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة من خلال التنصيص على آجال التصويت على مشاريع القانونين المتضمنة تسوية الميزانية ، ومنح الأسبقية في التصويت لقانون تسوية الميزانية ، على غرار ما فعله المشرع الفرنسي حينما نص في المادة 46 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 على ضرورة إيداع مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية على البرلمان قبل 01 جوان من السنة الموالية للسنة التي تلي تنفيذ الميزانية، كما كرس في المادة 41 مبدأ أسبقية التصويت لمشروع قانون تسوية الميزانية

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 31

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

على حساب مشروع قانون المالية ، حيث ألزم الجمعية الوطنية بالتصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية قبل مشروع قانون المالية الأولي، وعلى هذا الأساس عزز المشرع الفرنسي من مكانة البرلمان وسلطته في ممارسة الرقابة اللاحقة¹.

ثانيا- غياب عنصر الجزاء القانوني: إن عدم التنصيص على عنصر الجزاء الذي يتضمن تحميل الحكومة المسؤولية المباشرة امام البرلمان ، قد شجع الحكومات المتعاقبة في النظام السياسي الجزائري على المضي قدماً في موقفها السلبي الرامي إلى إضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة على قانون تسوية الميزانية، بحيث لم تتناول أحكام الدستور ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان عنصرا الجزاء ، كما أن القانون العضوي رقم 02/99 الذي يفترض أن يكون مكملا للدستور لم يتضمن عن أية إشارة لمسألة التصويت على قانون تسوية الميزانية.

إن هذه الثغرات القانونية هي التي دفعت الحكومات السابقة إلى الإحجام لفترة طويلة دامت 27 سنة عن تقديم قانون ضبط الميزانية² ، كما أدت إلى لجوئها لوسائل أخرى (كتأخير إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية أو إمتناع بعض أعضائها حضور الاجتماعات الأولية المقررة مع لجنة المالية و الميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني أو مع لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية لدى مجلس الأمة.....)، بهدف الحد من سلطة البرلمان.

وعليه فانه من متطلبات تدعيم سلطة البرلمان في مجال الرقابة اللاحقة هو إقرار عنصر الجزاء ضمن أحكام الدستور و القانون العضوي رقم 02/99 ، فلا يكفي استعادت البرلمان حقه في ممارسة الرقابة على مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية منذ سنة 2011 ، إذ لا يوجد هناك ضمانات كافية لاستمرار هذه الحالة، فيمكن للحكومة وفي أي وقت أن تعود إلى ممارستها السلبية السابقة بهدف اضعاف سلطة

¹- النص الأصلي للمادة 41 قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001

l'article 41 de la loi organique N°2001/692 relative aux lois de finances, qui dit: « *le projet de la loi de finance de l'année ne peut être mis en en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci en première lecture sur le projet de la loi de règlement afférent à l'exercice précédent* . » .

L'article 46: « *le projet de la loi de règlement y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4eme et 5émé de l'article 58 est déposé et distribué avant le 1 er Juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* . » .

²- ومن التنقضات العجيبة هو مبادرة الحكومة بعرض مشروع قانون تسوية الميزانية للسنوات الأربع بصفة تكاد تكون منتظمة وفي مرحلة تطبيق أحكام دستور 1976 المكرس لمبدأ الأحادية الحزبية و وحدة السلطة، بينما أحجمت لفترة طويلة جدا في عهد الدساتير المكرسة للتعديدية الحزبية و الفصل بين السلطات و المدعمة للمسار الديمقراطي، ربما يعود السبب في ذلك إلى عدم وجود فكرة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976، ومن ثم فان تقديم هذا النص القانوني لن يؤثر على مركزها، على خلاف الوضع القانوني الحالي الذي يكرس فكرة تحريك مسؤولية الحكومة. راجع بوسالم دونيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، ص 156

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

البرلمان في مجال الرقابة اللاحقة من خلال امتناعها عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية او تأخير ايدع هذا النص ، ومن ثم فانه بات من الضروري تكريس عنصر الجزاء لتفعيل الرقابة اللاحقة.

ثالثا - إشكالية تطبيق قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (3-): إقتضت المادة 68 من قانون المتعلق بقوانين الميزانية من ان يرفق قانون المالية السنوي بقانون تسوية الميزانية (3-) أي بصيغة اقل من ثلاثة سنوات، ومن ثم يكون الفارق الزمني بين القانون المالية السنوي وقانون تسوية الميزانية هو ثلاثة سنوات، وعلى هذا الأساس يجد البرلمان نفسه يدرس و يصادق على التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات و الإيرادات للسنة المالية المقبلة بناء على معطيات واردة في ميزانية تتضمن على نفقات الفعلية و الإيرادات المحصلة والمنجزة خلال ثلاثة سنوات السابقة ، والجدير بالذكر أن الحكومة ظلت قبل تطبيق أحكام المادة 68 التي أقرها المشرع بموجب قانون رقم 24/89 المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية، تتماطل في عرض مشاريع تسوية الميزانية على المجلس الشعبي الوطني ، لفترات طويلة ، حيث اتخذ الفارق الزمني بين عرض مشروع قانون المالية السنوي و قانون تسوية الميزانية شكلا ومنحى تصاعديا فمن سنتين(2)، ثم خمسة(05)سنوات، إلى سبع (7)سنوات، وعلى هذا الأساس ظهرت مشاريع تسوية الميزانية لسنوات 1978، 1979، 1980، 1982 ، حسب الجدول التوضيحي التالي:

جدول رقم 42 يتضمن تاريخ اصدار قوانين تسوية الميزانية¹.

قبل صدور قانون رقم 24/89 المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية

الدورة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	02/80 المؤرخ في 1980/02/09	عدد 07 لسنة 1980	سنتان (02)
1979	04/84 المؤرخ في 1984/02/07	عدد 02 لسنة 1984	خمس سنوات(05)
1980	10/85 المؤرخ في 1985/12/26	عدد 57 لسنة 1985	خمس سنوات(05)
1981	02/87 المؤرخ في	عدد 04 لسنة 1987	سبع سنوات(07)

¹- يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص 39، و أيضا مفتاح فاطمة

، نفس المرجع ،ص78

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

و إزاء هذا الوضع، وبهدف وضع حد للممارسات الحكومة الهادفة إلى إضعاف سلطة البرلمان من خلال تأخير عرض مشروع قانون تسوية الميزانية، لجأ نواب المجلس الشعبي الوطني إلى وضع قيد زمني وذلك بموجب التعديل المكرس طبقاً للمادة 02 من القانون رقم 24/89 و المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية¹، و الذي من خلاله ألزم الحكومة بإدع مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان بعد مرور ثلاثة(03) سنوات من افعال سنة التسيير المتعلقة به، وعلى هذا الأساس تكون الهيئة التشريعية قد سدت الطريق في وجه الحكومة من التماطل في تقديم هذا النص القانوني، إلا أن الحكومة ظلت مصرة على موقفها اتجاه تقديم هذا المشروع مادامت هي التي تملك الحق في المبادرة بوضعه، بل امتنعت عن عرضه لفترة طويلة، امتدت 27 سنة، حيث استعاد البرلمان سلطته في ممارسة الرقابة اللاحقة منذ سنة 2011 بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، الذي صدر في الجريدة الرسمية رقم 13 بتاريخ 28 فبراير 2011، و ومنذ هذه الفترة عكفت الحكومة على مواصلة العمل ودون انقطاع في ايداع مشاريع قوانين تسوية الميزانية للسنوات (س-3)، حيث صدر وإلى غاية اليوم قوانين ضبط الميزانية لسنوات 2009، 2010، 2011، 2012، 2013.²

وإذا كانت استعادت البرلمان لسلطته في مجال الرقابة اللاحقة تشكل مكسبا يقوي و يعزز من مكانة هذه المؤسسة الدستورية، غير أن هذه السلطة و المكانة تبدو شكلية وصورية، إذ ليس من المعقول أن يتم مناقشة قانون مالية بناء على معطيات و اردت في ميزانية نفذت منذ زمن طويل، وهذا ما دفع النائب محمد محمود بمناسبة مناقشة مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 إلى القول بأن " البرامج التنموية التي سطرتهما الدولة قد لا تكون فاعلة أو مجدية إذا لم يك قانون ضبط الميزانية سارية المفعول..... إن هذه الإيجابية تحتاج إلى إضافة أساسية حتى لا تفقد معناها تدعوننا إلى ضرورة تغيير القانون العضوي رقم 84-17 الناظم لقوانين المالية للسماح بإعادة النظر في السنة المالية التي يجب تقديمها هذا القانون، حيث يفترض تقديم مشروع ض بط الميزانية في السنة المالية الموالية مباشرة، كما أنه يجب إعتبار المصادقة على المشروع لازمة للإطلاق في إعداد قانون المالية"³، وذهب النائب بشير جبار الله

¹ - راجع القانون رقم 24/89 المؤرخ في 12 يناير 1989 المعدل و المتمم لقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 01، سنة 1989

² - أ. دنيدي يحيي، المرجع السابق، ص 63

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 13

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

إلى نفس هذا الإتجاه ، حينما صرح بأننا " نناقش قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 وبهذا الخصوص أدلي ببعض الملاحظات الآتية :- تؤكد مراجعة قانون رقم 84-17 لتحديد السنة المالية وضرورة تزامن مشروع قانون التسوية مع مشروع قانون الميزانية لنتمكن من تسطير عمل مفيد وفعال"¹. ومن ناحية أخرى فإن تطبيق أحكام المادة 68 من قانون المتعلق بقوانين الميزانية المعدل و المتمم ، قد يفقد الرقابة اللاحقة من فعاليتها ، وإذ يتعذر على السلطة التشريعية في حالة حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية من تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين أو سحب الثقة فيهم بصفة فرديا أو جماعية ، بسبب عامل عدم الاستقرار الحكومي الذي يميز الساحة السياسية الوطنية و خاصة في حالة تعاقب حكومات متعددة على سدت الحكم خلال الفترة الزمنية المحددة بموجب المادة المذكورة سابقا و المقدرة بثلاثة سنوات ، مما يفقد قانون تسوية الميزانية أثره الرقابي المتعلق أساسا بإثارة مسؤولية الحكومة ومساءلة المسؤولين الحقيقيين عن عملية التنفيذ، وقد أشارت النائبة نورة محيوت إلى هذه الوضعية ، حيث صرحت اثناء مداخلتها التي قدمتها بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 بأنه " وحتى نضفي الشفافية وبسط الرقابة حول تسيير المال العام يجب مراجعة قانون تسوية الميزانية، وذلك بتعديله وجعله بصيغة (ن-2) أو حتى (ن-1) إذ أمكن . وعليه فدراسة أو مناقشة اليوم لا تغني ولا تسمن من جوع ، علما أن كافة الوزراء المشرفين على مختلف القطاعات آنذاك قد غادرت مناصبها."²

ويبدو أن تكريس هذا الحكم ربما يعود إلى عدم إمتلاك وزارة المالية على الوسائل البشرية و التقنية لإعداد قانون تسوية في ظرف زمني قصير³ ، غير أن هذه الحجة لم يعد لها مبرر اليوم وخاصة أن وزير المالية رد على منتقديه ، بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011، حيث صرح بأن "بشأن دورية تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، تجدر الإشارة إلى ان هذا القانون يتم عرضه طبقا لأحكام القانون رقم 84-17 المتعلقة بقوانين المالية المحددة ب (ن 3-)، غير أنه على المستوى العملي ، فان مشروع هذ القانون يودع على مستوى المجلس الشعبي الوطني بعد مرور 18 شهرا من اقفال سنة التسيير المتعلقة به"⁴. وعلى هذا الأساس

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 20

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 26

³ - يرى الأستاذ دنيدي يحي أن المشرع الجزائري أدرك خطر الممارسة السلبية المكرسة من قبل الحكومة بسبب ملاحظتها في عرض مشروع ضبط تسوية الميزانية على البرلمان، فأعاد في سنة 1989 صياغة المادة 68 من قانون متعلق بقوانين المالية، حيث قدر أن تقديم عرض مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة المالية (س-3) كاف جدا لتمكين الحكومة من جمع المعلومات المتعلقة بعمليات التحصيل الجبائي وعمليات دفع النفقات ، على أساس أن القطر الجزائري واسع جدا وإدارة تحصيل الضرائب لم تكن لها في تلك الآونة شبكة معلوماتية متصلة أليا ببعضها البعض عبر الترتب الوطني تمكن الحكومة من تحضير فوري لمشايخ قوانين ضبط الميزانية. راجع ، أ. دنيدي يحيي، المرجع السابق ، ص 62

⁴ - راجع مداخلة وزير المالية السيد آيت جودي ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 85، ص 07

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

فان وزارة المالية أوضحت اليوم تملك من الوسائل المادية و المالية ما يمكنها من تقديم وعرض مشروع قانون تسوية الميزانية في ظرف اقل من ثلاثة سنوات خاصة أنه مضى ما يزيد عن 26 سنة من تطبيق أحكام المادة 68 المكرسة بموجب قانون 24/89، كما ان وزارة المالية شرعت منذ 2003 بوضع برنامج طموح بهدف عصرنه الميزانية العامة للدولة.

المطلب الثالث : إمكانية تجاوز عيوب الرقابة البرلمانية اللاحقة في ظل القانون العضوي الجديد

يشكل القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، قفزة نوعية في مجال عصرنه المالية العمومية في الجزائر، وقد أتى تكريسا لأحكام المادة 141 من الدستور التي تدرج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات القانون العضوي، كما يرمي إلى التكيف قواعد التي تحكم المالية العمومية مع المعايير الدولية المعتمدة في مجال التسيير و رقابة المالية العمومية .

بالإضافة إلى ذلك، يهدف النص القانوني الجديد إلى إلغاء القانون رقم 84-17، الذي يتسم بالطابع القانون العادي، و الذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها المتغيرات والتطورات التي عرفت الجزائر في المجالين السياسي و الاقتصادي، بحيث بينت التجربة العملية كثير من الثغرات و العيوب الناجمة عن تطبيقه .

و لعل من أبرز هذه العيوب تتعلق بمجال الرقابة البرلمانية اللاحقة ، بحيث أوضحت سلطة البرلمان محدودة في مراقبة مدى تنفيذ الرخصة المالية ، تارة بسبب إحجام الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية ، أو تأخير عملية عرضه على المؤسسة التشريعية ، وتارة نتيجة عدم تقديم المعلومات الكافية و الوثائق الضرورية التي تمكن البرلمان من معرفة و بصفة دقيقة عن عملية تنفيذ الميزانية.

و قد تضمن قانون العضوي الجديد العديد من الأحكام التي تمكن من تجاوز هذه الثغرات و العيوب منها، تنصيب على تاريخ عرض المشروع قانون ضبط الميزانية (الفرع الأول)، إضفاء الشفافية و الوضوح على المعلومات و الوثائق المتعلقة بعملية تنفيذ الميزانية (الفرع الثاني)، تمكين البرلمان من مراقبة قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (1-) (الفرع الثالث).

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

الفرع الأول: تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل قانون المالية السنوي

حددت الفقرة الرابعة من المادة 87 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 ، تاريخ 01 أوت من كل سنة ، كأخر أجل لعرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان، وذلك حينما نصت على أنه "يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية و الوثائق الملحقة به، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية 1-".¹ ، بينما اقتضت المادة 71 من ذات القانون على أن يتم إيداع مشروع قانون المالية السنوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر من كل سنة كأخر أجل¹ .

واستنادا إلى المادتين السالفتين الذكر، فإن المشرع الجزائري قد أزال اللثام على إشكالية تاريخ عرض مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية و التصويت عليه من قبل البرلمان ، بحيث ترتب عن تطبيق النص القانوني السابق، أي قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، و لاسيما المادة 68 منه، عدم احترام مبدأ الأسبقية في التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قبل قانون المالية السنوي ، بحيث حددت المادة المذكورة سابقا تاريخ 30 سبتمبر من كل سنة كأخر أجل لإيداع مشروع قانون المالية السنوي مرفوقا بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية²، غير أن الممارسات العملية أثبتت أن تصويت على مشروع قانون المالية السنوي ، كان يتم دائما قبل اعتماد مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، و هو ما انعكس سلبا على أداء البرلمان في استخدام آلية قانون تسوية الميزانية لمراقبة تسيير المال العام . بينما سيتسنى للبرلمان في ظل القانون العضوي الجديد ممارسة الرقابة على قوانين التسوية قبل القوانين المالية السنوية، على إعتبار أن مشروع قانون ضبط الميزانية سيتم عرضه على البرلمان قبل 01 أوت من كل سنة، أي قبل تاريخ المقرر لإيداع مشروع قانون المالية السنوي وهو تاريخ 07 أكتوبر من كل سنة.

إن تكريس القانون العضوي الجديد لمبدأ الأسبقية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل اعتماد قانون المالية السنوي أمام البرلمان، يشكل أفضل وسيلة قانونية لتفعيل الرقابة

¹ - نصت المادة 71 من قانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، " يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كأقصى حد ، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية...."

² - نصت المادة 68 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ، وذلك حينما على أنه "يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي: 1- 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3".

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

البرلمانية اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة، على أساس أن قانون ضبط الميزانية سيشكل أنجع آلية قانونية في يد البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية في حالة إخلالها و عدم احترامها للترخيص المالي، إذ أن عدم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد يترتب عنه عدم منح الرخصة البرلمانية في القانون المالية السنوي، وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفيذية تحت ضغط هذه الآلية القانونية نفسها ملزمة على إحترام الرخصة البرلمانية و تطبيق أحكام القانون المالية السنوي.

الفرع الثاني: إضفاء الشفافية و الوضوح على المعلومات و الوثائق المتعلقة بعملية تنفيذ الميزانية

إن تعزيز سلطة المالية للبرلمان في أية دولة يعتمد على تكريس مبدأ الشفافية في مجال المالية العمومية، فلا يمكن للسلطة التشريعية عند نهاية الدورة المالية، أن تقوم بالمهام المنوطة إليها و المتمثلة أساسا في مراقبة مدى تطبيق الحكومة للرخصة المالية ، إلا بعد حصولها على كافة المعلومات و الوثائق الضرورية المتعلقة بعملية تنفيذ الميزانية.

و من هذا المنطلق حرص المشرع الجزائري بموجب المادتين 86 و 87 من القانون العضوي للمالية الجديد، على تكريس مبدأ الشفافية، حيث إقتضت المادة 86 السالفة الذكر، من أن قانون تسوية الميزانية يجب أن يعاين و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تم تنفيذها خلال السنة ، كما يجب أن يقدم الحساب السنة المالية الذي يتضمن على ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة؛
- الأرباح و الخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة؛
- الأرباح و الخسائر التي قد تترتب عن تسيير عمليات الخزينة؛

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يصادق قانون ضبط الميزانية على حساب النتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد و الأعباء المنصوص عليها في قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، كما يتعين على البرلمان أن يصادق على مراسيم التسبيق المعدلة لقانون المالية السنوي¹.

¹ - القانون العضوي رقم 18 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 ، يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد رقم 53، ص 19، 20،

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

و علاوة على ذلك يجب يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفوقا بالعديد من الوثائق الهامة و التي من شأنها أن تضي على عملية عرض هذا المشروع ، الوضوح و الشفافية بما يكفل للنواب مجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة القراءة السليمة و الفهم الصحيح لعملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

و تتمثل هذه الوثائق المرفوقة بمشروع قانون متضمن تسوية الميزانية:

- ملاحق التفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية و الحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة
- حساب العام للدولة ويتضمن : الميزان العام للحسابات و حساب النتائج والحصيلة و الملحق و الملاحق و تقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة و تقرير عرض يوضح على الخصوص التغييرات في الطرق و القواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.
- تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية و كذا بلوغ الأهداف المتوقعة و التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها ، و النتائج المحققة و التفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة.¹

كما إقتضت المادة 88 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 ، على أن يرفق مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية أيضا بتقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة، هما:

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية لسنة المالية المعنية ، وبتفسير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها ، بالاخص على ضوء البرامج المنفذة.
- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية و الصدق و الوفاء . ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

وهكذا يتبين لنا مما تقدم ، مدى غنى المعلومات المتاحة للبرلمان الجزائري في ظل القانون العضوي الجديد والمتعلق بقوانين المالية لسنة 2018 ، الذي نص على وثائق جديدة على غرار التقرير الذي يعده مجلس المحاسبة الذي يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية و الصدق و الوفاء .

¹ - المرجع المذكور آنفا، ص 20

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

و المدعم بتقرير آخر يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض. أو التقرير وزاري للمردودية ، الذي يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية و كذا بلوغ الأهداف المتوقعة و التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها ، و النتائج المحققة و التفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة.

الفرع الثالث : تمكين البرلمان من مراقبة قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (1-)

إقتضت الفقرة ج من المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، المتعلقة بقوانين المالية، " ...يتم إيداع مشروع قانون المتضمن قانون تسوية الميزانية و الوثائق الملحقة به ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل غشت من السنة. ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن قانون تسوية الميزانية بالسنة المالية-1".

وعليه فإنه طبقا للمادة السالفة الذكر إعتد المرشح الجزائري، سيتم تطبيق قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (1-)، وهو ما سيلقى الوضوح على مشروع قانون المالية السنوي قبل التصويت عليه ، لأنه سيتمكن البرلمان من إجراء قراءة سليمة لمشروع هذا النص القانوني ، و القيام بدراسة مستفيضة وموضوعية له ، وذلك بناء على المعطيات و النتائج المحققة و المنجزة خلال السنة المالية السابقة ، و هو ما لم يتأتى لهذه المؤسسة التشريعية سابقا ، بحيث كانت المادة 68 من القانون رقم 17/84 و المتعلق بقوانين المالية ، تقتضي من أن يرفق قانون المالية السنوي بقانون تسوية الميزانية (3-) أي بصيغة أقل من ثلاثة سنوات ، وعلى هذا الأساس يجد البرلمان نفسه يدرس و يصادق على التقديرات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات للسنة المالية المقبلة بناء على معطيات و اردت في ميزانية تتضمن على نفقات الفعلية و الإيرادات المحصلة والمنجزة خلال ثلاثة سنوات السابقة، وهو ما يجعل سلطة البرلمانية و مكانته تبدو شكلية وصورية، إذ ليس من المعقول أن يتم مناقشة قانون مالية بناء على معطيات و اردت في ميزانية نفذت منذ زمن طويل.

ومن ناحية أخرى فإن إعتداد المرشح على صيغة (1-) عند تقديم و عرض مشروع قانون تسوية الميزانية، سيعزز بلا ريب الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة ، و يدعم فعاليتها، إذ يصبح بمقدور السلطة التشريعية في حالة حدوث مخالفات مالية جسيمة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية، إثارة المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين أو سحب الثقة منهم بصفة فردية أو جماعية، وذلك على خلاف الصيغة السابقة التي إعتدها المرشح الجزائري عند تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية ، بموجب المادة 68 من قانون

الباب الثاني الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

السابق أي القانون رقم 17/84 و المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، و التي أضعفت الرقابة البرلمانية وجعلتها عقيمة ، إذ يتعذر على السلطة التشريعية إثارة مسؤولية الحكومة ومساءلة المسؤولين الحقيقيين عن عملية التنفيذ بسبب عامل عدم الاستقرار الحكومي الذي يميز الساحة السياسية الوطنية ، و الذي قد يؤدي إلى تعاقب حكومات متعددة على سدت الحكم خلال الفترة الزمنية المحددة بموجب المادة المذكورة سابقا و المقدرة بثلاثة سنوات ، مما يفقد الرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال قانون تسوية الميزانية ، معناها الحقيقي. فكيف يمكن مساءلة حكومة غير مسؤولة عن تنفيذ قانون المالية!؟.

وعليه فإن تطبيق قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (1-)، سيدعم بلا شك السلطة المالية

للبرلمان سواء من خلال مساءلة الحكومة على تنفيذ الميزانية أو خلال مرحلة مناقشة قانون المالية السنوي ، غير أن المشرع الجزائري بموجب المادة 89 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق

بقوانين المالية، سيتم تطبيق الصيغة الجديدة لعرض قانون ضبط الميزانية ، تدريجيا حيث سيظل تطبيق

الصيغة القديمة إلى غاية سنة 2022، ثم ستعد و تناقش مشاريع هذا القانون و المتعلقة بسنوات 2023

، و 2024، و 2025 بصيغة (2-)، و إبتداء من سنة 2026، سيتم اعتماد الصيغة الجديد أي قانون

ضبط الميزانية (3-) ¹

¹ - وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، تقرير يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، أبريل 2018، ص 05

خلاصة الفصل الثالث:

نتهي من دراستنا لهذا الفصل ، أن الدستور الجزائري قد خول للمؤسسة التشريعية صراحة ، مباشرة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة البرلمان، ويعتبر هذا الاختصاص المالي ذو أهمية بالغة ، لكونه يمكن البرلمان من أن يبسط سلطته على ميزانية الدولة في آخر دورتها، و يسمح له معرفة ما إذا كان الترخيص المالي الذي منحه للحكومة قد احترمت فعلا أم لا.

غير أن هذه المؤسسة الدستورية من الناحية الواقعية تبدو أنها جردت من سلطاتها في مباشرة الرقابة اللاحقة، بسبب الامكانيات الهائلة التي تملكها الحكومة للتأثير عليها. فهذه الأخيرة تارة ما تعمد على تقديم معلومات ناقصة حول مشروع قانون ضبط الميزانية ، و تارة أخرى تلجأ إلى تأخير إيداع هذا النص التشريعي لدى البرلمان ، حتى لا يتسنى لهذا الأخير الضغط عليها من خلال عدم التصويت على قانون المالية السنوي المقبل، و ذلك في حالة عدم احترام الرخصة المالية، كما نجد أن تقديم قانون تسوية الميزانية بصيغة (3-) لا يتيح للبرلمان ممارسة الرقابة اللاحقة بشكل فعال ، إذ ليس من المجدي مراقبة ميزانيات مضى عليها وقت طويل، و عفى عنها الزمن.

وعلى هذا الأساس لم تعد للرقابة البرلمانية اللاحقة على قوانين تسوية الميزانية أية أهمية أو قيمة بسبب عدم فعاليتها، غير أنه بعد صدور دستور المالي الجديد يمكن تجاوز هذه العقبات التي تقف عائقا أمام البرلمان في ممارسة سلطته المالية ، إذ سينح القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، و المتعلق بقوانين المالية لهذه المؤسسة التشريعية مراقبة فعالة لميزانية الدولة ، على أساس أنه تبنى المعايير الدولية المكرسة للحكامة المالية و الحكم الراشد على غرار الشفافية ، ومبدأ المساءلة ، التخطيط ، و توجيه الميزانية نحو النتائج. و من الناحية أخرى نص القانون العضوي الجديد على تاريخ إيداع مشاريع قوانين تسوية الميزانية لدى البرلمان ، وهو ما سيعزز سلطة البرلمان في مراقبة قانون تسوية الميزانية و كذا قانون المالية السنوي ، كما أنه سيمنع الحكومة من أن تؤثر على المؤسسة التشريعية من خلال تماطلها في عرض مشاريع قوانين تسوية الميزانية على البرلمان كما كانت تفعل سابقا، و أخيرا فإن التنصيص على ضرورة تقديم قانون تسوية الميزانية بصيغة (1-) سيضمن رقابة فعالة للبرلمان ، إذ يمكنه من مناقشة القانون المالية السنوي على ضوء النتائج المتحصل عليها في السنة الماضية وليس بناء على سنوات عفى عنها الزمن كما كان منصوص عليها في قانون المتعلق بقوانين لسنة 1984.

خلاصة الباب الثاني :
مدى قدرة البرلمان
على ممارسة سلطته المالية

خلاصة الباب الثاني:

إذا كان الدستور الجزائري و كذا القانون الناظم لقوانين المالية قد أقرت بمبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي المالي ، إلا أنه من الملاحظ أن أداء السلطة التشريعية في ممارسة مجالها السيادي يبدو محدودا جدا في جميع مراحل الدورة الميزانية.

ففي مرحلة دراسة و مناقشة و التصويت على قوانين المالية، فإن السلطة التنفيذية تمتلك عدة وسائل للتحكم في سير عمل البرلمان ، فيمكن للحكومة التدخل في تحديد جدول أعماله ، كما أنها تعتمد أحيانا على عدم تقديم جميع المعلومات المطلوبة للبرلمان و المتعلقة بالقانون المالية ، وذلك يظهر من خلال نقص الوثائق المتعلقة بمشروع قانون المالية (عدم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية رفقة مشروع قانون المالية عدم تقديم أحيانا الملحقات التفسيرية، عدم حضور بعض أعضاء الحكومة لجلسات الاستماع المقررة أمام اللجان الدائمة المختصة بالمالية...إلخ). أما في مرحلة المناقشة و التصويت على قوانين المالية ، فإن البرلمانيون يملكون سلطات محدودة للمبادرة في مجال التعديل المالي. هذا فضلا على أن السلطة التنفيذية تكون في مركز قوي خلال مرحلة التصويت على قوانين المالية، بسبب هيمنة الأغلبية الحكومية على البرلمان. وحتى في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان ، فإن الحكومة تملك حولا لمواجهة هذا الإنسداد، بحيث يمكنها أن تستمر في تنفيذ قانون المالية السابق (المادة 69 من قانون 07 جويلية 1984) أو أن تصدر قانون المالية في شكل أوامر (المادة 138 من الدستور).

ومهما يكون من الأمر فإن السلطة التشريعية ستجد بتأكيد صعوبة في التصويت على قوانين المالية بسبب قصر الأجل للتصويت على الميزانية العامة و المقدرة بـ75 يوما ، وهو ما قد يجعل قوانين المالية تفلت من الرقابة البرلمانية .

أما في مرحلة دخول قوانين المالية حيز التنفيذ ، فإن الأمر يبدو أكثر تعقيدا، إذ تملك السلطة التنفيذية عدة وسائل قانونية للإفلات من الرخصة البرلمان ، أثناء تنفيذ الميزانية ، حيث يمكن للحكومة أن تعدل من قيمة مبالغ الاعتمادات المالية المرخص بها ، عن طريق إجراء الإلغاء وإجراء التأجيل ، كما

خلاصة الباب الثاني: مدى قدرة البرلمان في ممارسة سلطته على ميزانية الدولة

يمكنها تعديل طريقة توزيع الاعتمادات التي أقرها البرلمان عن طريق إجراء النقل ، و إجراء التحويل. بالإضافة إلى ذلك يمكنها أن تلجأ للقوانين التكميلية بغرض تعديل الرخصة البرلمانية .

غير أن لجوء الحكومة إلى إستخدام حسابات الخاصة للخزينة يشكل أفضل أسلوب تمتلكه السلطة التنفيذية للتحرر من الرخصة البرلمانية ، وذلك بسبب مرونة هذه الحسابات و عدم شفافتها.

وهكذا تبدو الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية هشّة وضعيفة أمام الإمكانيات و القدرات التي تمتلكها السلطة تنفيذية للتحرر من الرخصة البرلمانية، لكن سلطات البرلمان يبدو أنها ستعزز مستقبلا بعد دخول القانون العضوي الجديد رقم 15-18، و المتعلق بقوانين المالية ، حيز التنفيذ، وذلك بسبب توفر الضمانات القانونية لاحترام الرخصة البرلمانية التي أقرها المشرع الجزائري ، حيث تضمن هذا النص القانوني على أحكام تلزم الحكومة بأن تبلغ فوراً البرلمان عن أي تعديل لقانون المالية بموجب المراسيم التسبيق، كما ألزمتها بأن لا يتجاوز التعديل حدود سقفها معيناً من الاعتمادات المرخص بها ، و .أخيراً فرضت هذه الأحكام على الحكومة بأن تدرج جميع التعديلات التي مست قانون المالية السنوي لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.

أما فيما يتعلق بممارسة الرقابة البرلمانية عند نهاية دورة المالية ، فإن البرلمان يبدو من الناحية الواقعية قد جرد من كافة سلطاته في مباشرة الرقابة اللاحقة، بسبب الامكانيات الهائلة التي تمتلكها الحكومة للتأثير عليه. فهذه الأخيرة تارة ما تعمد على تقديم معلومات ناقصة حول مشروع قانون تسوية الميزانية ، و تارة أخرى تلجأ إلى تأخير إيدع هذا النص التشريعي لدى البرلمان ، حتى لا يتسنى له الضغط عليها من خلال عدم التصويت على قانون المالية السنوي المقبل، و ذلك في حالة عدم احترام الرخصة المالية، كما نجد أن تقديم قانون تسوية الميزانية بصيغة (3-) لا يتيح للبرلمان ممارسة الرقابة اللاحقة بشكل فعال ، إذ ليس من المجدي مراقبة ميزانيات أقل عليها الزمن .

وعلى هذا الأساس فقدت الرقابة البرلمانية اللاحقة على قوانين تسوية الميزانية فعاليتها، غير أنه

بصدور دستور المالي الجديد يمكن تجاوز هذه العقبات التي تقف عائقاً أمام البرلمان في ممارسة سلطته المالية

خلاصة الباب الثاني: مدى قدرة البرلمان في ممارسة سلطته على ميزانية الدولة

، إذ سيعزز مستقبلا القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، و المتعلق بقوانين المالية ، سلطة البرلمان في مراقبة قوانين تسوية الميزانية ، على أساس أنه كرس الشفافية على مالية الدولة و حدد تاريخ إيداع مشاريع قوانين تسوية الميزانية لدى البرلمان ، بشكل لا يسمح للحكومة أن تقوم بمناورات تهدف إلى التأثير على البرلمان من خلال تأخير عرض قوانين تسوية الميزانية على هذه المؤسسة الدستورية ، كما من ناحية نص على ضرورة تقديم قانون تسوية الميزانية بصيغة (1-) بشكل الذي يتيح للبرلمان مراقبة قانون المالية السنوي على ضوء قانون تسوية الميزانية.

الخاتمة

الخاتمة

أخذت الوظيفة المالية للبرلمان حيزا كبيرا من إهتمام العديد من الدول و المنظمات الدولية في الفترة الحالية، حيث سارعت دول عديدة على غرار الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و فرنسا و المغرب و غيرها من الدول إلى إدخال إصلاحات جوهرية على أنظمتها القانونية التي الميزانية ، بهدف ضمان شفافية الميزانية و تعزيز سلطة البرلمان في مجال المحافظة على المال العام ضاربة عرض الحائط مبدأ عقلنة المؤسسة التشريعية الذي كان يرمي إلى وضع البرلمان ضمن حدود اختصاصاته الضيقة . غير أن الوضع في الجزائر مختلف تماما ، بحيث أن نظام الميزانية الحالي المكرس بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، و الذي عمر طويلا، لا يسمح بوجود رقابة برلمانية فعالة ، و لا يتيح للسلطة التشريعية في أن تمارس إختصاصاتها المالية في أحسن الظروف، بل ساهم في إضعاف هذه المؤسسة الدستورية . ومن ناحية أخرى أصبح هذا النظام في الوقت الراهن لا يساير الأنظمة و الإتجاهات الحديثة و المعاصرة المتعلقة بتنظيم الميزانية العامة، لأنه نظام لا يضيفي الشفافية و الوضوح على الميزانية، و لا يكرس مبدأ المساءلة، وفضلا عن ذلك فإنه نظام يرتكز على المبادئ التقليدية للميزانية التي تقوم على منهجية الوسائل و تهتم فقط بصرف النفقات و شرعيتها دون أن تركز على الأهداف و الغايات.

و الأخطر من ذلك أن نظام الميزانية الحالي المكرس بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية فقد مكانته في النظام القانوني الجزائري، بسبب مخالفته للدستور ، بحيث ظل هذا النص القانوني و لفترة طويلة تزيد عن 21 سنة، أي منذ صدور دستور 1996 في وضعية اللادستورية.

إن هذه المكانة الهشة التي يحتلها قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ضمن النظام القانوني الجزائري ، هي التي دفعت الحكومات المتعاقبة إلى عدم احترامه و إلى تعديل أحكامه بواسطة قوانين المالية عادية ، و بمخالفته من خلال إدراج في القوانين المالية السنوية ،مجالات لا علاقة لها بالمالية العمومية(les cavalier budgétaires).

و من ناحية أخرى فإن أداء البرلمان في إعداد الميزانية ،ومراقبة مدى إحترام الحكومة للترخيص المالي الممنوح لها ، و ضمان حسن إستخدام لهذه الأخيرة للموارد المالية المخصصة في القوانين المالية ، يبدو

محدودا ، بحيث لا المناخ السياسي في الدولة الجزائرية و لا منظومة القانونية المبنية على قواعد تقليدية تتيح للمؤسسة التشريعية في الوقت الراهن لأداء دورها المرجو منها في ممارسة رقابة مالية فعالة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية .

فعلى صعيد الرقابة السابقة، فإن سلطة البرلمان تبدو خلال مرحلة إعداد و مناقشة و التصويت على قانون المالية هشة وضعيفة ، وذلك بسبب إحتكار السلطة التنفيذية وإنفرادها بعملية إعداد مشروع قانون المالية ، ونتيجة تحكم الحكومة في إجراءات النتيجة تحكم الحكومة في إجراءات الدراسة و إقرار مشروع قاتون المالية و الترخيص به، بحيث يمكن للحكومة أن تتدخل في جدول أعمال البرلمان بموجب المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، كما أن البرلمان يجد صعوبة في ضبط جدول عمله بسبب ضيق آجال التصويت، لأن العمل البرلماني في مرحلة دراسة و مناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية مقيد بأجل أقصاه خمسة و سبعون (75) يوما ، فضلا عن ذلك ، فإن الحكومة عادة ما تعتمد على تضليل البرلمان من خلال عدم تقديم كامل الوثائق الميزانية المنصوص عليها قانونا، الأمر الذي يعقد مأمورية البرلمان خلال مرحلة المناقشة خاصة أن مبادرات البرلمانين بتعديل المشروع تكون مقيد، وهو ما يجعل مناقشات البرلمان يطغى غالبا عليها طابع السطحية، أما مرحلة التصويت على مشروع قانون المالية، فتبدو شكلية هي الأخرى بسبب هيمنة الأغلبية الحكومية على البرلمان، و تحكم الحكومة في إجراءات التصويت.

و بخصوص الرقابة المعاصرة و اللاحقة على تنفيذ الميزانية ، فإن الحكومة بمجرد دخول قانون المالية حيز التنفيذ ، تملك وسائل عديدة للتححرر من الرخصة البرلمانية، من خلال عملية توزيع الإعتمادات المالية عن طريق المراسيم الرئاسية و التنفيذية، كما يمكنها تعديل الرخصة المالية عن طريق قوانين المالية التكميلية التي كانت في معظمها تصدر في شكل الأوامر التشريعية مما يجعلها تفلت من الرقابة البرلمانية، أما فيما يتعلق بقوانين تسوية الميزانية التي تعرض على السلطة التشريعية عند نهاية السنة، فيبدو أنها هي الأخرى تفلت من رقابة البرلمان، وهذا للأسباب التالية:

الخاتمة

- عدم تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان
- تطبيق قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (3-)
- تجميد عرض مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان لفترة طويلة

وهكذا يبدو البرلمان من خلال جميع مراحل قانون المالية، و دورة الكاملة لميزانية الدولة، لا يمارس سلطته كاملة على مالية الدولة الجزائرية بالمقارنة مع البرلمانات بعض الدول الغربية كبريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية و فرنسا و غيرها من الدول.

إن الهدف من هذه الدراسة ليس فقط إظهار مواطن الضعف و الخلل الذي ينتاب السلطة المالية للبرلمان بإعتبارها أهم أداة لضمان حسن تسير المال العام و تكريس الحكامة على المالية العامة ، و لكن يهدف هذا البحث أيضا إلى إعطاء الحلول البديلة التي من خلالها يمكن تعزيز سلطة المالية للبرلمان على ضوء دراسة بعض التجارب الدولية و كذا الحلول المقترحة من قبل بعض الهيئات و المنظمات الدولية.

و عليه نقترح لتفعيل السلطة المالية للبرلمان ما يلي:

- ضرورة تدعيم الديمقراطية في الدولة بما يكرس انتخابات نزيهة و شفافة، لأن نجاعة البرلمان في أداء المهام المنوطة به مرهون بمدى توفر مناخ ديمقراطي سليم.
- تعزيز حقوق المعارضة البرلمانية، لأن هذه الحقوق و إن كانت مكسبا مهما في ظل دستور 2016، يغلب عليها الطابع العمومية ، فهي تحتاج إلى ضبطها بأحكام تفصيلية عن طريق القوانين العضوية، وهذا بهدف توضيح حقوق المعارضة و تكريسها من الناحية العملية.
- يجب اعتماد على ميزانية الأهداف، التي تتجسد على ضوءها شفافية التسيير المالي ، و تعزيز سلطة البرلمان .
- يتعين تقليص حسابات الخاصة للخزينة و ضمان شفافتها.

الخاتمة

- يجب إشراك البرلمان في عملية إعداد الحكومة لمشروع قانون المالية ، أو على الأقل تمكين البرلمان من الحصول على المعلومات التي تتضمن على كافة تفاصيل عملية إعداد مشروع الميزانية
- توفير للبرلمان المعلومات الكافية عن عملية توزيع الإعتمادات المالية و تنفيذها من خلال إخطار اللجان البرلمانية المختصة بمشاريع مراسيم توزيع الإعتمادات المالية قبل نشرها و إصدارها في الجريدة الرسمية مع توضيح أسباب تعديل الرخصة البرلمانية.
- إعلام البرلمان بمشاريع قوانين المالية التكميلية أثناء مرحلة إعدادها من قبل الحكومة بهدف منح الوقت الكافي للمؤسسة التشريعية لدراستها و إستيعابها.
- ضرورة التنصيص بصفة إلزامية على تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان, فلا يمكن تخطيط لما هو آت دون معرفة ما سبق.
- يجب تطبيق قانون ضبط الميزانية للسنة المالية بصيغة (-1), لأنه لا توجد فائدة من مناقشة ميزانية تقادمت و لا تربطها أية علاقة بالميزانية السنة المقبلة.
- ضرورة الاسراع في تطبيق أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، و المتعلق بقوانين ، لأنه الأحكام الانتقالية التي تضمنها هذا الأخير بموجب المادة 89 منه ، حددت فترة زمنية طويلة لتطبيق هذا النص التشريعي الجديد ، حيث سيدخل حيز التنفيذ بصفة نهائية سنة 2026، أي أن تطبيق هذا النص التشريعي سيتم بشكل تدريجي و لمدة زمنية تستغرق 08 سنوات، بينما إستغرق تطبيق قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 في فرنسا 05 سنوات أي أنه طبقة بصفة نهائية سنة 2006، كما أنه في المغرب الأقصى إستغرق تطبيق 06 سنوات ، حيث ظهر التشريع المالي الجديد سنة 2013 على أن يطبق بشكل نهائي سنة 2019.
- و يرجع سبب هذا الإقتراح إلى أن الجزائر شرعت في إصلاح نظام الميزانية العامة في وقت مبكر بعد ابرام اتفاقية مع البنك الدولي سنة 1998، غير أن مشروع الاصلاح قد جمدة لفترة طويلة بعد أن شرعت الدولة في تطبيقه جزئيا .

- إن نجاح تطبيق الدستور المالي الجديد مرهون بإصلاح الدولة لا سيما في المجال السياسي ، فالدولة القانون ذات النظام ديمقراطي هي وحدها التي تشكل عاملا حتميا لتطوير أداء البرلمان في ممارسة سلطته المالية .
- يجب أن يرافق إصلاح نظام الميزانية، بالإصلاح الإداري و المحاسبي ، لضمان التسيير الحسن للمالية الدولة مرهون بوجود إدارة عصرية و منظمة تعمل وفق قواعد محاسبية تتماشى مع المعايير الدولية.

إن تكريس إصلاح شامل على مالية الدولة بما يعزز سلطة المالية للبرلمان من شأنه أن يساهم في إضفاء الحكامة أو الإدارة الرشيدة على مالية الدولة، و يبدو أن التوجه الدولة الجزائرية مؤخرا ينصب في هذا المعنى خاصة بعد تعديل دستور سنة 2016، الذي تضمن على عديد من الأحكام ما يعزز المؤسسة الدستورية، حيث تم توسيع المبادرة بإقتراح مشاريع القوانين لتشمل أعضاء مجلس الأمة(136 من الدستور) ، كما تم الإعتراف لأول مرة صراحة بحقوق المعارضة البرلمانية(المادة 114 من الدستور) ، توسيع سلطة الاخطار ل (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة(الفقرة الثانية من المادة 187 من الدستور) ، الحق في تشكيل بعثة استعلام مؤقتة(لمادة 134 من الدستور) ، إعتقاد نظام دورة واحدة (المادة 135 من الدستور).

و فضلا عن ذلك ، فإن السلطة التنفيذية قد أفرجت عن مشروع إصلاح نظام الميزانية في نهاية سنة 2018، بعد أن أبدت عن نيتها سابقا في إصدار هذا النص التشريعي الجديد من خلال بيان اجتماع مجلس الوزراء المؤرخ في 14 مارس 2018، الذي بين أن الهدف من المشروع القانوني الجديد هو تكييف التشريع الساري في هذا المجال مع الدستور الذي نص على سن قانون عضوي متعلق بقوانين المالية. كما يهدف إلى عصرنه القاعدة القانونية لميزانية الدولة و تعزيز العلاقة بين الحكومة و البرلمان فيما يخص هذا الملف.

وقد صدر القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في 02 سبتمبر 2018 ، حيث تضمن على أحكام مالية تتماشى مع القواعد الدولية في المجال المالي التي تهدف إلى إرساء الحكامة المالية

الختام

و من بين القواعد المعتمدة في الدستور المالي الجديد ، تلك القواعد التي تحدد إطار للميزانية على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينه سنويا بغية استشراف أفضل لتسيير ميزانية الدولة، و القواعد التي تتبنى ميزانية العامة التي تقوم على النتائج و الاهداف، بحيث يستلزم على مختلف الدوائر الوزارية تحديد احتياجاتها المالية على أساس البرامج ، وهو ما يسمح بتقدير أفضل للأداءات المحققة.

و بالموازاة مع ذلك ستتزود الحكومة، استنادا إلى القانون العضوي الجديد ، بآليات تسمح لها بمواجهة أي وضعية طارئة أو استثنائية ، لاسيما امكانية اللجوء إلى المراسيم التسييق المتعلقة بالاعتمادات الملحقة أو إعداد قانون مالية تصحيحي خلال السنة المالية الجارية، و هو ما يضيفي المرونة على الميزانية العامة .

كما سيساهم القانون العضوي في تحسين العلاقة بين الحكومة و البرلمان بشكل الذي يعزز السلطة المالية لهذا الأخير ، وذلك من خلال إضفاء الشفافية و الوضوح على مشروع قانون المالية السنوي ، و إلزام مستقبلا الحكومة بعرض تقرير على البرلمان حول التسيير الجاري للمالية العمومية ابتداء من الربيع ، بالإضافة إلى هذا سيتم تدريجيا تقليص مدة السنة المرجعية لمناقشة قانون تسوية الميزانية من السنة التي تسبق مناقشة القانون بثلاث سنوات (ن-3) حاليا إلى السنة التي تسبق مناقشة القانون بسنة واحدة فقط (ن-1).

غير أن تطبيق الأحكام المتضمنة في مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، يقتضي استعدادات هامة تحضيرات مسبقة . و لهذا فان هذه المعايير الجديدة لن تدخل التطبيق إلا ابتداء من 2022 بالنسبة لقانون المالية 2023، على أن يدخل حيز تنفيذ بشكل نهائي سنة 2026.

ملخص الأطروحة

تكتسي الوظيفة المالية للبرلمان أهمية بالغة ليس فقط لكونها تعد من أهم إختصاصات السلطة التشريعية بل لأنها سبب في وجود هذه المؤسسة الدستورية، ولأنه أيضا بفضلها أضحي البرلمان يتمتع بسلطة تمكنه من المساهمة في صناعة قانون المالية، و منح الإذن للحكومة بتنفيذه و ممارسة الرقابة بكامل صورها (الرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة) على العمل الحكومي، فضلا عن ذلك يمكن للبرلمان مناقشة سياسة الحكومة، لكون الميزانية هي ترجمة رقمية للتوجهات الكبرى في الدولة

و إذا كان الدستور الجزائري، قد أقر بسلطة البرلمان في المجال المالي، إلا أن هذه الأخيرة تبدو محدودة، بسبب طبيعة القانون الناظم لقوانين المالية، حيث لم يعد قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي ظهر في ظل دستور 1976 الذي يعتمد على المرجعية الاشتراكية، يواكب المستجدات الداخلية و التطورات الحديثة للمالية العامة، كما أنه لا يضيفي الشفافية على ميزانية العامة للدولة، وفضلا عن ذلك فإنه يعتمد على قواعد كلاسيكية للمالية العامة، الأمر الذي إنعكس سلبا على أداء البرلمان، بحيث بدت هذه المؤسسة الدستورية كغرفة للتسجيل أثناء مرحلة المناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية، أما خلال مرحلة تنفيذ الميزانية، فقد فقدت الرخصة البرلمانية قيمتها بسبب إمتلاك الحكومة وسائل متعددة للتحرر منها.

ولم يقتصر الأمر على هذا الحد، بحيث أنه بسبب غموض القواعد القانونية التي تحكم تاريخ إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية، و عدم تكريس حق البرلمان في الحصول على المعلومة، فإن الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، تحولت إلى مجرد رقابة الشكلية و السطحية.

إن الهدف من هذه الدراسة ليس فقط إظهار مواطن الضعف و الخلل الذي ينتاب السلطة المالية للبرلمان بإعتبارها أهم أداة لضمان حسن تسير المال العام و تكريس الحكامة على المالية العامة، و لكن يهدف هذا البحث أيضا إلى إعطاء الحلول البديلة التي من خلالها يمكن تعزيز سلطة المالية للبرلمان على ضوء دراسة بعض التجارب الدولية و كذا الحلول المقترحة من قبل بعض الهيئات الدولية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الميزانية، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الرقابة المالية، الشفافية، السلطة المالية.

Résumé

La fonction financière du Parlement est d'une importance primordiale, non seulement parce que c'est l'une des compétences les plus importantes du pouvoir législatif, mais parce que c'est la raison de l'existence de cette institution constitutionnelle, de plus elle lui attribuait un énorme pouvoir, qu'il lui permet de contribuer à élaborer le projet de la loi de finance et d'accorder au gouvernement la permission de la mettre en œuvre et d'exercer un contrôle total sur l'acte du gouvernement, en outre, le parlement peut discuter de la politique du gouvernement, puisque le budget de l'Etat est considéré comme une traduction numérique de grandes orientations de l'Etat

Si la constitution algérienne reconnaît le pouvoir du parlement dans le domaine financier, ce dernier semble limité en raison de la nature de la loi régissant les lois des finances, en effet la loi n° 84-17 relatives aux lois de finances, parues sous l'influence de la constitution 1976, qui est endoctrinée par le socialisme, ne s'adapte pas aux changements internes et aux évolutions récentes des finances publiques, de plus elle ne confère pas de transparence sur le budget de l'Etat, et aussi, elle s'appuie sur des règles classiques des finances publiques, ce qui a impliqué un impact négatif sur la performance du Parlement, qui a fait apparaître cette institution constitutionnelle comme une chambre d'enregistrement lors des discussions et le vote de projet de loi de finances, alors que pendant l'exécution du budget, l'autorisation parlementaire perdrait sa valeur, puisque le gouvernement possède des multitudes moyes qui lui permettent de se détacher d'elle.

De plus, et en raison de l'imprécision des règles juridiques régissant la date du dépôt du projet de loi de règlement budgétaire, et l'absence de droit d'obtenir des informations, le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget est devenu à la fois formel et superficiel.

Le but de cette étude est non seulement de montrer les faiblesses et les déséquilibres du pouvoir financier de parlement en tant qu'instrument le plus important pour s'assurer la bonne gestion des deniers publique et d'introduire la bonnes gouvernance sur les finances publiques, mais aussi pour fournir des solutions alternatives a la lumière de l'étude de quelques expériences internationales ainsi que des solutions proposées par certaine instances et organisations internationaux.

Mots-clés: parlement, budget d'etat, dépenses publiques, recettes publiques, contrôle financier, la transparence, pouvoir financier

Abstract :

The financial function of the parliament is of a prime importance, this is due not only to the fact that it is among the most important competencies falling within the scope of the legislative power. but because it is the mainspring of this constitutional institution. moreover, it enables the parliament to take part in the making of the financial law, allowing, thus, the government to carry out the task of controlling the action of the government to the full and effectively. besides, it is now made possible for the parliament to debate over the policy of the government as budget is basically the reflexion of the state's main instructions and guidelines.

The algerian constitution had already recognized the power of the parliament in finance. nonetheless this power is limited, owing to the nature of the law regulating the rules of finance, for the law 84-17 related to the laws of finance which came up under the 1976 constitution grounded on the socialist reference does not cope anymore with internal .novelties and recent developments of the general finance, neither does it shed any transparency on the state's general budget and is based on this latter's classical principles.

therefore, the parliament performance is badly affected as this constitutional institution appeared to be a mere soundbox during the debate and the vote phase on the law of finance project. its parliamentary authorization turned out to be worthless. Actually because the government possesses various means to dodge it.

more than that, the legal rules pertaining to the date of submission of the budget adjustment project are obscure, also the parliament right to the information is not implemented subsequently the adjacent parliament control on budget application is made shallow.

The objective of this study does not only scrutinise the weaknesses and the deficiency of the parliament power over finance, considering that it is the most important tool to a good management of public money as well as wise governance of general finance. this study delivers alternative solutions through which, parliament power on finance is strengthened in the light of international experiences fulfilled by worldwide organisations and instances.

Keywords : parliament, budget, general expenses, general income, financial Control, Transparency, Financial Power.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المراجع

أولا - الكتب

- 1- أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس ، الجزائر، 2010
- 2- د. بن داود إبراهيم، " الرقابة المالية على نفقات العامة"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010
- 3- بن زغبية عز الدين، " المقاصد العامة للشريعة الإسلامية"، مطابع دار الصفوة للطباعة والنشر و التوزيع، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 1996
- 4- أ.دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، القبة ، الجزائر، 2010
- 5- د. وليد خالد الشايخي، " المدخل إلى المالية العامة الإسلامية"، دار النفائس، الطبعة لأولى، الأردن، 2005
- 6- زين العابدين ناصر و د. عطية عبد الواحد، " مبادئ علم المالية العامة - الإيرادات ، النفقات العامة، الموازنة العامة"، دار الرحمن للطباعة ،مصر، 2003-2004
- 7- د. حسين راتب يوسف ريان، " الرقابة المالية - في الفقه الإسلامي -"، الطبعة الأولى ، دار النفائس، الأردن ، 1999
- 8- أ. يلس شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007
- 9- د. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة، 2004
- 10- د.مولود ديدان و مجموعة من الطلبة، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، 2010
- 11- مجدي محمود شهاب، " الإقتصاد المالي _ نظرية مالية للدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 1999
- 12- مُجَد الطاهر بن عاشور، (تحقيق ودراسة مُجَد الطاهر الميساوي)، " المقاصد للشريعة الإسلامية"، دار النفائس، الطبعة الثانية، الأردن، 2001

قائمة المراجع

- 13- **مُحَمَّد عباس محرزى**، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010
- 14- **د. مُحَمَّد صغير بعلي**، و د.يسرى أبو العلاء، المالية العامة " ، دار العلوم،عنابة، 2003
- 15- **مُحَمَّد شاكر عصفور** ، "أصول الموازنة العامة " ،دار الميسرة ، عمان ، 2008
- 16- **د.محمود صالح الكروي**،التجربة البرلمانية المغربية1963-1998،الطبعة الأولى،دار الكتب و الوثائق، بغداد، 2010
- 17- **د مفتاح مُحَمَّد غمق**، " السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة - دراسة مقارنة - " ، دار الهدى للطباعة، 2002
- 18- **د. مصطفى أبو زيد فهمي**، " مبادئ الأنظمة السياسية - النظام البرلماني ، النظام الرئاسي ، النظام الإسلامي - " ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية،2009
- 19- **د. مرید أحمد الرحمن حسن** ، " التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية _ دراسة مقارنة _ ، دار النهضة العربية، 2006
- 20- **ناصر لباد**، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد،الطبعة الرابعة، سطيف، 2010
- 21- **سعيد بوشعير**، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية و المراقبة، الجزء الرابع،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
- 22- **د. عبد الله بن ابراهيم الطريقي**، "أهل الحل و العقد - صفاتهم ووظائفهم- " رابطة العالم الإسلامي، مكة ، 1998
- 23- **عوف الكفراوي**، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية،1988
- 24- **د. عمار عباس** ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية ، القبة ، 2006
- 25- **عقيلة خرباشي**،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان -بعد تعديل الدستوري-، دار الخلدونية ، الجزائر،2007
- 26- **فوزيل شبلي وحمزة عبد الكريم** ، دليل الموظف - النصوص التشريعية و التنظيمية (المحاسبة و المالية العامة) - الجزء الأول ، قصر الكتاب، البليدة، 2004

قائمة المراجع

- 27- صالح بلحاج ، " المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2010
- 28- شوقي ناجي جواد، المرجع المتكامل في إدارة الأعمال منظور كلي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر و التوزيع،عمان، الأردن، 2010
- 29- شيخ الإسلام ابن تيمية، " السياسة الشرعية في إصلاح الرعية"، دار الفكر،بيروت 2002،
- 30- ظافر القاسمي، " نظام الحكم في الشريعة و التاريخ الإسلامي - السلطة القضائية -"، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية ،دار النفائس،بيروت،1983

ثانيا-المذكرات و الرسائل الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- 1- الأسود الصادق، مساهمة المحاسبة العامة في ترشيد النفقات العامة،- حالة الجزائر-، أطروحة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 03، سنة 2011
- 2- الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح نظام الموازي بالجزائر، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة الجزائر 03 ، سنة 2014
- 3- أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، أطروحة الدكتوراه، جامعة المنوفية،2000
- 4- دنان راضية، ترشيد الانفاق العام ضمن السياسات الميزانية في ظل التغيرات الدولية -دراسة حالة الجزائر(1990-2014)، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016
- 5- درحمون هلال، المحاسبة التحليلية : نظام المعلومات للتسيير و مساعدة على إتخاذ القرار في المؤسسات الاقتصادية - دراسة مالمقارنة -، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علو التسيير ، جامعة يوسف بن خدة، 2005

قائمة المراجع

- 6- د. هشام مُحمَّد البدري، " الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي"، أطروحة الدكتوراه، جامعة المنوفية ، مصر، 1998
- 7- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة مولود معمري - تيزي وزو-، كلية الحقوق، 2011
- 8- حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي - دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016
- 9- لحسن دردوي، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة بين الجزائر-تونس، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة مُحمَّد خيضر ،بسكرة، 2014
- 10- مُحمَّد محمود أبو ليل، " السياسة الشرعية في تصرفات الرسول ﷺ المالية و الإقتصادية"، أطروحة الدكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، الجامعة الأردنية ، 2005
- 11- مُحمَّد عوض رضوان ، " الإبتحاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة و دورها في إدارة البرامج و الأنشطة و المشروعات الحكومية - دراسة مقارنة -"، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مصر، 2005
- 12- عزة عبد العزيز، قواعد الرقابة المالية العليا و أجهزتها في القانون الوضعي و التشريع الإسلامي - دراسة مقارنة -، أطروحة الدكتوراه، كلية الشريعة و الإقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015
- 13- فتينيش مُحمَّد صالح ، الرقابة على تنفيذ التفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة الدكتوراه ، جامعة الجزائر، 2011
- 14- صرامة عبد الواحد، " تدخل الدولة في ظل الإنتقال إلى إقتصاد السوق - مداه وحدوده -"، أطروحة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2006-2007
- 15- قرومي حميد، الموازنة العامة لبيت المال العام -دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي- ، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير بالخروبة ،جامعة الجزائر، 2009

قائمة المراجع

- 16- **تقار عبد الكريم** ، آليات السياسة المالية في ضبط ظاهرة التضخم مع دراسة خاصة لمؤسسات الزكاة - حالة الجزائر- ، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أمجد بوقرة ، بومرداس، 2014
- 17- **خولوف عقيلة**، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03 ، 2017

ب- رسائل الماجستير

- 1- **أومعمر أبو بكر نسيم**، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015
- 2- **أمجوج أنور**، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في رقابة المؤسسات الإدارية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007
- 3- **أمزال فاتح**، " حسابات التخصيص الخاص في نظام الميزاني الجزائري " ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر- يوسف بن خدة-، 2009
- 4- **بوقرة الشيخ** ، مراقبة تنفيذ الميزانية العامة في ظل الإصلاحات المالية - حالة الجزائر، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، سنة 2007
- 5- **بوسالم دنيا**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2007
- 6- **بن داود براهيم** ، " الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري " ، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2002-2003
- 7- **بن يحي أبو بكر الصديق** ، المركز القانوني وزير المالية في ميزانية الدولة ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البليدة 02، سنة 2014
- 8- **برطال حمز**، قانون المالية التكملي في القانون الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة-، 2009
- 9- **جمعاسي جميلة**، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية -دراسة مقارنة-، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمجد بوقرة ، بومرداس، 2012

قائمة المراجع

- 10- جفال نور الدين ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001
- 11- دواعرة عفاف ، المركز القانوني للهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2013
- 12- حاكم أحمد ، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية -دراسة مقارنة- ، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان -أبي بكر بلقايد - ، 2016
- 13- حكيم بو جطو، الموازنة العامة و آفاق العصرية- حالة الجزائر- ، رسالة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير ، المركز الجامعي-الدكتور يحي فارس-، المدينة، 2008
- 14- حنيش أحمد، آفاق نظام الرقابة عصرية الموازنة العامة-دراسة حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر -دالي ابراهيم-، سنة 2010
- 15- حسين البوطين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2014.
- 16- يميياوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة و آثاره على تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر 1995-2009، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمجد بوقرة بومرداس، 2012
- 17- كموش نسيم ، " رقابة المطابقة و رقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض " رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة ، 2013
- 18- كسير سليم، البرلمان و القوانين المالية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001
- 19- لطفي زعباط، المكونات الأساسية لميزانية الدولة و أسباب العجز-حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003
- 20- مجدي محمد قويدر، " دور أهل الحل و العقد في نقض القرارات السياسية"، رسالة الماجستير، كلية الشريعة و القانون، الجامعة الإسلامية غزة، 2007
- 21- محمد عبد المومن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة الماجستير. معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999

قائمة المراجع

- 22- **مُحَمَّدُ فاروق مُحَمَّدُ الهباش**، " النظام السياسي في ضوء القرآن الكريم"، رسالة الماجستير، كلية أصول الدين، جامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2011
- 23- **مُحَمَّدُ خلاصي**، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة الماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1988
- 24- **مفتاح فاطمة** ، " تحديث النظام الميزاني في الجزائر"، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد . تلمسان، 2011
- 25- **نبيل أمالو**، خصوصيات قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر- يوسف بن خدة-، كلية الحقوق، 2007
- 26- **سالم مُحَمَّدُ**، ميكانزم إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة على دستورية القوانين"، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2004
- 27- **سكوتي خالد**، الدور التكميلي بين أعوان الخزينة و أعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة-، سنة 2013
- 28- **عبد العزيز بلواضح**، الحوكمة و الموازنة العامة للدولة -مع تطبيق حالة الجزائر-، رسالة الماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة عمار ثلجي ، الاغواط ، سنة 2012
- 29- **عوينات فريد**، دراسة النظام المحاسبي المالي الجديد و منطلقات نجاحه في بيئة المحاسبة الجزائرية، رسالة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، المركز الجامعي بالوادي، سنة 2011
- 30- **شويحي سامية** ، " أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام " ، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ، 2010-2011
- 31- **شريف مُحَمَّدُ**، السياسة الجبائية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، 2010
- 32- **خليل مُحَمَّدُ خليل مصطفى**، " سن الضرائب في الشريعة الإسلامية "، رسالة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس، فلسطين، 2000

ثالثا-المقالات العلمية

- 1- د. إبراهيم مُجَّد محمود، فلسفة مبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الكويت، العدد الثاني، جوان 2008
- 2- د. أحمد أبوبكر علي البدوي، برنامج اصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، مجلة الدراسات الاقتصادية، الصندوق النقد العربي، ابو ظبي، الامارات العربية المتحدة، 2001
- 3- الأمين سويقات ، دور المجمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية ، مجلة دفاتير السياسة و القانون،، العدد 17مجلد9،، 01 جوان 2017
- 4- بوسنة ناسيمة، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، الحجم 02، العدد02، 2016
- 5- بن الشيخ نوال ، د. بن مُجَّد مُجَّد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، مجلة دفاتر السياسية و القانون ، العدد16، 2017
- 6- بن عائشة نبيلة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، الحجم 03، العدد01، 2017
- 7- وزير العلاقات مع البرلمان، بمناسبة تنظيم اليوم الدراسي حول موضوع " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور" ،مجلة الوسيط ، العدد11، 2014
- 8- زواقري الطاهر ، شعيب مُجَّد توفيق، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الحجم 03، العدد01، 2016
- 9- أ.حوري عمر، الاصلاح الميزانياتي في الجزائر :واقع و آفاق، مجلة الادارة و التنمية للبحوث و الدراسات، العدد10، 2016
- 10- حسين عبد الكريم السلوم. مُجَّد خالد المهائني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد و التنفيذ و الرقابة - دراسة ميدانية للموازنة العراقية-، مجلة الإدارة و الاقتصاد، العدد64، 2007
- 11- طه طيار، المجلس الدستوري (تقديم و حوصلة لتجربة فصيرة)، مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد02، 1996

قائمة المراجع

- 12- أ. **يلس شاوش بشير**، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على صلاحية البرلمان، مجلة مجلس الأمة، :الفكر البرلماني، العدد 10 جوان 2003
- 13- أ. **يلس شاوش بشير**، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة : حسابات التخصيص الخاص، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003
- 14- **كمال رزيق** ، " المحافظة على المال العام و العقلنة البرلمانية –الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده-، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014
- 15- أ. **لعمارة جمال**، تقديم و نائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري ، قسنطينة، عدد 21، جوان 2004
- 16- **لعمارة جمال**، علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، العدد 04، 2005
- 17- **محمد بن بريك**، المادة 121 من الدستور و الممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية"، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014
- 18- **محمد بريك** ، " المجلس الشعبي الوطني و الممارسة لآلية الرقابة اللاحقة و أثرها على الميزانية العامة للدولة :دراسة مقارنة " ،مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014
- 19- أ.د. **مليكَة حفيظ شبايكي** ، د. **مغني نادية**، موازنة البرامج و الأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، مجلة الادارة و التنمية للبحوث و الدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 09، سنة 2016
- 20- أ. **مسعود شيهوب**، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري – قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016-، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 13، 2016
- 21- **محمد خالد المهاني**، الموازنة العامة للدولة في سورية – الواقع و آفاق - ، مجلة جامعة دمشق ، العدد الأول، 2000
- 22- **مفتاح فاطمة**، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة العربية في العلوم الانسانية و الاجتماعية، العدد 26، مارس 2017
- 23- د. **عبد المجيد جبار**، المحافظة على المال و العقلانة البرلمانية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014

قائمة المراجع

- 24- عبد الصديق الشيخ، التشريع بأوامر التشريعية و أثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة و العولمة-، جامعة المدية، مجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018
- 25- د. عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، كلية الحقوق بجامعة الكويت، 1987
- 26- عزة عبد العزيز ، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017
- 27- عيدودي فاطمة الزهراء ، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الانفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلمة و السياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016
- 28- عيد عاشوري، ويوسف إبراهيم ، " المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال "، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003
- 29- قزوح نصيرة ، بن يحي أبو بكر الصديق ، دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، مجلة آفاق العلوم، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، مجلد 1، العدد 02، السنة 2016

رابعاً - الملتقيات و الندوات الفكرية

- 1- يوسف القرضاوي ، " مقاصد الشريعة الإسلامية المتعلقة بالمال " ، الندوة العلمية حول المعاملات المالية في الشريعة، المجلس الأوروبي للإفتاء والبحوث، دبلن. يوليو 2008
- 2- بوسعين تسعديت ، حوشين كمال، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة و الموازنة العامة للدولة - مع الاشارة إلى حالة الجزائر-، مداخلة ، ملتقى الدولي الثامن بعنوان دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات و الاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة حسيبة بوعلي شلف، يومي 19 و 20 نوفمبر 2013

خامساً - الصحف و الجرائد

- 1- نور الدين فكايير، " مكانة المجلس الدستوري الجزائري في النظام الجزائري "، الخبر، الخميس 29 مارس 2002

سادسا - القوانين و النصوص التنظيمية

أ- الدساتير

-الدساتير الجزائرية

- 1-قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد14 ، 2016
- 2-دستور 1996
- 3- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ،عدد63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008
- 4- دستور 1976

- الدساتير المغربية

- 1- الدستور المغربي لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)

ب- الاتفاقيات الدولية

- 1- المرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06 جوان 2001، يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 الموقع بين الجزائر و البنك الدولي للانشاء و التعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية ، الجريدة الرسمية ، العدد31، المؤرخة في 06 جوان 2001

ج- القوانين العضوية

- نصوص القوانين العضوية الصادرة في الجزائر

- 1- القانون العضوي رقم 18 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 ، يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد رقم 53

قائمة المراجع

- 2- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة
 - 3- القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، يعدل و يتمم القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و تسيره، الجريدة الرسمية، عدد 43، بتاريخ 03 أوت 2011
- نصوص القوانين العضوية الصادرة في المغرب و تونس**
- 1- القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية، على الموقع الإلكتروني الأمانة العامة للحكومة المغربية:

<http://www.sgg.gov.ma/arabe/CodesTextesLois/loiorganiquerelativoidefinances.asp>

- 2- القانون العضوي رقم 2004-42 المؤرخ في 13 ماي 2004، المعدل و المتمم للقانون العضوي للميزانية رقم 67-53 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967، على موقع وزارة المالية التونسية:
- http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=442&lang=ar-AA

د- القوانين العادية

القوانين الجزائرية

- 1- قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017
- 2- قانون المالية لسنة 2017 ، ، الجريدة الرسمية ، العدد 78، المؤرخة في 29 ديسمبر 2016
- 3- قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية ، العدد 72، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015
- 4- قانون المالية لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية ، العدد 78، المؤرخة في 31 ديسمبر 2015
- 5- قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية، العدد 83، المؤرخة في 29 ديسمبر 2003
- 6- قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 ديسمبر 1993
- 7- قانون المالية لسنة 1991 ، الجريدة الرسمية ، العدد 57، المؤرخة في 31 ديسمبر 1990

قائمة المراجع

- 8- قانون رقم 89-24 المؤرخ في 08 جمادى الثاني 1410 الموافق لـ 31 ديسمبر 1989، يعدل و يتمم
قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية ، ،
الجريدة الرسمية ، العدد 01، المؤرخة في 03 يناير 1990
- 9- قانون رقم 88-05 المؤرخ في 22 جمادى الأول 1408 الموافق لـ 12 يناير 1988، يعدل و يتمم قانون
رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية ، الجريدة
الرسمية ، العدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984
- 10- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية ،
الجريدة الرسمية ، العدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984
- 11- قانون رقم 83-10 المؤرخ في 25 جوان 1983، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1983، الجريدة
الرسمية ، المؤرخة في 28 جوان 1983، العدد 27
- 12- قانون المالية لسنة 1983، الجريدة الرسمية ، العدد 57، المؤرخة في 30 ديسمبر 1982
- 13- قانون رقم 81-05 المؤرخ في 06 جوان 1981 يتضمن تعديل بعض أحكام قانون رقم 80-12 المؤرخ
في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية ، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 09 جوان 1981،
العدد 23
- 14- قانون رقم 80-06 المؤرخ في 19 جويلية 1980 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1980،
الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 22 جويلية 1980، العدد 30
- 15- قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 31 ديسمبر 1965، العدد 108
- 16- قانون المالية التكميلي رقم 65-93، المؤرخ في 08 أبريل 1965، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 14 أبريل
1965، العدد 32
- 17- قانون رقم 64-361، المؤرخ في 31 ديسمبر 1964، يتعلق بقانون المالية لسنة 1965، الجريدة الرسمية،
المؤرخة في 01 جانفي 1965، العدد 01
- 18- قانون 63-110، المتضمن تعديل قانون المالية لسنة 1962، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 29 أبريل
1963، العدد 23

-القوانين المغربية-

- 1- ظهير الشريف رقم 62.15.1 الصادر في 14 شعبان 1436 الموافق 02 جوان 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-130، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 01 رمضان 1436 (18 يونيو 2015)

هـ - الأوامر التشريعية

- 1- الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 جويلية 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية ، العدد 40، المؤرخة في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 جويلية 2015
- 2- الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الجريدة الرسمية ، العدد 44، 26 يوليو 2009
- 3- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 07 رمضان 1375 الموافق ل 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لسنة 1966 ، ، الجريدة الرسمية ، العدد 107، المؤرخة في 31 ديسمبر 1965

و- المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 16-132 مؤرخ في 24 أبريل 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة الاتصال، الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 أبريل 2016، العدد 25
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 16-115 مؤرخ في 13 مارس 2016 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة. ، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 3 أبريل 2016، العدد 21
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 16-116 مؤرخ في 31 مارس 2016 يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 3 أبريل 2016، العدد 21
- 4- المرسوم الرئاسي المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة لرئيس الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد رقم 08 المؤرخ في 14 فبراير 2016.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 14-306 مؤرخ في 28 أكتوبر 2014 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية التكاليف المشتركة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 نوفمبر 2014، العدد 65.

قائمة المراجع

- 6- المرسوم الرئاسي رقم 13 - 456 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال صدر بتاريخ 30 ديسمبر 2013، الجريدة الرسمية المؤرخة في 02 فبراير 2014، العدد 05.
- 7- المرسوم رقم 07-364 ، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يحدد صلاحية وزير المالية، الجريدة الرسمية، عدد 75، بتاريخ 02 ديسمبر 2007
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 03-189 المؤرخ في 28 أبريل 2003، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمطبعة الرسمية ، الجريدة الرسمية 30، المؤرخة في 30 أبريل 2003
- 9- المرسوم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 ، يتعلق بصلاحيات وزير المالية ، وصلاحيات النائب المكلف بالميزانية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 59، بتاريخ 21 نوفمبر 1984
- 10- المرسوم رقم 82-237 ، المؤرخ في 17 جويلية 1982، يحدد صلاحية وزير المالية، الجريدة الرسمية، عدد 29، بتاريخ 20 جويلية 1982

ز- المراسيم التنفيذية

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 17-37 المؤرخ في 20 ربيع الثاني 1438 الموافق ل 19 يناير 2017، يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزارة التهيئة العمرانية و السياحة و الصناعة التقليدية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017 ، الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 09 فبراير 2017
- 2- المرسوم تنفيذي رقم 16-208 المؤرخ في 20 شوال عام الموافق 25 يوليو سنة 2016 يعدّل توزيع نفقات ميزانية الدولة للتجهيز لسنة 2016 حسب كل قطاع، الجريدة الرسمية المؤرخة في 31 يوليو 2016، العدد 45.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 15-359 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية التسيير وزارة التجارة ، الجريدة الرسمية، العدد رقم 05 ، المؤرخة في 31 يناير 2016
- 4- المراسيم التنفيذية رقم 15-215 إلى 226 المؤرخة في 17 أوت 2015، و المتضمنة توزيع الاعتمادات المالية من ميزانية التسيير و المخصصة لكل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير الصناعة و المناجم، وزير الطاقة، وزير التجارة، وزير التهيئة العمرانية والسياحة و الصناعة

قائمة المراجع

- التقليدية، وزير الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري، وزير الموارد المائية و البيئة، وزير السكن و العمران و المدينة، وزير الأشغال العمومية، وزير العمل التشغيل و الضمان الاجتماعي، وزير التضامن الوطني و الأسرة وقضايا المرأة، وزير الشباب و الرياضة، الجريدة الرسمية ، العدد46، المؤرخة في 26 أوت 2015
- 5- المرسوم رقم 13-412 المؤرخ في 11 ديسمبر 2013، يتضمن نقل اعتمادات في ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 ديسمبر 2013، العدد64
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 13-368 المؤرخ في 09 نوفمبر 2013 يتضمن نقل اعتماد في ميزانية التسيير لوزارة التكوين و التعليم المهنيين، الجريدة الرسمية المؤرخة في 13 نوفمبر 2013 ، العدد57
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد75، المؤرخة في 02ديسمبر2007
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29أوت1998، الذي يحدد أشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ،، الجريدة الرسمية ،عدد64
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية ، الجريدة الرسمية ،عدد15، بتاريخ 19مارس 1995
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1413الموافق ل05ماي1993 ، يحدد كفاءات إحداث الوكالات الإيرادات و النفقات وتنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية ، العدد30 ، المؤرخة في 09 ماي1993
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد أجال دفع النفقات و تحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة الجريدة الرسمية، العدد 9 لسنة 1993
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية ، العدد43، لسنة1991

ح- الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني 30 يوليو سنة 2000
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017
- 3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016

ط- الآراء و القرارات

- بيان إجتماع مجلس الوزراء

1- بيان اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ المؤرخ في 14 مارس 2018 على موقع رئاسة الجمهورية:

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/communiqués/recherche.htm>

- الآراء و القرارات المجلس الدستوري

- 1- رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1421 الموافق 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور

ي- التقارير الرسمية

- التقارير الحكومية

● التقارير الصادرة عن الحكومة الجزائرية

- 1- وزارة المالية ، مذكرة عرض قانون المالية لسنة 2017 والتقديرات 2018-2019
- 2- تقرير عرض لمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2010 ، الصادر عن الحكومة الجزائرية
- 3- تقرير عرض لمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2012، الصادر عن الحكومة الجزائرية
- 4- وزارة المالية ، مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2018 وتقديرات 2019-2020
- 5- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، تقرير يتضمن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، أبريل 2018
- 6- وزارة المالية ، مذكرة عرض مشروع قانون المالية لسنة 2015

• التقارير الصادرة عن الحكومة المغربية

- 1- المملكة المغربية، وزارة المالية و الخوصصة، دليل إصلاح الميزانية المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج و المدجة لمقاربة النوع الاجتماعي، 2005

- التقارير مجلس المحاسبة

- 1- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2014
- 2- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2013
- 3- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2016
- 4- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع التمهيدي لقانون نسوية الميزانية لسنة 2015
- 5- ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2012-ملخصات حول تنفيذ الاعتمادات المخصصة للوزارات بعنوان قانون المالية لسنة 2012 - متبوعة بالأجوبة المتعلقة بها -
- 6- ملحق التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2013 -متبوعة بالأجوبة المتعلقة بها -

- التقارير الصادرة عن الهيئات الدولية

- 1- تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات ، و ذلك على الموقع الإلكتروني:

www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf

- 2- برنامج الأمم المتحدة، "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى ، جوان 2009، متاح على الموقع

[www.arabstates.undp.org/2\)Measu ring%20Public%20Administration- Ar_final.pdf](http://www.arabstates.undp.org/2)Measu%20ring%20Public%20Administration-Ar_final.pdf)

- 3- " تقرير يتضمن ملاحظات عن القواعد و القوانين المتعلقة بشفافية المالية العامة : تقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي على الموقع

أو <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>
<http://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>

- 4 -دليل الممارسات النموذجية حول شفافية و إعداد الموازنة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) على الموقع <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>

ك- مداولات البرلمان

- 1- مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للمداولات، التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، المؤرخة في 24 صفر 1437 الموافق ل 06 و 07 ديسمبر 2015
- 2- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 254
- 3- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 255
- 4- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 256
- 5- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 257
- 6- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 258
- 7- المجلس الشعبي الوطني، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 ومناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 07 ربيع الأول 1438 الموافق ل 07 ديسمبر 2017، العدد 264
- 8- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في ، المؤرخة في 15 أكتوبر 2015، العدد 194
- 9- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82 ، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008
- 10- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 27، المؤرخة في 28 يناير 2013،
- 11- مجلس الأمة، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للمداولات، العدد 10، المؤرخة في 08 يناير 2014
- 12- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 255 ، المؤرخة في 11 ديسمبر 2016
- 13- المجلس الشعبي الوطني، مشروع القانون العضوي، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد رقم 74

قائمة المراجع

- 14- المجلس الشعبي الوطني ،، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 85، 15 يناير 2014
- 15- ، المجلس الشعبي الوطني ، أثناء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 154، 09 فبراير 2015
- 16- المجلس الشعبي الوطني ،تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 24، المؤرخة في 29 نوفمبر 2017
- 17- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 ، الرسمية للمناقشات ، العدد 27 ، 22 نوفمبر 2017
- 18- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254 ، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011
- 19- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 262 ، المؤرخة في 19 ديسمبر 2011.
- 20- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 14 ، المؤرخة في 29 أكتوبر 2012.
- 21- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 22 ، المؤرخة في 03 ديسمبر 2012
- 22- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2014 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 63 ، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013.
- 23- ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2014 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 70 ، المؤرخة في 27 نوفمبر 2013
- 24- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2015 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 127 ، المؤرخة في 18 نوفمبر 2014.
- 25- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2015 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 132 ، المؤرخة في 01 ديسمبر 2014.
- 26- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2016 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 200 ، المؤرخة في 22 ديسمبر 2015.
- 27- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2016 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 207 ، المؤرخة في 30 ديسمبر 2015

قائمة المراجع

- 28- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 07 ديسمبر 2016.
- 29- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2017 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 264 ، المؤرخة في 28 ديسمبر 2016.
- 30- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 23، المؤرخة في 20 نوفمبر 2017.
- 31- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 28 ، المؤرخة في 12 ديسمبر 2017
- 32- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2009 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008
- 33- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2011 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 183، المؤرخة في 08 ديسمبر 2010
- 34- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2009 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 82، المؤرخة في 29 أكتوبر 2008
- 35- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2012 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 254، المؤرخة في 27 نوفمبر 2011
- 36- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 23، المؤرخة في 20 نوفمبر 2017
- 37- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2014 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 63، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013
- 38- ، المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2015 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 127، المؤرخة في 18 نوفمبر 2014
- 39- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 18، المؤرخة في 28 نوفمبر 2012
- 40- المجلس الشعبي الوطني ، تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2018 و مناقشته، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 28 ، المؤرخة في 12 ديسمبر 2017
- 41- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، العدد 11 ، سنة 28 جانفي 2013
- 42- مداخلة مقرر لجنة المالية و الميزانية بمناسبة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012، الجريدة الرسمية لمداولات لمجلس الشعبي الوطني ، العدد 153 ، سنة 29 فبراير 2015

قائمة المراجع

- 43- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 280 ، 05 مارس 2012 ،
- 44- ، المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015 ،
- 45- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 ، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 199، 31 يناير 2011
- 46- ، المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 280، 05 مارس 2012 ،
- 47- المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 153، 09 فبراير 2015
- 48- المجلس الشعبي الوطني، مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 85، 15 يناير 2014
- 49- المجلس الشعبي الوطني ، مناقشة المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 154، 09 فبراير 2015

ل-المطبوعات عن جهات الرسمية

1- وزارة المالية ، الجزائر ، "50 سنة من الانجاز" ، سنة 2012

م- المواقع عبر النات

- 1- تنظيم منظمة الشفافية الدولية على الموقع : <https://www.transparency.org/whoweare/organisation>
- 2- ترتيب الجزائر و الدول العربية حسب مؤشر مدركات الفساد لسنة 2016
https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_AR
- 3- موقع منظمة الشراكة الدولية للميزانيات. <http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history>
- 4- إجراءات مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 على الموقع : <http://www.openbudgetindex.org>
- 5- وزارة الاقتصاد والمالية المغربية على الموقع : <http://lof.finances.gov.ma/ar/>

قائمة المراجع

-6- وزارة العلاقات مع البرلمان ،حصيلة نشاطات وزارة العالقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2102-
2102، أنظر إلى الموقع :

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf

-7- المجلس الشعبي الوطني نشاط اللجان الدائمة على الموقع:

<http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-1>

http://www.apn.dz/AR/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/228-2014-06-25-12-41-13/4063-05-21-26-16_-_2017-11

(BIBLIOGRAPHIE) المراجع باللغة الفرنسية

I_ Ouvrages:

- 1- **André Barilari**, « les contrôles financiers comptable, administratifs et juridictionnels des finances publiques », L.G.D.J, paris , 2003
- 2- **André Barilari, Michel Bouvier**, « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'état », librairie générale de droit et de la jurisprudence, 2^{ème} édition ,paris,2007
- 3- **Aurélien Baudu**, « Contribution à l'étude des Pouvoirs Budgétaires du Parlement en France », Dalloz, 2010
- 4- **Bachir Yelless Chaouache**, " Le Conseil Constitutionnel En Algérie (Du Contrôle De La Constitutionnel à La Créativité Des Norme), Office Des Publications Universitaires, Alger, 1999
- 5- **Bertrand Huby**, « La Certification Des Comptes D'état », L'harmattan,Paris,2010,P175
- 6- **Christian Bigaut**, « Finances Publiques – Droit Budgétaire », Eyrolles ,Paris ,1991
- 7- **Damien Catteau** , « La Lolf Et La Modernisation De La Gestion Publique », Dalloz,Paris,2007
- 8- **Damien Catteau**, Finances Publiques -EXOS LMD -,Gualino textenso,2^{ème} édition, 2014-2015
- 9- **François Chouvel**, «Finance publique2011 », Gualino Lextenso,14^{ème} édition, 2011
- 10- **François Chouval**, Finances Publique2012, 13^{ème} Edition, Gualino Editeur, Paris,2012
- 11- - **François Dersuel et Jacques Buissons**, «Finance publique – Budget et pouvoir financier - », Memotos,13^{ème} édition, Dalloz,2001
- 12- **Gilbert Orsoni**, « l'exécution de la lois de finances »,economica,1998
- 13- **Jèze, Gaston**, "Cours de science des finances et de législation financière française

-manuel à l'usage des étudiants des facultés de droit et des candidats au Ministère des finances, à la Cour des comptes, à l'inspection des finances, etc-", librairie, Marcel. Giard, Paris,1922

- 14- **Joël Mekhantar**, « Finances Publique de L'Etat _LA LOLF Et Le Nouveau Droit Budgétaire de la France », Hachette Superieur,2009
- 15- **Luc Saïdj**, finances publiques, 3e éd. Dalloz, Paris, 2000
- 16- **Mohamed Tahar Bouara**, « Les Finances Publiques – L'évolution de La Lois de Finances en droit Algérien -, copyright Eurl Pages Bleues Internationales, Algérie,2007
- 17- **Vincent-Dussart**, «Finance Publiques2009 - 2010 larcier, 11e édition, 2009
- 18- **William Gilles**, « les principes budgétaires et comptables publics », librairie générale de droit et jurisprudence, paris, 2009

II Thèses Et Mémoires :

A-Thèses de doctorat

- 1- **Alexandre Guigue**, Les Origines Et L'evolution Du Vote Du Budget De L'etat En France Et En Angleterre, Thèse de doctorat, Faculté de Droit et d'Economie, Université De Savoie,2005
- 2- **Anne DEBAR**, « Les Transformations De L'état Territorial(2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels », Thèse de doctorat, Sociologie ,Université Paris-Est,2011
- 3- **Bachir Yelles Chaouche**, La Rationalisation du Contrôle Parlementaire En Algérie, Thèse de Doctorat, Université D'oran, Faculté de Droit, 1994
- 4- **Bouara Mohamed Tahar**, lois de finance en Algérie, thèse de doctorat faculté de droit, université d'Alger -Benyoucef benkheda-, 2006
- 5- **Serge B.Batonon**, « Les systemes financiers publics des Etats de L UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », thèse de doctorat en droit, université paris1 – PATHEON SONBONE, 2016

B- Mémoires

1- **Ait Mokhtar Omar**, «L'incidence Des Opérations Des Comptes Spéciaux Du Trésor Sur L'unité Et Universalité Du Budget De L'état »,Magister En Finance Publique, Faculté Des Sciences Economiques, Sciences De Gestion Et Sciences Commerciales ,université de Tlemcen - Abou bakr belkaid-,2003

1- **Sylvaine Rika**, « L'application de La lois Organiques Relatives Aux Lois de Finances à L'université Paris13 »,MASTER 2 ,Université Paris1 Pantheon-SORBONNE-,2006-2007

III- Articles

1-**Abdel Khaleq Berramdane**, La Lois Organique Et L'équilibre Constitutionnel, , Revue Droit Publique,N°3,1993

2- **Alain Lambert, Didier Migaud**, La Loi Organique Relative Aux Lois De Finances (Lof) : Levier De La Réforme De L'état, Ecole nationale d'administration (ENA), Revue française d'administration Publique, N°117,2006

3-**Benoit Chevauchez**, « Gouvernance Budgétaire Et Gestion Des Dépenses Publiques :Un Domaine D'activité Croissant Des Organisations Internationales, Revue gestion finances publiques,Paris,N°7,juillet 2010

4- **Danièle Lajoumard**, Chorus : résultats et perspectives, Gestion & Finances Publiques,N° 5/6 , Mai-juin 2014,p35,36 .En ligne : http://www.gestionfipu.com/Lajoumard_05_06_2014.pdf

5- **Domnique Rousseau**, "Les évolutions de V^{ème} République: Place du juge constitutionnel", cahier français ,N°300,2001

6- **JACQUES CHEVALLIER**, « Les Orientations Nouvelles Des Politiques De Réforme Administrative En France », Revue la pyramide, Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, N° 19 – 2010/1

7- **Jean Pierre Gamby**, «La Valeur De La Loi ? », RDP, N°4,1999

8- **Kissi Fadia**, Projet De Modernisation Du Système Budgétaire En Algérie, Revue Al Ijtihad, Institut De Centre Universitaire De Tamanghasset, N°2, juin 2012

9- **Loïc Philip**, « L'ordonnance Organique du 2 janvier 1959 relatives aux lois de finances (modifications par la loi organique du 1^{er} aout 2001) »,Secrétariat général du gouvernement, La Documentation Française, N° 5.01, 2001

10-M. Brendan Keith, " gérer les relations entre les deux Chambres du Parlement", La Revue ICP (Informations Constitutionnelles Et Parlementaires), L'ASGP(L'association Des Secretaires Généraux Des Parlements), N°192 Genève, 16 – 18 octobre 2006

11- Michel Le Clainche, Introduction, Ecole nationale d'administration (ENA), Revue française d'administration Publique, N°117,2006

12- Michel LASCOMBE, La LOLF et le Parlement, La Revue du Trésor ,paris, 86e année - n° 7 -, juillet 2006

13- Mohamed Larbi Ghanem(Directeur Général De La Comptabilité Au Ministère Des Finances) , Expérience Algérienne En Matière D'élaboration De La Lois De Règlement Budgétaire ,El Wassit,N°11,2014

14- OCDE, « le gouvernement ouvert en tunsie – examens de L'OCDE sur la gouvernance publique », Edition OCDE,Paris,2016. En ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr>

15- OCDE, « le gouvernement ouvert au Maroc – examens de L'OCDE sur la gouvernance publique », Edition OCDE,Paris,2015. En ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr>

16- OCDE, « la transparence budgétaire- les meilleurs pratique de L'OCDE ->», Edition OCDE,Paris,2002

17- Omar Bendourou, Le Conseil Constitutionnel Algérien, R:D:P. N°6,1991

IV- Séminaire et colloque

1 -Ministère des finances Algérienne, projet de modernisation de système budgétaire, séminaire gouvernemental présenté au conseil du gouvernement , Algerie27-04-2006 . En ligne www1.worldbank.org/publicsector/.../PrésentationAlgérie.pdf

2-MICHEL AMELLER, Principes D'interprétation Constitutionnelle Et Autolimitation Du Juge Constitutionne. En ligne : constitutionnel.fr/conseil.../root/bank.../principt.pdf

V- Articles Des Journaux

1- Dr Boudjemaà Haichour ,"Mission de l'état et réforme systématique", l'expression , lundi, 26 aout 2002

VI- Lois Et Règlements

A- Les Constitutions

- 1- la Constitution Française du 4 octobre 1958
- 2- la Constitution Française du 4 octobre 1946». En ligne :
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>

B - Les Lois organiques Français

- 1- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances
- 2- L'ordonnance Organique du 2 janvier 1959 relatives aux lois de finances.
En ligne: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339591>

C-Les Lois Ordinaires Français

- 1- LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF, n°0182, 8 août 2015
- 2- LOI n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, JORF n°0058 ,10 mars 2015
- 3- LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 ,17 janvier 2015
- 4- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 ,28 janvier 2014
- 5- - LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral , JORF n°0114, 18 mai 2013.
- 6- - LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010

D-Les Décrets Français

- 1- de décret-loi n°56-601 du 19 juin 1956 portant mode de présentation du budget de l'Etat de préparation et de vote des lois budgétaires . En ligne:
<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65352259/f11.image>

V- Règlements intérieurs du parlement

- 1- Règlement de L'assemblée Nationale française
<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

VI- Documents gouvernementaux

A - Documents du gouvernement Algérien

- 1- Ministère De Finance, Note De Présentation Du Projet De Lois De Finance 2016
- 2- Ministère De Finance, Note De Présentation Du Projet De Lois De Finance 2015
- 3- Ministère Des Finances , Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées, 2007
- 4- Implantation D'un Cadre De Dépense A Moyen Terme (CDMT) En Algérie
<http://www.dgpp-mf.gov.dz/index.php/rapports-de-presentation-des-lois-de-finances/2-note-de-conjonctures/notes-de-conjonctures-2005/81-implantation-dun-cadre-de-depenses-a-moyenterme-cdmt>

B - Documents du gouvernement Français

- 1- Le Ministre De L'économie Et Des Finances Français, Rapport Sur L'évolution de L'économie Nationale et Sur Les Orientations Des Finances Publiques, TOME 2, Juillet 2017. En ligne: <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois- documents-annexes-annee/exercice-2018/debat-d-orientation-finances-publiques-2018>
- 2- Direction Général De Finance Publique, Le décret du 7 novembre 2012 portant réforme de la gestion budgétaire et comptable publique – Volet comptable – , Recueil des textes d'application actualisés au 1ernovembre 2014,p5,6,14. En ligne:https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/files/finances_locales/droits_comptables/recueil_GBCP.pdf
- 3- Ministère De L'Économie Et Des Finances.(direction du budget (DB), le guide pratique de la lolf, 2012. En ligne: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/.../guide_pratique
- 4- Ministère De L'Économie Et Des Finances.(direction du budget (DB), le guide pratique de la lolf, 2010. En ligne: ://www.ac-guyane.fr/IMG/pdf/guidelolf2010_complet.pdf

- 5- Guide méthodologique sur la Révision générale des politiques publiques 2007. En ligne: https://www.fonctionpublique.gouv.fr/archives/.../guide_methodologique_RGPP.pdf
- 6- Ministère De l'Économie Et Des Finances.(direction du budget (DB),le guide pratique de la lof,sptembre 2006. En ligne: www.astrid-online.it/static/upload/protected/guid/guidelolf.pdf

VII-Rapports de Conseil économique, social et environnemental :

1-Rapport du Conseil économique, social et environnemental (Quelles Missions Et Quelle Organisation De L'état Dans Les Territoires), 22 novembre 2011
www.lecese.fr/sites/default/files/.../2011/2011_14_etat_territoire.pdf

VIII- les sites d'internet

- 1- <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lois-finances/essentiel/s-informer/lois-finances-rectificatives-collectifs-budgetaires>
- 2- http://www.ccomptes.org.dz/ar/glossaire_ar.htm
- 3- (Rapport Sur L'observation Des Normes Et Des Codes Concernant La Transparence Des Finances Publiques -RONC Des Finances Publiques -)
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf> ou
<http://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
- 4- Xavier. Vandendriessche, « finances publiques », cours ,2010,2011 sur le site :
www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lof/index
- 5- *la direction général du budget auprès de ministère de finance de france*
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/direction-budget>
- 6- www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/equilibre_finances_publices.asp
<https://www.lafinancepourtous.com/wp-content/uploads/2010/04/Deficit-au-sens-de-Maastricht-des-administrations-fiscales.png>
- 7- Direction du budget, Les Données De La Performance 2017-Résultats de l'année 2016, Missions du budget général de l'État-, 2017

قائمة المراجع

- 8- Direction générale des finances publiques, Le système d'information budgétaire et comptable français -Retour d'expérience de la bascule dans Chorus-, 2 octobre 2013.
- 9- <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lois-finances/essentiel/s-informer/lois-finances-rectificatives-collectifs-budgetaires>
- 10- *la direction général du budget auprès de ministère de finance de france*
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/direction-budget>
- 11- <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-etat/essentiel/grands-principes/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-budget-general>

قائمة الأشكال

و

الجدول

قائمة الجداول

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
70	التمويل الممنوح للحسابات التخصيص الخاص من تخصيصات الميزانية من سنة 2013 إلى 2016	01
73	تكلفة تسيير الضريبة من طرف الادارة الضريبية للفترة الممتدة 2013 إلى 2015	02
86	ميزانية متعددة السنوات في ظل مشروع قانون المالية لسنة 2018	03
100	تطور رصيد الميزانية خلال الفترة من 2012-2016	04
101	يبرز توقعات رصيد الميزانية خلال 2015-2020	05
102	نسب المتوقعة لرصيد الميزانية خلال 2015-2020	06
119	مدى كفاية الاعتمادات الأولية على مستوى ميزانية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بالمقارنة مع تعديلات جوهرية المدرجة عليها	07
131	الإيرادات النهائية المطبقة على قانون المالية لسنة 2017، وكذا توقعات الإيرادات خلال سنتين 2018-2019	08
132	تطور الرصيد الاجمالي للميزانية و الخزينة منذ 2014 إلى غاية 2019	09
133	تطور صندوق ضبط والايادات خلال الفترة 2014-2019	10
134	وضعية الحسابات الخاصة خلال الفترة 2010-2016	11
137	مؤشر الميزانية العامة في الجزائر 2008-2015	12
207	نسبة العجز حسب الناتج الخام في فرنسا خلال الفترة ما بين 2006-2015	13
211	التطور صافي للدين العام في فرنسا خلال الفترة 2001-2011	14
325	تواريخ إيداع المشاريع القوانين المالية على البرلمان الجزائري خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2017	15

قائمة الجداول

329	الفترات الزمنية المستغرقة لدراسة و التصويت على المشاريع قوانين المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2018	16
330	الآجال المستغرقة لتصويت على المشاريع قوانين المالية من قبل البرلمان الجزائري	17
361	مسار التعديلات المقترحة خلال الفترة 2011-2014	18
361	قلة حالات قبول التعديلات المقترحة من نواب خلال الفترة 2011-2014	19
412	عدد المراسيم الرئاسية و التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية الأولي أو قانون المالية التكميلي لسنة 2015	20
418	تطور رخص البرامج في ميزانية الدولة خلال الفترة الممتدة ما بين (2010-2016)	21
419	المبالغ المخصصة لبعض البرامج الوطنية	22
419	تطور اعتمادات الدفع في ميزانية الدولة (2010-2016)	23
422	تطور ميزانية الأعباء المشتركة (2010-2016)	24
423	حركة الاعتمادات المتعلقة بالتكاليف المشتركة (2010-2013)	25
427	حالة تجاوز الاعتمادات الوقتية المبالغ المخصصة لها في قانون المالية لسنة 2012	26
431	مبالغ و نسب الاعتمادات الملغاة في إطار المادة 13 من قانون العضوي لسنة 1959 الفرنسي	27
437	وضعية اعتمادات الدفع إلى غاية 2013	28
438	المشاريع التابعة لبعض القطاعات الوزارية التي لم يتم تجسدها وفقا لقوانين المالية إلى غاية 2013	29
439	الإفراط في عملية إعادة التقييم المتكررة لعمليات التجهيز لدى بعض الدوائر الوزارية	30
441	مخالفة بعض الوزارات للنصوص القانونية المتعلقة بتطهير مدونة عمليات التجهيز	31
447	حالات تجاوز الاعتمادات المخصصة في ميزانية الدولة لسنة 2012	32
455	حركة نقل الاعتمادات لميزانية التسيير خلال سنوات 2010-2016	33
464	التحويلات على مستوى الأبواب 91-37، 92-37، 93-37 بعنوان سنة 2010	34

قائمة الجداول

476	تطور حسابات الخاصة للخرينة خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013	35
486	عدد القوانين و الأوامر المتضمنة قوانين المالية التكميلية خلال سنوات 2000 إلى 2016	36
490	عدد الأسئلة الشفوية خلال العهدة التشريعية 2015-2017	37
490	عدد الأسئلة الكتابية خلال العهدة التشريعية 2015-2017	38
514	قوانين التسوية الميزانية التي عرفتها الدولة الجزائرية خلال الفترة 1962-2019	39
517	قوانين المتضمنة تسوية الميزانية المعروضة على البرلمان الجزائري منذ 2011 إلى غاية سنة 2019	40
554	أسبقية التصويت قوانين المالية السنوية على حساب قوانين تسوية الميزانية خلال الفترة (2011-2016)	41
556	تاريخ اصدار قوانين تسوية الميزانية. قبل صدور قانون رقم 24/89 المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية	42

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
99	تطور الإيرادات خلال الفترة 2012-2015	01
100	تطور رصيد الميزانية خلال الفترة من 2012-2016	02
103	أنواع و نماذج الميزانيات	03
113	أطوار الميزانية الصفرية	04
124	مدونة ميزانية التسيير	05
137	وثائق الميزانية الأساسية المتاحة للجمهور	06
139	ترتيب الجزائر و الدول العربية حسب مؤشر مدركات الفساد لسنة 2016	07
144	أهم المؤشرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة	08
157	قياس زمن إصدار المعلومات للجمهور في الوقت المناسب وخلال جميع أطوار و مراحل الميزانية	09
158	تقييم الجهات الفاعلة والممارسات المتعلقة بالرقابة على الميزانية	10
160	الرسم البياني لمؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2015	11
168	التصميم الجديد للموازنة العامة في فرنسا	12
169	المهام الرئيسية للموازنة العامة للدولة الفرنسية لسنة 2012	13
171	تقديم إعتمادات البرامج ونظام قابلية التغيير	14
172	التقسيم الجديد للميزانية لوزارة الداخلية الفرنسية (قانون المالية لسنة 2014)	15
179	الفارق في طريقة التصويت على الاعتمادات المالية قبل الاصلاحات و بعدها	16
188	المستويات التشغيلية و العملية للبرنامج	17
208	نسبة العجز حسب الناتج الخام في فرنسا خلال الفترة ما بين 2002-2015	18
210	تطور أداء الميزانية العامة في فرنسا خلال الفترة 2007-2016	19

قائمة الأشكال

212	تطور الدين في فرنسا خلال الفترة الممتدة ما بين 1996-2016	20
217	ارتفاع عدد التحويلات المنجزة خلال الفترة (2001-2004)	21
218	علاقة بين أطراف العقد	22
225	كيفية إعداد البرمجة الميزانية الثلاثة سنوات في المغرب	23
254	النموذج التوضيحي لميزانية 2007 لإحدى الوزارات، حسب البرامج	24
257	التصميم الجديد للميزانية العامة	25
258	المنهجية المتبعة في الميزانية على أساس النتائج	26
262	وثائق الجديدة للميزانية في الجزائر	27
264	الجداول الملحقه الحالية و المقترحة في مشروع إصلاح الميزانية	28
265	الدورة الجديدة للميزانية العامة في الجزائر	29
357	المخطط التوضيحي لحالات رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني التعديلات المقترحة من قبل النواب خلال الفترة (2012-2014)	30
359	المخطط التوضيحي لحالات رفض المكتب المجلس الشعبي الوطني لتعديلات المقترحة من قبل النواب في مشروع قانون المالية لسنة 2014	31
443	إجراء التأجيل المكرس وفق القانون الجزائري	32
444	إجراء التأجيل المكرس وفق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001	33
524	الهيكل التنظيمي لوزارة المالية	34

الفهـرس

33	الفرع الأول: تكريس القوانين العضوية كصنف قانوني جديد منظم للقوانين المالية
36	الفرع الثاني: إحتفاظ قانون 17-84 بشكله المكرس منذ 1984
36	المطلب الثالث: آثار إحتفاظ قانون المتعلق بقوانين المالية بشكله الصادر في ظل دستور 1976
37	الفرع الأول: تدني القيمة القانونية لقانون المرجعي و عدم إرتقائه إلى صنف القوانين العضوية
38	الفرع الثاني: عدم دستورية قانون 07 جويلية 1984
39	الفرع الثالث: خرق القانون المرجعي ومسألة إتساع عملية إدراج الأحكام الدخيلة بالميزانية
41	المبحث الثاني: إعتداد القانون المرجعي لسنة 1984 على معايير تقليدية التي تحكم الميزانية العامة
41	المطلب الأول: تبني ميزانية البنود أو الميزانية التقليدية في التشريع الجزائري
42	الفرع الأول: المعنى العام للميزانية العامة وقانون المالية
43	أولا- قانون المالية وفق التشريع الجزائري
45	1- خصائص قانون المالية
45	أ- قانون المالية وثيقة سياسية
46	ب- قانون المالية وثيقة سنوية
46	ج- قانون المالية وثيقة مالية و محاسبية
47	2- أنواع وصور قانون المالية
47	أ- قانون المالية السنوي
48	ب- قوانين المالية التكميلية أو المعدلة
50	ج- قانون ضبط الميزانية
51	ثانيا- مفهوم الميزانية العامة
51	1- التعريف الفقهي و القانوني للميزانية العامة
52	أ- التعريف الفقهي للميزانية العامة

53	بج- التعريف القانوني للميزانية العامة
55	ج- الميزانية و المفاهيم المشابهة لها
57	2- طبيعة الميزانية العامة و خصائصها
58	أ- طبيعة الميزانية العامة
58	بج- خصائص الميزانية العامة
59	الفرع الثاني: مدلول الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود
60	أولا- تعريف الميزانية التقليدية
60	ثانيا- :خصائص و مميزات الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود
61	ثالثا- عيوب الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود
62	المطلب الثاني: إعتناء المشرع على المبادئ الكلاسيكية التي تحكم الميزانية العامة
63	الفرع الأول: المبادئ المتعلقة بشكل الميزانية و مدتها
64	أولا- مبدأ وحدة الميزانية
64	1- مضمون مبدأ الوحدة
65	2- الإستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة
65	أ- الميزانية الملحقية
66	بج- الحسابات الخاصة على الخزينة
72	ثانيا - مبدأ الشمولية
72	1-مدلول مبدأ الشمولية
73	أ- الجانب التقني لمبدأ الشمولية
76	بج - الجانب السياسي لمبدأ الشمولية
76	2- استثناءات قاعدة عدم تخصيص الإيرادات
76	أ- تخصيص موارد غير الجبائية
77	بج - تخصيص موارد الرسوم الجبائية و غير الجبائية
79	ثالثا- السنوية كمبدأ محدد لمدة الميزانية
80	1-مضمون مبدأ السنوية
82	أ- بداية السنة المالية
82	بج- ختام السنة المالية

84	2-الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية
84	أ-الاستثناءات لأقل من سنة
84	- الاعتمادات المؤقتة (نظام الميزانية " الأئني محشوية")
85	-قانون المالية التكميلية أو المعدلة
85	ب-الاستثناءات لأكثر من سنة
85	-الإطار المحدد السنوات للميزانية
87	- اعتمادات التجمد
87	- تأجيل الاعتمادات
88	الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تحكم مضمون الميزانية العامة
88	أولا- مبدأ تخصيص الميزانية
88	1- مضمون مبدأ التخصيص
89	أ-المعنى التقني الإيرادات
89	ب - المعنى السياسي
89	2- عناصر مبدأ التخصيص
92	3 - الإستثناءات التي تطرأ على مبدأ التخصيص الميزانية
92	أ-محدودية تطبيق مبدأ التخصيص الميزانية(مبدأ محدود)
93	ب- إمكانية إستبعاد تطبيق مبدأ التخصيص الميزانية
93	- نقل الاعتمادات المالية
93	- تحويل الاعتمادات المالية
94	ثانيا - نظرية توازن الميزانية
94	1- معنى مبدأ التوازن
95	2- تطور النظرية التوازن المالي للميزانية
95	أ- مفهوم النظرية التقليدية لمبدأ توازن الميزانية
97	ب- النظرية الحديثة للتوازن المالي (التوازن الاقتصادي)
97	3- تطبيقات مبدأ التوازن الميزانية في الجزائر
102	المطلب الثالث: عدم مسابرة الإتجاهات الحديثة التي تحكم نظام الميزانية
102	الفرع الأول: إستبعاد تطبيق النماذج المعاصرة للميزانية العامة في قانون 17-84

103	أولاً-ميزانية الأداء (Le Budget De Performance)
104	1- وتعريف ميزانية الاداء
105	2- متطلبات تطبيق ميزانية الأداء
105	3- تقييم ميزانية الأداء
107	ثانيا - ميزانية التخطيط و البرمجة
107	1- تعريف ميزانية التخطيط و البرمجة
108	2- خصائص ميزانية التخطيط و البرمجة
109	3- تقييم ميزانية التخطيط و البرمجة
111	ثالثاً - الميزانية الصفرية (Zéro Base Budget)
112	1- تعريف الميزانية الصفرية
113	2- متطلبات تطبيق الميزانية الصفرية الميزانية
114	3- محاسن وعيوب الميزانية الصفرية
115	الفرع الثاني: عدم التنصيص على مبدأ صدق الميزانية و بعض المبادئ الحديثة الأخرى
116	أولاً- مبدأ صدق الميزانية
117	1- تعريف مبدأ صدق الميزانية و أهميته
118	2- متطلبات تطبيق مبدأ صدق الميزانية
118	3 - الآثار المترتبة على عدم تكريس مبدأ صدق الميزانية في القانون 17-84
120	ثانيا- عدم تكريس المبادئ الحديثة الأخرى
120	1-مبدأ مرونة الميزانية
120	2- مبدأ وضوح الميزانية
120	3- مبدأ الشفافية
121	المبحث الثالث : عدم مرونة النظام القانوني المكرس بموجب قانون 17-84 ، و المتعلق بقوانين المالية
121	المطلب الأول: نقائص نظام الميزانية المكرس بموجب قانون 17-84
121	الفرع الأول: النقائص المرتبطة بالمسائل التقنية للميزانية العامة

122	أولا-الارتكاز على الوسائل في تسيير الانفاق العمومي و تجاهل النتائج
122	ثانيا- تأخر في تطبيق الإطار المتعدد السنوات
123	الفرع الثاني : نقص الشفافية
123	أولا-نقائص مدونة الميزانية
125	ثانيا- غموض طريقة تسيير حسابات التخصيص الخاص
126	الفرع الثالث : عدم فعالية الرقابة و انعدام فكرة مسؤولية المسيرين
127	المطلب الثاني: محدودية الإصلاحات المالية ، وفشلها في معالجة النقائص الجوهرية لقانون 84-17
127	الفرع الأول: تثبيت إطار الإنفاق متوسط الأجل
129	الفرع الثاني: تحسين عملية عرض الوثائق المقدمة إلى البرلمان
133	الفرع الثالث: تقليص حسابات التخصيص الخاص
135	المطلب الثالث: المطالب الدولية لإصلاح نظام الميزانية و إرساء قواعد الشفافية على المالية العامة في الجزائر
135	الفرع الأول: مشروع شراكة الميزانية المفتوحة:
138	الفرع الثاني:منظمة الشفافية الدولية
140	خلاصة الفصل الأول
142	الفصل الثاني : عدم إنسجام قانون 84-17مع المبادئ و القواعد الدولية التي تهدف إلى عصرنة الميزانية العامة
143	المبحث الأول: دور المنظمات الدولية في إرساء القواعد الدولية الجديدة للمالية العامة:
145	المطلب الاول: مبادرة الصندوق النقد الدولي

146	الفرع الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات
146	الفرع الثاني: ترسيخ قواعد الشفافية:
146	أولا - علانية ميزانية المالية العامة
147	ثانيا - إتاحة المعلومات للإطلاع العام
147	الفرع الثالث: ضمانات الموضوعية
147	المطلب الثاني: مبادرة: منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية
147	الفرع الأول: القسم الأول: تقارير الميزانية العامة الرئيسية
149	أولا-تقرير ما قبل إعداد الميزانية
149	ثانيا-التقارير الشهرية
150	ثالثا- تقرير منتصف السنة
150	رابعا- تقرير نهاية السنة
151	خامسا - تقرير ما قبل الانتخابات
151	سادسا-تقرير بعيد الأمد
151	الفرع الثاني: القسم الثاني: الإفصاحات المحددة
151	أولا- الفرضيات الاقتصادية
152	ثانيا-النفقات الضريبية
152	ثالثا- الموجودات أو المستحقات و الالتزامات
152	رابعا-الموجودات والأصول غير المالية
153	خامسا - مخصصات رواتب المتقاعدين
153	سادسا- مخصصات الطوارئ أو الالتزامات المشروطة
153	الفرع الثالث: القسم الثالث وحدة النزاهة و الرقابة و المساءلة
153	أولا- السياسات المحاسبية
154	ثانيا-النظم و المسؤولية
154	ثالثا-تدقيق الحسابات

154	رابعا-رقابة العامة و رقابة البرلمان
155	المطلب الثالث : مؤشر الميزانية المفتوحة
156	الفرع الأول: مضمون مؤشر الميزانية المفتوحة
158	الفرع الثاني: معايير التي يعتمد عليها تقرير نتائج مسح
161	المبحث الثاني: التجربة الفرنسية كنموذج لإصلاح نظام الميزانية في الدول الغربية
163	المطلب الأول: أسباب و أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة في فرنسا
164	الفرع الأول: أسباب ودوافع تعديل الأمر رقم 02-59 الصادر في 02 جانفي 1959
164	الفرع الثاني: أهداف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
166	المطلب الثاني: المرتكزات التي يستند عليها القانون العضوي 2001
166	الفرع الأول: المحاور الكبرى لمشروع الإصلاح في فرنسا
166	أولا- تبني إطار جديد للميزانية (ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج)
167	ثانيا- الهيكلية أو المدونة الجديدة للميزانية العامة
168	1- المهمة
169	2- البرنامج
171	3- النشاط
173	ثالثا- تعزيز سلطة البرلمان الفرنسي
173	1- تزويد البرلمان بمعلومات ثرية و بوثائق متعددة متعلقة بالميزانية
177	2- تدعيم دور البرلمان في مرحلة المناقشة و التصويت
181	3- رقابة برلمانية على تنفيذ الميزانية متميزة و تعزيز سلطات التحقيق
186	رابعا- تكريس نظام جديد للمسؤولية

188	خامسا- التسيير متعدد السنوات
191	الفرع الثاني: الاصلاحات الأخرى ذات صلة بنظام الميزانية
191	أولا-الإصلاح الإداري
194	ثانيا-إصلاح نظام المعلومات
195	ثالثا-إصلاح المحاسبة العمومية
206	المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001
207	الفرع الأول: الإصلاح أداة لمكافحة العجز
209	الفرع الثاني: وسيلة لترشيد النفقة والتحكم فيها
210	الفرع الثالث: وسيلة لتحكم في الدين العام
212	المبحث الثالث: التجربة المغربية كنموذج إصلاح الميزانية العامة في الدول العربية
214	المطلب الأول: الاصلاحات وفق القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 المعدل و المتمم
215	الفرع الأول: أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة في المغرب
216	الفرع الثاني: مرتكزات اصلاح نظام الميزانية في المغرب
216	أولا-التوجه نحو ميزانية النتائج بالمملكة المغربية
216	1 - شمولية الاعتمادات
217	2 - تشجيع الشراكة في التسيير الميزانية العامة
218	3-التعاقد
219	ثانيا- البرمجة المتعددة السنوات:
219	ثالثا- إصلاح منظومة المراقبة
219	المطلب الثاني: الاصلاحات في ظل دستور الجديد لسنة 2011
220	الفرع الأول: تكريس حق المواطن في الحصول على المعلومة
220	الفرع الثاني: تكريس المبادئ الأساسية للحكامة المالية الجيدة

221	الفرع الثالث: تدعيم سلطة البرلمان في المجال المالي
221	الفرع الرابع: إضفاء القيمة الدستورية لقواعد الميزانية
222	المطلب الثالث: محاور الاصلاحات في ظل القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية
224	الفرع الأول: تعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي المرتكزة على النتائج
224	أولاً- البرمجة ثلاثية السنوات
226	ثانياً- تدبير أو تسيير البرامج
228	ثالثاً- التدبير الميزانياتي المرتكز حول النتائج
228	1- التبويب الميزانياتي الجديد
229	2- منهجية الأداء
231	3- تحديد أدوار و مسؤولية المسيرين
233	الفرع الثاني: تعزيز شفافية المالية العمومية
234	أولاً- تكييف مبادئ المالية العمومية وفق متطلبات الحكامة
234	1- مبدأ السنوية
235	2- مبدأ الوحدة
235	3- مبدأ الشمولية
235	4- مبدأ تخصص الاعتمادات
235	5- مبدأ الصدقية
236	ثانياً- إرساء مبادئ الحكامة المالية
236	1- التوازن الميزانياتي
237	2- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخاصة للخزينة
238	3- اعتماد على ثلاثة أنماط محاسبية
239	الفرع الثالث: تعزيز سلطة البرلمان و ترسيخ مبدأ المحاسبة
239	أولاً- تزويد البرلمان بمعلومات ثرية و بوثائق متعددة حول الميزانية
239	1- مرحلة التشاور و التوجيه

240	2- ثراء الوثائق المرافقة بمشروع قانون المالية
241	ثانيا- المعلومات و الوثائق المقدمة إلى البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة
241	ثالثا- الوثائق المرافقة لمشروع قانون التصفية
243	خلاصة الفصل الثاني
244	الفصل الثالث: الدستور المالي الجديد في الجزائر ومسألة تأخير إصداره
244	المبحث الاول: تقديم الدستور المالي الجديد منذ نشأته كمشروع لتحديث نظام الميزانياتي
245	المطلب الاول: كيفية ظهور مشروع الإصلاح نظام الميزانياتي وأهدافه
245	الفرع الأول: الظروف و الملبسات نشأة مشروع إصلاح الميزانية العامة
247	الفرع الثاني: الأهداف المنتظرة من مشروع تحديث نظام الميزانية
247	المطلب الثاني: مضمون مشروع تحديث نظام الميزانية
248	الفرع الأول: عملية إدراج في الميزانية
248	الفرع الثاني: تثبت نظام الإعلام الآلي و نظام المعلومات متطور
249	المطلب الثالث: الاستراتيجية لتنفيذ مشروع الاصلاح
249	الفرع الأول: المرحلة النظرية
249	الفرع الثاني: المرحلة التطبيقية
249	أولا- الفترة التجريبية لمشروع الاصلاح
249	1-المرحلة الأولى (من شهر أفريل إلى شهر ديسمبر 2005)
250	2- المرحلة الثانية(من جانفي إلى ديسمبر 2006)
250	ثانيا- تعميم الاصلاح على جميع الاجهزة الحكومية ابتداء من سنة 2009

250	1- البرنامج العمل خلال سنة 2006 (إعداد ميزانية 2007)
250	2- البرنامج العمل خلال سنة 2007 (إعداد ميزانية 2008-2010)
251	3- البرنامج العمل خلال سنة 2008 (إعداد ميزانية 2009-2011)
251	4- البرنامج العمل خلال سنة 2009 (إعداد ميزانية 2010-2012)
251	5- البرنامج العمل خلال سنة 2010 (إعداد ميزانية 2011-2013)
252	المبحث الثاني: محاور مشروع إصلاح و عصرنة الميزانية
252	المطلب الأول: المحاور المرتبطة بالجانب الفني للميزانية
252	الفرع الأول: التخطيط المتعدد السنوات
255	الفرع الثاني : التسيير القائم وفق النتائج
255	أولا-التصميم الجديد للموازنة
255	1-المهمة
256	2-الحقيقية
256	3-البرنامج
256	4-النشاط
257	ثانيا- قياس الأداء
258	1-الهدف
258	2-مؤشر الأداء
259	الفرع الثالث: تكريس نظام جديد لتحديد المسؤولية
259	المطلب الثاني : المحاور المرتبطة بالجانب الشكلي للميزانية
260	الفرع الأول : العرض الجديد للميزانية
260	أولا-تصنيف الجديد المعتمد في الميزانية
260	1- صور التصنيف الجديد
261	2- مميزات وخصائص التصنيف الجديد
261	ثانيا- تجديد وثائق الميزانية وملاحقها
261	1-الوثائق الجديدة الميزانية
263	2- ملحقات الميزانية الجديدة

264	الفرع الثاني : الدورة الجديدة الميزانية العامة
264	أولا-مرحلة التخطيط متوسط الأجل
264	ثانيا- مرحلة اعداد وإعتماد الميزانية
265	ثالثا- مرحلة تنفيذ الميزانية
265	رابعا- مرحلة المساءلة(تسليم الحسابات)
266	المطلب الثالث: المحاور الداعمة لمشروع الاصلاح
266	الفرع الأول: إصلاح نظام المحاسبي للدولة
267	أولا- إعتماد محاسبة الصندوق
267	ثانيا- تطبيق المحاسبة العامة
268	ثالثا-إعتماد محاسبة تحليل التكاليف
268	الفرع الثاني:إصلاح نظام المعلوماتية لإعداد الموازنة العامة
269	المبحث الثالث: الإفراج عن مشروع إصلاح الميزانية العامة بعد فترة طويلة من تجميده
269	المطلب الأول: أسباب تجميد مشروع إصلاح و عصنة نظام الميزانية في الجزائر
270	الفرع الأول:عدم توفر إرادة سياسية لتجسد مشروع الاصلاح
271	الفرع الثاني : تماطل وزارة المالية في إتباع الاستراتيجية الخاصة بتنفيذ مشروع الإصلاح
271	الفرع الثالث :عدم توفر متطلبات نجاح مشروع عصنة النظام الميزانياتي
271	1- الاصلاح الاداري
272	2-الاصلاح الاقتصادي
272	المطلب الثاني: المطالب المحدودة لبعض المؤسسات الدستورية برفع تجميد مشروع الإصلاح
272	الفرع الأول: موقف السلطة التشريعية من تجميد الحكومة لمشروع الإصلاح

274	الفرع الثاني: موقف مجلس المحاسبة من عملية تجميد مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
275	المطلب الثالث: صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
275	الفرع الأول: أهداف و عناصر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد
276	الفرع الثاني: الترتيبات القانونية و التقنية التي يتركز عليها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
280	الفرع الثالث: الرزامة الجديدة لتطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
281	خلاصة الفصل الثالث
282	خلاصة الباب الأول
286	الباب الثاني: مدى قدرة البرلمان على ممارسة سلطته المالية
287	الفصل الأول: سلطة البرلمان في صناعة الميزانية العامة و الترخيص بها
288	المبحث الأول: عملية إعداد مشروع قانون المالية
289	المطلب الأول: الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية
290	الفرع الأول: الهيئات الرئيسية المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية
290	أولا- وزير المالية
294	ثانيا- الوزارت القطاعية الأخرى
294	الفرع الثاني: الهيئات الإدارية الأخرى الفاعلة في إعداد مشروع قانون المالية
295	أولا- مجلس الوزراء
295	ثانيا- مجلس الحكومة

297	ثالثا-مجلس الدولة
298	المطلب الثاني : إعداد مشروع قانون المالية وطرق تقدير الميزانية العامة
299	الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في إعداد مشروع قانون المالية
299	أولا-المرحلة التمهيديّة أو الأولى لإعداد مشروع قانون المالية
299	1- الأشغال التمهيديّة على مستوى وزارة المالية
300	2- مناقشات مجلس الحكومة
300	3 - التوجيه الميزانياتي السنوي
300	4- التعبير عن الاحتياجات من قبل الأمرين بالصرف
301	5- تجميع المشاريع لدى وزارة المالية ودراساتها
301	ثانيا- مرحلة التفاوض و التحكيم
301	ثالثا- مرحلة إقرار و اعتماد مشروع قانون المالية
302	1 - موافقة مجلس الحكومة
302	2 - مصادقة مجلس الوزراء
303	الفرع الثاني: طرق تقدير الميزانية
304	أولا- تقدير الإيرادات
304	1- التقدير القياسي أو الآلي
307	2- أسلوب التقدير المباشر
307	ثانيا- تقدير النفقات
307	1-النفقات الثابتة (الخدمات المصوت عليها)
308	2- النفقات الجديدة أو ما يسمى التدبير الجديدة
308	المطلب الثالث: دور البرلمان في عملية تحضير مشروع الميزانية.
309309	الفرع الأول: غياب البرلمان الجزائري عن عملية تحضير مشروع الميزانية
309	أولا- مبررات تفوق السلطة التنفيذية في مرحلة إعداد مشروع الميزانية
310	1 - المبررات التقنية أو الفنية
310	2- المبررات القانونية
311	3- المبررات السياسية

311	ثانيا- أثر تهميش البرلمان خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية
312	1-تراجع سيادة البرلمان و تداعياته على مضمون الديمقراطية
313	2 - تراجع أداء البرلمان خلال مرحلة إعداد الميزانية
315	الفرع الثاني: آلية تقوية دور البرلمان المتبعة في بعض النظم خلال مرحلة إعداد مشروع الميزانية
316	أولا- إشراك البرلمان في مناقشات التشاورية حول السياسة الميزانية
317	1- مناقشة توجهات العامة للميزانية أمام البرلمان
319	2- المؤتمر الوطني للمالية العامة و مجلس التوجيهي للمالية العامة
320	ثانيا-وسائل البحث و التقصي عن المعلومة المتاحة للبرلمان خلال مرحلة تحضير مشاريع قوانين المالية
320	1- دور اللجان المالية من خلال الوسائل الذاتية
321	2- حق توجيه إستمارة أسئلة
321	3- دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية بصيغة (س1-)
322	المبحث الثاني: تلاشي سلطة البرلمان خلال مرحلة عرض و مناقشة مشروع قانون المالية و الترخص به
323	المطلب الأول : هيمنة الحكومة على عملية عرض وتقديم مشروع قانون المالية
323	الفرع الأول: تحكم الحكومة في جدول أعمال السلطة التشريعية
324	أولا- تدخل الحكومة في تحديد جدول عمل البرلمان
327	ثانيا- صعوبة ضبط البرلمان لجدول أعماله بسبب ضيق آجال التصويت
331	الفرع الثاني: تحكم الحكومة من خلال الوثائق المعروضة على البرلمان
332	أولا- محتوى مشروع قانون المالية و المعلومات المقدمة للبرلمان
335	ثانيا- عدم تزويد البرلمان بالمعلومات الكافية خلال تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية
337	المطلب الثاني: تحكم الحكومة في إجراءات دراسة و مناقشة مشروع قانون المالية
337	الفرع الأول: الدور المحتشم والمحدود للجان المالية خلال مرحلة الدراسة
340	أولا- هيمنة الأغلبية الحكومية على تركيبة اللجان المالية

342	ثانيا- حرمان اللجان المالية من ممارسة حقها في الولوج إلى المعلومة
343	1-نقص الوثائق المتعلقة بمشروع المالية
343	2- عدم إلزامية إجراء الإستماع
345	3-الطبيعة التقنية لمشروع قانون المالية
345	ثالثا -الإجراءات المعقد لسير عمل اللجان المالية
346	1 - تدني نسبة حضور أعضاء اللجنة للإجتماعات المتعلقة بمناقشة مشروع قانون المالية
347	2 -عدم شفافية أعمال أشغال اللجان
347	الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية تحت وصاية الحكومة
348	أولا - الدور المحدود للبرلمان خلال مناقشة مشاريع القوانين المالية
348	1- مسار مناقشة مشروع قانون المالية
349	2-الطابع الشكلي و السطحي لمناقشات البرلمان
350	ثانيا -محدودية المبادرات البرلمانية في مجال التعديل المالي
352	1- القيود الموضوعية على حق التعديل البرلماني
355	2- القيود الشكلية و الإجرائية على حق التعديل البرلماني
357	3- معالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام الدستور في الجزائر و فرنسا
357	أ-الحلول المستوحاة من التجربة البرلمانية الجزائرية لمعالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 139 من الدستور
363	ب-الحلول المتبعة في فرنسا لمعالجة مسألة التعديلات المخالفة لأحكام المادة 40 من الدستور
367	المطلب الثالث: حدود سلطات البرلمان خلال مرحلة التصويت على مشروع قانون المالية
367	الفرع الأول: تحكم الحكومة في حالة التوافق بين غرفتي البرلمان
368	أولا - كيفية إجراء التصويت
368	1-التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية
369	2-التصويت مع المناقشة العامة
370	ثانيا - تحكم الحكومة في إجراء التصويت بسبب ولاء الأغلبية
371	1- مدى تأثير الأغلبية على تصويت على مشروع قانون المالية

371	2- الإعراف الدستوري الصريح بالمعارضة البرلمانية و مدى إمكانية الأقلية البرلمانية إثارة المسألة الدستورية
376	الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حالة الخلاف بين الغرفتين
378	أولا- هيمنة الحكومة على اللجنة التوفيقية للبرلمان من خلال إنفرادها بإستدعائها و حضور جلساتها
380	ثانيا- تقييد حق التعديل المقترح من قبل اللجنة التوفيقية
381	ثالثا- ضيق آجال البث في النص محل الخلاف
382	الفرع الثالث : تفوق الحكومة في حالة عدم التصويت على النص
383	أولا- إستمرارية تنفيذ قانون المالية السابق
384	ثانيا- إصدار قانون المالية في شكل أوامر
384	المبحث الثالث: مكانة الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عنها
385	المطلب الأول: فكرة الترخيص البرلماني في مجال المالية العمومية
385	الفرع الأول : القرار الميزانياتي أو السيادي (La Décision Budgétaire) حسب المعيار الشكلي
387	الفرع الثاني: الترخيص البرلماني بتنفيذ الميزانية وفق المعيار الموضوعي
391	المطلب الثاني: نطاق الرخصة البرلمانية
392	الفرع الأول: عمليات الميزانية العامة للدولة
392	أولا- الرخصة المتعلقة للإيرادات العامة أو الموارد الميزانية
393	ثانيا - الرخصة الخاصة با لنفقات الميزانية
394	الفرع الثاني : العمليات المالية التي تتم خارج إطار الميزانية
395	أولا- تطهير الحسابات
396	ثانيا- محاولة لترسيخ الرقابة البرلمانية المستمرة على العمليات خارج الميزانية

412	الفرع الأول: عدم شفافية الآليات القانونية المتعلقة بعملية توزيع الإعتمادات المالية
414	أولاً- المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة
416	ثانياً- المرسوم التنفيذي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة
417	الفرع الثاني: محدودية الرقابة البرلمانية على عملية توزيع الإعتمادات المالية
418	المبحث الثاني: الإمكانيات المتاحة للحكومة لتعديل الرخصة البرلمانية
419	المطلب الأول : مرونة نظام الاعتمادات المالية كعامل مساعد للحكومة في تعديل الرخصة البرلمانية
419	الفرع الأول : تصنيف الإعتمادات المالية من حيث طبيعة النفقات و مدتها
419	أولاً- تصنيف الاعتمادات حسب نفقات الميزانية
420	1 - الاعتمادات المقررة لتغطية نفقات التسيير
420	2 - الاعتمادات المقررة لتغطية نفقات التجهيز
420	ثانياً - تصنيف الاعتمادات من حيث المدة
420	1- الاعتمادات المقررة لمدة تقل عن سنة أو الاعتمادات المؤقتة
420	2- الاعتمادات المقررة لمدة تتجاوز السنة أو رخص البرامج
422	3- الاعتمادات المقررة لمدة سنة
423	الفرع الثاني : تصنيف الاعتمادات من حيث توزيعها وتخصيصها
423	أولاً- تصنيف الاعتمادات من حيث التوزيع
423	1- الاعتمادات المخصصة
423	2 - الاعتمادات غير المخصصة
426	ثانياً- الاعتمادات من حيث تخصيص القيمة المالية
426	1 - الاعتمادات الحصرية أو التحديدية
427	2 - الاعتمادات غير الحصرية
427	أ- الاعتمادات التقييمية أو التحديدية
429	ب- الاعتمادات الوقتية أو الاحتياطية

431	المطلب الثاني: تعديل الاعتمادات المالية المرخصة بها بموجب التنظيم
431	الفرع الأول: تعديل الحكومة من قيمة مبالغ الاعتمادات المالية المأذون بها
431	أولاً- التعديل بواسطة الإلغاء و التأجيل
431	1 - إلغاء الاعتمادات المالية
437	2- تأجيل الاعتمادات المالية
447	ثانياً- التعديل بواسطة الزيادة من قيمة مبالغ الاعتمادات
448	1- التجاوز مرخص به
449	2 - التجاوز الغير مرخص
456	الفرع الثاني : تعديل الحكومة عملية توزيع الاعتمادات المالية المأذون بها
457	أولاً- تعديل الحكومة لعملية توزيع الاعتمادات المالية بواسطة إجراء النقل
457	1- نظام نقل الإعتمادات المالية
459	2 - النقائص أو المخالفات المسجلة أثناء تنفيذ عملية النقل
461	ثانياً - تعديل الحكومة لعملية توزيع الاعتمادات المالية بواسطة إجراء التحويل
462	1- صور و أشكال إجراء التحويل
462	أ- تحويل الاعتمادات من ميزانية الأعباء المشتركة
464	ب- تحويل الاعتمادات من ميزانية تسيير وزارة معينة إلى ميزانية الدولة
464	ج- تحويل الاعتمادات مخصصة لميزانية تسيير من دائرة وزارة معينة إلى دائرة وزارة أخرى
467	2- المخالفات المسجلة على تنفيذ إجراء التحويل
472	المطلب الثالث : تعديل الاعتمادات المالية المرخصة به بموجب قانون المالية التكميلي و كذا العمليات المالية
472	الفرع الأول: تعديل الإعتمادات المالية بواسطة قوانين المالية التكميلية
473	أولاً- التعديل بواسطة الهيئة التشريعية
476	ثانياً- التعديل بواسطة الأوامر الرئاسية
477	الفرع الثاني: حسابات الخاصة للخزينة كآلية للتحرر من الرخصة البرلمانية

477	أولاً- طبيعة الحسابات الخاصة للخزينة المهمة و الغير شفافة
478	1- مرونة تعديل حسابات الخاصة للخزينة
479	2- سهولة نقل الاعتمادات من سنة إلى سنة أخرى
480	ثانيا - مدى استخدام الحكومة لحسابات الخاصة للخزينة كوسيلة لتعديل الرخصة البرلمانية
484	ثانيا - محدودية الرقابة البرلمانية على الحسابات الخاصة للخزينة
487	المبحث الثالث : سلطة البرلمان أثناء تنفيذ قوانين المالية بين ضعف وإمكانية تعزيزها
488	المطلب الأول : محدودية الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ قوانين المالية في ظل القانون سنة 1984
488	الفرع الأول: المراقبة البرلمانية الشكلية لقوانين و الأوامر المتضمنة قانون المالية التكميلية
488	أولاً- استبعاد تعديلات المدرجة بموجب التنظيم في القوانين المالية التكميلية
490	ثانيا - محدودية سلطة البرلمان أثناء مناقشة و إقرار قوانين المالية التكميلية
492	الفرع الثاني: عدم فعالية وسائل العامة للرقابة أثناء تنفيذ الميزانية
493	أولاً-الوسائل الفردية للرقابة
493	1- الاستجاب
494	2- الأسئلة
496	ثانيا-الوسائل الجماعية للرقابة
496	1- مناقشة بيان السياسة العامة
496	2- لجان التحقيق
492	المطلب الثالث : الرقابة المعاصرة في بعض النظم المقارنة
497	الفرع الأول : التجربة البريطانية في مجال الرقابة البرلمانية المعاصرة للتنفيذ
498	أولاً -الرقابة بواسطة لجنة الحسابات العامة
499	ثانيا -دور لجان التقديرات و الإنفاق و اللجان الإدارية في مجال الرقابة

500	الفرع الثاني: الرقابة المعاصرة في فرنسا
500	أولا - ممارسة الرقابة عن طريق أعضاء البرلمان
500	ثانيا- الرقابة بواسطة اللجان
503	ثالثا - مساعدة و مرافقة مجلس المحاسبة للبرلمان
504	المطلب الثالث : إمكانية تعزيز سلطة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية في ظل القانون العضوي الجديد
504	الفرع الأول: إلزامية إعلام البرلمان قبل إجراء أي تعديل يمس القانون المالية الأولي
506	الفرع الثاني : تحديد سقف معين لتعديل بعض الاعتمادات المرخص بها
507	الفرع الثالث: ضرورة إخضاع التعديلات الحكومية لمراقبة البرلمان عن طريق القوانين المالية الأولية و التصحيحية
509	خلاصة الفصل الثاني
511	الفصل الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية
511	المبحث الأول: قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة اللاحقة
513	المطلب الأول: مكانة قانون تسوية الميزانية في نظام القانوني الجزائري
513	الفرع الأول: مفهوم وأهمية قانون تسوية الميزانية
514	أولا - مفهوم قانون تسوية الميزانية
515	ثانيا- مدى أهمية قانون تسوية الميزانية
517	الفرع الثاني: الضوابط الدستورية و القانونية التي تحكم قانون تسوية الميزانية
517	أولا- الدستور
517	ثانيا- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية
520	ثالثا- قانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم، و المتعلق بمجلس المحاسبة

520	المطلب الثاني: تطور قانون تسوية الميزانية
521	الفرع الأول: المرحلة الأولى الممتدة من سنة 1963 إلى غاية 1977
522	الفرع الثاني: المرحلة الممتدة ما بين 1978 إلى 1987
522	الفرع الثالث: المرحلة الممتدة ما بين لسنوات 1987 إلى 2010
523	الفرع الرابع: المرحلة التي تبتدأ من 2011
524	المطلب الثالث: محتوى قانون تسوية الميزانية
525	الفرع الأول: التقرير التفسيري
525	الفرع الثاني: جداول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها
526	الفرع الثالث: التقرير التقييمي للمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية (3-)
528	المبحث الثاني: مسار عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية
528	المطلب الأول: تدخل وزارة المالية و مختلف الهيئات الوزارية الأخرى في إعداد قانون تسوية الميزانية
529	الفرع أول: مرحلة جمع المعلومات
529	أولا - الدور الهام لوزارة المالية في صياغة مشروع قانون تسوية الميزانية
529	ثانيا - دور الدوائر تابعة لوزارة المالية في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية
534	الفرع الثاني: مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية
534	أولا - مرحلة إعداد التقارير و ملاحظتها
534	ثانيا - إجراء اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية
535	المطلب الثاني : أهمية دور لجنة المالية و الميزانية بعد عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان
536	الفرع الأول: الاجتماعات الأولية كأسلوب لجمع المعلومات
539	الفرع الثاني : اعداد تقارير اللجنة المالية
539	أولا-إعداد التقرير من حيث الشكل

541	ثانيا- إعداد التقرير من حيث المضمون
542	المطلب الثالث: مناقشة و التصويت على قانون تسوية الميزانية
543	الفرع الأول : المنهجية المتبعة أمام البرلمان لدراسة ومناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية
543	الفرع الثاني: إجراءات التصويت و إقرار قانون تسوية الميزانية
545	المبحث الثالث: محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون تسوية الميزانية
545	المطلب الأول: الجهود المحتشمة للبرلمان في مجال الرقابة اللاحقة
546	الفرع الأول : من حيث تجسيد التوصيات المتعلقة بالجانب الشكلي لقانون تسوية الميزانية
546	أولا - مدى تجسيد توصيات اللجنة في إطار مشاريع قوانين تسوية الميزانية
547	ثانيا - مدى تنفيذ توصيات لجنة المالية في مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009
547	ثالثا- تجسيد التوصيات للجنة في مشاريع قوانين تسوية الميزانية لسنوات 2010، 2011، 2012
549	الفرع الثاني : من حيث تطبيق التوصيات المتعلقة بالجانب الموضوعي لقانون تسوية الميزانية
549	أولا - إعادة تنظيم الحسابات الخاصة للخزينة
551	ثانيا - تنفيذ مخططات الموارد البشرية بالنسبة للقطاعات الوزارية
551	المطلب الثاني: محددات عدم فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة
552	الفرع الأول : مدى تأثير الممارسات المنتهجة من قبل الحكومة في الحد من فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة البرلمانية اللاحقة
552	أولا - تجميد الرقابة البرلمانية اللاحقة لفترة طويلة جدا

554	ثانيا - تقديم معلومات غير واضحة و وثائق ناقصة تتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية
555	الفرع الثاني: عدم فاعلية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص الواردة على القانون المرجعي لسنة 1984
555	أولا- عدم تحديد تاريخ تصويت البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية
560	ثانيا- غياب عنصرالجزاء القانوني
561	ثالثا - إشكالية تطبيق قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (-3)
564	المطلب الثالث : إمكانية تجاوز عيوب الرقابة البرلمانية اللاحقة في ظل القانون العضوي الجديد
565	الفرع الأول: تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل قانون المالية السنوي
566	الفرع الثاني :إضفاء الشفافية و الوضوح على المعلومات و الوثائق المتعلقة بعملية تنفيذ الميزانية
568	الفرع الثالث : تمكين البرلمان من مراقبة قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصيغة (-1)
564	خلاصة الفصل
570	خلاصة الباب الثاني
574	الخاتمة
580	ملخص الأطروحة
583	قائمة المراجع
614	قائمة الجداول
617	قائمة الأشكال
	الفهرس

الملخص:

تكسب الوظيفة المالية للبرلمان أهمية بالغة ليس فقط لكونها تعد من أهم إختصاصات السلطة التشريعية بل لأنها سبب في وجود هذه المؤسسة الدستورية، ولأنه أيضا بفضلها أضحي البرلمان يتمتع بسلطة تمكنه المساهمة في صناعة قانون المالية، و منح الإذن للحكومة بتنفيذه و ممارسة الرقابة بكامل صورها (الرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة) على العمل الحكومي، فضلا عن ذلك يمكن للبرلمان مناقشة سياسة الحكومة، لكون الميزانية هي ترجمة رقمية للتوجهات الكبرى في الدولة

و إذا كان الدستور الجزائري ، قد أقر بسلطة البرلمان في المجال المالي، إلا أن هذه الأخيرة تبدو محدودة، بسبب طبيعة القانون الناظم لقوانين المالية، حيث لم يعد قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي ظهر في ظل دستور 1976 الذي يعتمد على المرجعية الاشتراكية، بواكب المستجدات الداخلية و التطورات الحديثة للمالية العامة، كما أنه لا يضمن الشفافية على ميزانية العامة للدولة ، وفضلا عن ذلك فإنه يعتمد على قواعد كلاسيكية للمالية العامة، الأمر الذي إنعكس سلبا على أداء البرلمان، بحيث بدت هذه المؤسسة الدستورية كغرفة للتسجيل أثناء مرحلة المناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية، أما خلال مرحلة تنفيذ الميزانية ، فقد فقدت الرخصة البرلمانية قيمتها بسبب إمتلاك الحكومة وسائل متعددة للتحرر منها. ولم يقتصر الأمر على هذا الحد ، فإنه بسبب غموض القواعد القانونية التي تحكم تاريخ إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، و عدم تكريس حق البرلمان في الحصول على المعلومة ، فإن الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية تحولت إلى مجرد رقابة شكلية و سطحية.

إن الهدف من هذه الدراسة ليس فقط إظهار مواطن الضعف و الخلل الذي ينتاب السلطة المالية للبرلمان بإعتبارها أهم أداة لضمان حسن سير المال العام و تكريس الحكامة على المالية العامة، و لكن يهدف هذا البحث أيضا إلى إعطاء الحلول البديلة التي من خلالها يمكن تعزيز سلطة المالية للبرلمان على ضوء دراسة بعض التجارب الدولية و كذا الحلول المقترحة من قبل بعض الهيئات الدولية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الميزانية ، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الرقابة المالية، الشفافية، السلطة المالية

Résumé :

La fonction financière du Parlement est d'une importance primordiale, non seulement parce que c'est l'une des compétences les plus importantes du pouvoir législatif, mais parce que c'est la raison de l'existence de cette institution constitutionnelle, de plus elle lui attribue un énorme pouvoir, qu'il lui permet de contribuer à élaborer le projet de la loi de finance et d'accorder au gouvernement la permission de la mettre en œuvre et d'exercer un contrôle total sur l'acte du gouvernement, en outre, le parlement peut discuter de la politique du gouvernement, puisque le budget de l'Etat est considéré comme une traduction numérique de grandes orientations de l'Etat

Si la constitution algérienne reconnaît le pouvoir du parlement dans le domaine financier, ce dernier semble limité en raison de la nature de la loi régissant les lois des finances, en effet la loi n ° 84-17 relatives aux lois de finances, parues sous l'influence de la constitution 1976, qui est endoctrinée par le socialisme, ne s'adapte pas aux changements internes et aux évolutions récentes des finances publiques, de plus elle ne confère pas de transparence sur le budget de l'Etat, et aussi, elle s'appuie sur des règles classiques des finances publiques, ce qui a impliqué un impact négatif sur la performance du Parlement, qui a fait apparaître cette institution constitutionnelle comme une chambre d'enregistrement lors des discussions et le vote de projet de loi de finances, alors que pendant l'exécution du budget, l'autorisation parlementaire perdrait sa valeur, puisque le gouvernement possède des multitudes moyes qui lui permettent de se détacher d'elle.

De plus, et en raison de l'imprécision des règles juridiques régissant la date du dépôt du projet de loi de règlement budgétaire, et l'absence de droit d'obtenir des informations, le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget est devenu à la fois formel et superficiel.

Le but de cette étude est non seulement de montrer les faiblesses et les déséquilibres du pouvoir financier de parlement en tant qu'instrument le plus important pour s'assurer la bonne gestion des deniers publique et d'introduire la bonnes gouvernance sur les finances publiques, mais aussi pour fournir des solutions alternatives a la lumière de l'étude de quelques expériences internationales ainsi que des solutions proposées par certaine instances et organisations internationaux.

Mots-clés: parlement, budget d'état , dépenses publiques, recettes publiques, contrôle financier, la transparence, pouvoir financier

Abstract :

The financial function of the parliament is of a prime importance, this is due not only to the fact that it is among the most important competencies falling within the scope of the legislative power. but because it is the mainspring of this constitutional institution. moreover, it enables the parliament to take part in the making of the financial law, allowing, thus, the government to carry out the task of controlling the action of the government to the full and effectively. besides, it is now made possible for the parliament to debate over the policy of the government as budget is basically the reflexion of the state's main instructions and guidelines

The Algerian constitution had already recognized the power of the parliament in finance. nonetheless this power is limited, owing to the nature of the law regulating the rules of finance, for the law 84-17 related to the laws of finance which came up under the 1976 constitution grounded on the socialist reference does not cope anymore with internal novelties and recent developments of the general finance, neither does it shed any transparency on the state's general budget and is based on this latter's classical principles

Therefore, the parliament performance is badly affected as this constitutional institution appeared to be a mere soundbox during the debate and the vote phase on the law of finance project. its parliamentary authorization turned out to be worthless. actually because the government possesses various means to dodge it.

More Than that, the legal rules pertaining to the date of submission of the budget adjustment project are obscure, also the parliament right to the information is not implemented subsequently the adjacent parliament control on budget application is made shallow

The Objective of this study does not only scrutinise the weaknesses and the deficiency of the parliament power over finance, considering that it is the most important tool to a good management of public money as well as wise governance of general finance. this study delivers alternative solutions through which, parliament power on finance is strengthened in the light of international experiences fulfilled by worldwide organisations and instances.

Keywords : Parliament, Budget, General Expenses, General Income, Financial Control, Transparency, Financial Power.