

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت

معهد العلوم القانونية و الإدارية

قسم القانون العام

القواعد الإجرائية لقانون المالية في التشريع الجزائري

مذكرة إستكمال متطلبات لنيل شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الأستاذ:

مسيكة محمد الصغير

من إعداد الطالبين :

❖ حباني فتيحة

❖ قاسمي خيرة

لجنة المناقشة

رئيسا	مناد	الأستاذ
مشرفا	مسيكة محمد الصغير	الأستاذ
مقررا	زعيتر	الأستاذ

السنة الدراسية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ ﴿١﴾ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ﴿٢﴾

أما بعد خلق اللوح والقلم.. وخلق الخلق من عدم.. ودبر الأرزاق والآجال بالمقادير وحكم.. وجعل الليل بالنجوم في الظلم.. علا فقهر.. ومَلَكَ فقدر.. وعفا فغفر.. وعِلِمَ وستر.. وهزَمَ ونصر.. وخلق ونشر.. صاحب العظمة والكبرياء.. يعلم ما في البطن والأحشاء.. فرق بين العروق والأمعاء.. أجرى فيهما الطعام والماء.. فسبحانك يا رب الأرض والسماء.

يُحِبُّ من دعاه خفياً.. ويُجِيب من ناداه نجياً.. ويزيد من كان منه حياً.. ويكرم من كان له وفياً.. ويهدي من كان صادق الوعد رضى.. أحصى كل شيء عدداً.. وجعل لكل شيء أمداً.. ولا يُشرك في حكمه أحداً، حمداً لشكره أداءً.. ولحقه قضاءً.. ولحبه رجاءاً.. ولفضله نماءً.. ولثوابه عطاءً، الذي سبحت له الشمس والنجوم والشهاب.. وناجاه الشجر والوحش والدواب.. والطير في أوكارها كلُّ له أبواب.. فسبحانك يا من إليه المرجع والمآب.. سبحان من سبحت له السماوات وأملاكها.. والنجوم وأفلاكها.. والأرض وسكانها.. والبحار وحيثانها.. والجبال والشجر والدواب والرمال.. وكلُّ رطبٍ ويابس.. وكلُّ حيٍّ وميت.. تسبح له السماوات السبع والأرض ومن فيهن.. وإن من شيء إلا يُسبح بحمده ولكن لا تفقهون تسبيحهم.. إنه كان حليماً غفوراً، اللهم صلى على نبينا محمد (ص). الذي سلم عليه الحجر.. وحنَّ إليه الشجر.. وانشق له القمر خير مولود.. وأحسن موجود.. صاحب الشرع المحمود.. والحوض المورود.. واللواء المعقود.. والذي كشف الهمم بالسجود، ومن منطلق قول الرسول رسول الله: ((من لا يشكر الله لا يشكر الناس)).

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم ، الحمد لله الذي ألهمنا الصبر و ساعدنا على انجاز هذا البحث ، و مدنا القدرة على إتمامه ، كما زودنا بمن يمد لنا يد العون ، و يكون سندنا و مرجعنا الذي اعتمدنا عليه .، فالشكر كل الشكر لمن عمل على تزويدنا بالمراجع القيمة حفظها الله ، كما نتقدم بالشكر و العرفان لأستاذ الكريم على صبره و تفانيه في مساعدتنا و توجيهنا (المشرف على هذا البحث الأستاذ: مسيكة و المساعد الفاضل الأستاذ زعيتر نظرا لتخصصه في المالية وجزيل الشكر والتقدير لكل أساذتنا الكرام الذين رافقونا طيلة مشوارنا الدراسي إلى يومنا هذا و لا يفوتني أن أشكر السيد مدير المركز الجامعي وكل عمال الإدارة رجالا ونساء، مدير معهد العلوم الحقوق و السياسية الأستاذ: بايه وكذا مدير قسم العلوم القانونية شامي رابع والطاغم الإداري كله

إهداء

إلى من كلفه الله بالصيبة و الوقار إلى من علمني العطاء بدون

انتظار

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار أرجو من الله أن يمد في عمرك

لترى ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي

بها اليوم و في الغد و إلى الأبد والدي العزيز.

إلى ملاكي في الحياة إلى معنى الحب والحنان والتفاني إلى بسمه

الحياة و سر الوجود

إلى من كان عطانها سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي إلى أغلى

العرايب أمي الحبيبة.

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة و النفوس البريئة إلى رباحين حياتي

إخوتي.

إلى ينابيع الصدق الصافي

إلى من معهم سعدي و برفقتهم في دروب الحياة الحلوة و

الحزينة سرت إلى من كانوا معي على طريق النجاح و الخير إلى من عرفتك

قاسمي خيرة

إهداء

الحمد لله كثيرا ملء السماوات والأرض وملء كل شيء بينهما

والشكر على نعمه الوفيرة ومنه العظيمة شكرا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه وزينة عرشه
أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا إلى اللذان بعد الله على بحبهما وربط طاعته بطاعتها فقال

«...فلا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولا كريما»

إلى من وضع الخالق تحت أقدامها جنة الخلد ، إلى أغلى امرأة في الوجود ، إلى قرة العين و جوهر الفؤاد ،
إلى من غمرتني بالحب و الحنان و أنارت لي الطريق بدعائها ، فرفعتني و جعلتني أسمو بين الناس ، إلى من
أحبها أكثر من نفسي أمي ثم أمي ثم أمي الغالية أطال الله في عمرها .

إلى ملكي الذي خاض كل حروب الدنيا ليحمينا و لم يبخل علينا بشيء من عطفه و حنانه ، إلى من كان له
الفضل في أنه علمني أن الحياة أساسها عقل راجح و ضمير نقي و خلق راقى ، إلى من كان له الفضل في
الوجود و من غطاني بوشاح العناية في السراء و الضراء ، إلى من إرتبط إسمي بإسمه أبي الغالي رحمه الله ألف
رحمة عليه واسكنه فسيح جناه .

إلى من اعتبرتهم بين الناس رجالا و بين الرجال أبطال شجعانا ، إلى قرة أعيني و نبض فؤادي
إلى ((إخوتي: أحمد وصحراوي)).

إلى من استوطنوا القلب و سكنوا همسات الروح و إحتلوا خلايا الوجدان بعدد نبضات القلب ((أخواتي :
فاطيمة وبختة))

إلى من كانوا لي سندا في كل وقت إحتجتهم فيه إلى صديقاتي .

إلى زملائي و زميلاتي أخص بالذكر (العابديه و خيرة) في العمل وخاصة أخي و زميلي الأخ طالبي محمد .

إلى من إتسع لهم قلبي بحبي و لم تتسع لهم مذكري ((بلحاج جوجو ولميس وأيه أولاد أخي وكريمة ابنه اختي

حباني فتيحة
حياتي فتيحة

تعتبر مادة المالية العمومية فرعاً هاماً من فروع القانون العام، وبجانب القانون الدستوري الذي يضع الأسس و المبادئ التي تنظم العلاقة بين المؤسسات السياسية و القانون الإداري الذي يهتم بالتسيير الإداري للدولة و الجماعات الإقليمية و كذا المؤسسات ذات الطابع الإداري ، وفي الجزائر منذ الاستقلال تبين للدولة أن الإبقاء على نصوص المعمول بها إلى غاية 1962/12/31 إلا في بنودها المنافية للسيادة الوطنية تمارس الدولة وظائفها المختلفة لمواجهة الحاجات، ولأجل ذلك تحتاج لوسائل بشرية ومادية لتلبية الرغبات والمتطلبات العمومية .

وتعتبر الأموال العمومية الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية لأية دولة تسعى للوصول إلى الرقي وبلوغ أهدافها، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا من خلال تحديد مسار معين لبلوغ الأهداف المحددة، و تعتبر فكرة تسيير الأموال العمومية ليست حديثة، وإنما سادت في المجتمعات القديمة حتى وإن اختلفت من حيث الحجم وطرق التسيير .

لقد تجسد ذلك من خلال فكرة الميزانية التي تعد من أهم وأبرز الوثائق الأساسية والهامة في الحياة السياسية .

يرتبط مفهوم الميزانية ارتباطاً وثيقاً بتطور وظيفة الدولة ودورها، حيث ساد المفهوم المحاسبي للميزانية ومبدأ الحرية الاقتصادية، وعدم تدخل الدولة في حركية النشاط الاقتصادي، وحصر دورها للقيام ببعض الوظائف كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة، والإشراف على بعض المرافق التي عجز القطاع الخاص عن تسييرها، أو لعدم ربحيتها، بذلك منعت التدخل في مختلف المجالات خاصة منها الحيوية كالمجال الاقتصادي، تطبيقاً للنظرية الفردية السائدة التي تقضى بأن تحقيق الرفاهية لا يمكن أن يأتي إلا في ظل الاقتصاد الحر، وابتعاد الدولة عن التدخل في الحياة الاقتصادية، مما أدى بالفعل إلى انسحابها لفسح المجال للمنافسة الفردية، بالتالي عمت الفساد والفوضى، وانتشرت الفوارق الاجتماعية .

كما أثر المفهوم المحاسبي للميزانية سلباً على الأوضاع بشكل عام و بشكل خاص، من خلال عدم تحقيقه للتوازن الفعلي، ومن ثم كان من الضروري أن تتدخل الدولة لوضع حد للصعوبات و الإختلالات التي تواجه المجتمع، عن طريق الاهتمام بمختلف القطاعات والإشراف عليها، والتخلي عن سياستها الحيادية وتبني

سياسية تدخلية، الأمر الذي صاحب تطور الفلسفة السياسية والمالية، وتغيير النظرة إلى الميزانية ذات المفهوم المحاسبي، التي كانت تتميز بالجمود وعدم التأثير والفعالية في شتى الميادين خاصة الاقتصادية .

وأصبحت الميزانية الأداة والوسيلة التي تملكها الدولة لتمويل مختلف نشاطها 4 وتوجيه الاقتصاد من خلال القيام بعمليات الإنفاق والتحصيل وضبطها، بالإضافة إلى إمكانية التوسع في أوعية الضرائب، إما بهدف التنمية وزيادة الإنتاج أو محاربة التضخم ، بالتالي فهي من أهم أدوات السياسة المالية، وهو مصطلح مشتق من الكلمة الفرنسية fisc وتعني الخزينة العمومية.

لقد تعددت تعاريف الميزانية، فحسب وجهة نظر الفقه فهي عبارة عن حساب تقديري ومفصل لمجمل الإيرادات والنفقات المتعلقة بفترة سنة، وتحتاج لترخيص أو الموافقة من السلطة التشريعية .

كما عرفت أيضا بالصك أو التأشير التي تصدر من السلطة التشريعية سنويا بشأن عمليات الإنفاق والتحصيل بما يضمن السير الحسن لمختلف المرافق العامة قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

بينما عرفها القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم خاصة المادة 6 منه حيث نصت على:

" تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بمقتضى قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ."

في حين نصت المادة 3 من القانون رقم 05/88 على ."

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

تتضح أهمية الميزانية، ليس لكونها فقط عملية تقديرية لمبالغ النفقات والإيرادات لفترة محددة بسنة، وإنما لاعتبارها برنامج عمل يحدد الإستراتيجية الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بالإضافة إلى كونها أداة و وسيلة رقابية للقيام بالعمليات الرقابية والإشراف عليها لتحقيق الأهداف المسطرة.

إذا ما اتبعت الدولة أسلوب التنمية لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية بحيث يزداد الطلب على الموارد العمومية ويصبح من الضروري استخدام تلك الموارد بشكل يضمن تحقيق حسن الاستعمال والاستغلال والاقتصاد في الإنفاق بذلك فهي تؤثر على النظام السياسي واستقراره

لقد كان المجال المالي محور الإشكالات التي طرحت موضوع طرق وكيفية الإنفاق والتحصيل وفرض الضرائب والتصويت عليها مع تقرير حق الأفراد في المراقبة ذلك ما تقرر في وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطن خاصة المادة 14 منه حيث نصت " على كل المواطنين يملكون الحق في تقرير عن طريق ممثلهم مدى مساهمتهم في تحمل العبء الضريبي وأيضا في الموافقة بحرية كاملة على فرض الضرائب وتحديدتها وإعادة تغطيتها ومدتها " .

يعتبر القانون رقم 17/84 الصادر في 1984/07/07 المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين المالية المرجع الأساسي و الوحيد في المجال المالي و قد تضمن الكثير من المبادئ و الأحكام كتحديد مفهوم الميزانية و قانون المالية و مضمونه إلى جانب تقرير الوسائل التي من شأنها إن تحقق الأهداف العامة على الرغم من ذلك سجلت عليه ثغرات قانونية كإغفال تحديد المراحل التي تمر بها الميزانية و الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات المختصة كما انه صدر في ظل الاقتصاد الموجه و أصبح لا يواكب التطورات و التغييرات التي حدثت في شتى الميادين خاصة بعد الانتقال إلى اقتصاد السوق و انتهاج سياسة التفتح فقد أدخلت عليه بعض التغييرات الطفيفة تمثلت في بعض النصوص القانونية .

لقد ساهم هذا القانون في إعداد التشريع المالي الجزائري وبالتالي كان دور هام في إرساء قواعد قانونية، حيث تضمن العديد من المبادئ المتعلقة بتحضير الميزانية وإجراءاتها، وكيفية تقديمها للسلطات المختصة، فإن كان الأمر كذلك، الأمر الذي يستوجب الوقوف على المراحل الأساسية التي يمر بها مشروع قانون المالية باعتباره من بين الوظائف الإدارية التي تتبع فيها آليات معينة للقيام بعمليات التقدير للإيرادات والنفقات إلى جانب توضيح دور البرلمان في تعديل بعض أحكام المشروع .

ولمعالجة هذا الموضوع نتطرق إلى الإشكالية التالية:

وخلال مسار دراستنا وطوال السنة النظرية تطرقنا لقانون المالية في إجراءاته وكذا السلطة المخولة لرئيس الجمهورية دستوريا في التشريع بأوامر وكذا للبرلمان باعتبارها المؤسسة المكلفة بالتشريع والمراحل التي يمر بها القانون من مشروع أو اقتراح قانون إلى أن يصادق عليه ويصدره رئيس الجمهورية .

كما سبق ذكره يتضح و يتبادر لأذهاننا طرح الإشكال التالي :

فيما تكمن إجراءات وقواعد قانون المالية ؟ وما هو مضمونه؟

ولالإحاطة بهذه الإشكالية نطرح الأسئلة الفرعية التالية :

- ✓ ما هو قانون المالية؟
- ✓ ما هي أنواع قانون المالية؟
- ✓ ما مفهوم الميزانية؟ و ما هي مراحلها التاريخية؟
- ✓ ما هي آليات الرقابة الممارسة عليه؟

ولالإجابة عن هذه الإشكالية كان لزاما إتباع المنهج الوصفي الذي من خلاله يمكن أن نبين النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع بمختلف تدرجها، كما يمكننا هذا المنهج من وصف إجراءات وتحضير مشروع قانون المالية والوسائل المتاحة لتنفيذه كما اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي مكنا من إبراز شرح وتحليل النصوص القانونية المتبعة للمصادقة على مشروع قانون المالية، ولا ننسى المنهج التاريخي الذي ساعدنا في التطور التاريخي لقانون المالية و مراحلها عبر العصور لتستقر الأوضاع إلى ما هي عليه الآن.

من أسباب إختيار الموضوع تمثلت أهم الأسباب لاختيار الموضوع فيما يلي :

- الارتباط الوثيق للموضوع بمجال تخصصي "مديرية الإدارة المحلية"
- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع .
- إن المبتغى و الهدف من هذه الدراسة هو معرفة و تحديد الإجراءات و القواعد المتبعة الهامة لإعداد مشروع قانون المالية في الجزائر بعد أكثر من نصف قرن من الاستقلال عن فرنسا و كيف أن الجزائر استطاعت خلال هذه المدة من العزوف عن القوانين الفرنسية باعتبارها مصدرا لقوانين المالية في الجزائر .

تكمن أهمية الموضوع أهمية الدراسة يعود لأهمية المال العام كما تكمن أهمية موضوع قواعد و إجراءات قانون المالية في الجزائر في الدور الذي تقوم به الميزانية العامة أو قانون المالية فهو محل اهتمام كبير من طرف السلطتين التنفيذية و ممثلة في وزير المالية، والسلطة التشريعية ممثلة في الجزائر في البرلمان بغرفتيه (مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) وكذا الباحثين والدارسين وغيرهم من المهتمين بمتابعة السياسة المالية للدولة و رصد التغيرات السنوية بصفة متواصلة .

جددنا لموضوعنا دراسات سابقة من خلال خوضنا في البحث في كل ما يتعلق بعنوان المذكرة لمن نتمكن من إيجاد دراسات في مجال الإجراءات و القواعد لقانون المالية إلا أنه هناك بعض المذكرات منها المتعلقة للميزانية العامة وتنفيذها وإجراءات المصادقة عليها لها علاقة بقانون المالية .

خلال دراستنا لهذا الموضوع صادفنا عدة صعوبات وأهمها :

وختاماً نرجو من المولى عز وجل التوفيق أن يكون التوفيق حليفنا في الاختيار والمعالجة لهذا الموضوع.

ماهية قانون المالية والميزانية

لقد استعمل منذ القديم كل من المصطلح "قانون المالية¹ و الميزانية" بشكل واسع مع كثرة لإختلاط والتداخل بينهما إلى درجة كان من الصعب التمييز حتى أنه كان يسمى *loi de budget* والميزانيات الملحقمة والحسابات الخاصة، وما الميزانية إلا حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها كالحساب الختامي وارتبط مفهوم الميزانية بتطور دور الدولة واتساع نشاطاتها وزيادة احتياجاتها نتيجة تدخلها في مختلف الميادين، الاقتصادية والاجتماعية، مما انعكس على تغيير مفهوم الميزانية التي أصبحت أداة فعالة ووسيلة في يد الحكومة تستعملها لتوجيه النشاط الاقتصادي .

¹ القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية والقانون رقم 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية، جريدة الرسمية عدد 35.

المبحث الأول:

مفهوم قانون المالية.

يتضمن قانون المالية المصادق عليه من قبل البرلمان مجموعة من الحسابات (ميزانية الدولة الميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة العمومية)، إلا أنه بالرجوع إلى القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يتضح وجود ثلاثة أنواع من القوانين أضيف عليها صفة قانون المالية.

كما أن الميزانية تعتبر من الحسابات التي يشملها قانون المالية.

المطلب الأول:

مضمون قانون المالية.

تعتبر عملية بحث مفهوم قوانين المالية من المسائل الهامة، التي تتوقف على فترة معينة أو مرحلة من مراحل نشاط الدولة، وطبيعة الإجراءات التي اتخذت لإخراج القانون إلى حيز التنفيذ، ويستهدف قانون المالية ضمان وتطبيق مبدأ المشروعية وعلى الرغم من تحديد أشكال قوانين المالية إلا أنه يتضح أهمية كل نوع منها سواء تعلق الأمر بقانون المالية التكميلي أو المعدل، أو قانون ضبط الميزانية.

الفرع الأول: تعريف قانون المالية

قانون المالية يقر ويرخص 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 وكذا النفقات بالرأسمال¹ وكما ورد له تعريف آخر " قانون المالية " هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد سنة مالية طبيعية التي تخص موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها وذلك في إطار احترام التوازنات العامة .

إن محاولة تعريف " قانون المالية " من شأنه أن يؤدي إلى إثارة مصطلح " الميزانية " ، والعلاقة التي تربطهما إلى جانب أن العملية تتوقف على نوع وطبيعة القانون الذي يترجم الظروف والأوضاع الاقتصادية

¹ نص المادة 3 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية ، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 07 يوليو سنة 1984 .

والسياسية والاجتماعية التي صدر فيها كما يطلق عليه " قانون المالية للسنة أو الابتدائي lois des finances " .

لقد ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية للميزانية هل تعد قانونا أم عملا إداريا وكانت من الأسباب التي أدت إلى التنارع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول إعدادها فكان البرلمان يعتبر تحضير مشروع الميزانية من صلاحياته كونه قانونا، والحكومة تعتبره من ضمن برامج عملها وهي المسؤولة عن تنفيذه بالتالي هي الأجر والمختصة بتحضيره وإعداده¹.

وبما أن الميزانية تعد خطة متواصلة ومترابطة بين سنة وأخرى، بالتالي تعد الحكومة المسؤولة عن التنفيذ ومن ثم يتطلب الأمر أن تترك لها عملية تحديد الأسس التي تبنى عليها هذه المسؤولية وتقوم الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية بعد تأمين التوازن بين الإيرادات والنفقات العمومية وتعد الميزانية عملا إداريا من حيث الشكل والموضوع، فمن ناحية الشكل كونها خطة عامة تترجم السياسة العامة وتتضمن تقدير لمبالغ الإيرادات والنفقات العمومية المتعلقة بفترة محددة بسنة، مما يعد من بين الاختصاصات العادية للسلطة التنفيذية والتي تمارسها باتخاذ وإصدار قرارات إدارية، أما من ناحية الموضوع فتعتبر عملا إداريا لأنه يتضمن قواعد عامة جديدة

بينما " قانون المالية " يعد عملا تشريعيًا من الناحية الشكلية فقط، لصدوره من السلطة التشريعية² وفق الإجراءات والشكل الذي تصدر فيه القوانين .

ولا يمنح ويخول للحكومة حقوقا أو سلطة لم تكن تتمتع بها من قبل استنادا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها³ كما لا يمكن لها القيام بعمليات الإنفاق والتحويل دون موافقة السلطة التشريعية⁴ ترجع فكرة الحصول على الإذن إلى سنة 1215، حيث تم تقرر للميزانية هدفان هما اختيار الوسائل والأهداف

¹ للميزانية هدفان هما اختيار الوسائل والأهداف، واختيار الأهداف هو عمل البرلمان، أما الوسائل فهي من بين الاختصاصات الإدارية المخولة للحكومة.

² نصت المادة 112 من دستور 2016 المعدل 06 مارس 2016 على: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

³ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص 275.

⁴ تعود من الناحية التاريخية فكرة الترخيص أو الاعتماد إلى سنة 1215 وبالضبط إلى بريطانيا حيث تضمن ميثاق jean sans terre مبدأ عدم جواز منح أية إعانة، أو اقتطاع ضريبي دون موافقة المجلس المعبر عن إرادة الشعب .

واختيار الأهداف هو عمل البرلمان، أما الوسائل فهي من بين الاختصاصات الإدارية المخولة للحكومة ير مبدأ يقضي منع إجبار أي شخص للتبرع، أو الاقتراض أو دفع ضرائب ورسوم قبل موافقة البرلمان .

بالرجوع إلى القانون رقم 17/84 المؤرخ في 84/07/17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر عدد 28 لسنة 1984 خاصة المادة 2 منه حيث نصت على " يكتسي طابع قانون المالية"¹ قانون المالية للسنة الذي يتم التصويت عليه قبل بداية السنة وقوانين المالية التكميلية والمعدلة وقانون ضبط الميزانية .

انطلاقا من ذلك يمكن تعريف قانون المالية بالوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة، والميزانيات الملحققة والحسابات الخاصة للخزينة العمومية².

كونه وثيقة سياسية، يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الإنفاق والتحصيل، إلى جانب كونه المرآة المعبرة عن برنامج الحكومة.

مضمون قانون المالية:

تكتسي عملية توضيح وتحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب فمن جهة توضح ملامح السياسة العامة خاصة منها المالية وأهداف الحكومة، كما تسمح وتسهل عملية ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل يضمن فعاليته، إلى جانب كونه يساعد على وضع الحدود والإطار القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى.

يحتوي قانون المالية على جزئين³: يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات المالية إلى جانب الملاحق الموافقة للقانون .

¹ المواد 1 و2 من الأمر الصادر في 2 يناير 1959 الملغى بمقتضى القانون العضوي الصادر في 2001/8/1 خاصة المادة 1 منه.

² دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010 ، ص62.

³ نصت المادة 67 من القانون رقم 17/84 على: " يشمل القسم الأول منه على الاقتراحات الخاصة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن تحقيق التوازنات المالية بالنظر إلى المخطط الإنمائي السنوي، و يقترح في القسم الثاني منه، المبلغ الإجمالي.

تجدر الإشارة أنه يوجد فرق بين قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية ومشروع القانون المعروض على المجلس الشعبي الوطني، الذي يشترط فيه أن يقدم مرفقا بجملة من الوثائق، تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 24/89.

لضمان الدراسة الدقيقة والمفصلة لمشروع قانون المالية ولتسهيل مهمة البرلمان يتطلب الأمر أن يرفق المشروع بوثائق تفسيرية وتفصيلية لمبالغ الاعتمادات المطلوبة، حتى يتسنى لمختلف الدوائر الوزارية إتخاذ كل الإجراءات المناسبة، وأن يصدر مع ملاحق وفق الشكل المحدد في القانون 17/84.

خصائص قانون المالية

يهدف قانون المالية إلى تحقيق وضمان تطبيق مبدأ المشروعية، ويتميز بخصائص عديدة يمكن إجمالها في ما يلي:

قانون المالية عملية سياسية

يمكن القول أن قانون المالية يعبر عن النظام المالي للدولة لأنه لا يعتبر عملية تشريعية لوحدها وبالتالي هو سياسة اقتصادية وفي أغلب الدول وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدول، في انتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، كتغليب قطاع معين على آخر مما يوضح سياستها إلى جانب كونه أداة هامة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع، وبالتالي فهو مرآة عاكسة للسياسة العامة في الدولة¹.

خاصية الإجازة: إن مشروع قانون المالية الذي تحضره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية لا يكون قابل للتنفيذ إلا إذا طالب بذلك البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية.

قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية و اجتماعية:

يعد قانون المالية برنامج مالي و وسيلة في يد الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي عن طريق توزيع الدخل، كتخفيض نسبة الضرائب أو إحداث نوع جديد من الضرائب مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة

¹ جمال لعمارة، علاقة الحسابات الخاصة للخرزينة بالميزانية العامة، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 4، 2005، ص 99.

وعلى الدخل العام بصفة عامة، لأن الضريبة تعتبر المحور الأساسي والمحرك الفعال في اقتصاديات الدول الحديثة إذا أحسن استعمالها .

قانون المالية إجراء إداري و محاسبي:

بالإضافة إلى الميزة السياسية والاقتصادية لقانون المالية، بحيث يوضح السياسة العامة للحكومة من خلال تقرير العديد من المبادئ الأساسية، تدرج ملاحق في أخرى (قانون المالية) يتعلق الجدول (أ) بالإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة في حين الجدول (ب) بتوزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير السنة حسب كل دائرة وزارية بينما يتعلق الجدول (ج) بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي للسنة.

حسب القطاعات وتلتزم مختلف الدوائر الوزارية باحترام هذا التقسيم المحدد والمنشور في الجريدة الرسمية، إلى جانب قانون المالية للسنة يوجد قانون المالية التكميلي أو المعدل وقانون ضبط الميزانية¹. أهمية قانون المالية للسنة يكتسي قانون المالية أهمية خاصة كونه الأداة الهامة التي توضح السياسة الاقتصادية والمالية للدولة كما يضمن تحقيق مبدأ المشروعية إلى جانب كونه عمل سياسي له تأثير مباشر على الاقتصاد الوطني لأنه يعبر عن برنامج الحكومة.

بما أن عملية تقدير الإيرادات والنفقات العمومية المستقبلية لمدة سنة تتطلب احترام المبادئ الأساسية المتمثلة في كل من مبدأ الوحدة العمومية والسنوية ومبدأ عدم التخصيص، ومن ثم يعد إجراء توقعيا وله مميزات عديدة .

مميزات قانون المالية للسنة أو الابتدائي: يهدف قانون المالية إلى تحقيق ما يلي:

- 1) القيام بالعمليات المالية المقررة لفترة سنة كالتحصيل والإنفاق .
- 2) يعد قاعدة لمراقبة التنفيذ، بمقتضاها يمكن الوقوف على طرق الإنفاق ومدى تحقيق التوازن المالي.
- 3) يعد وسيلة للتدقيق وتحليل للإيرادات العمومية والنفقات التي يجب أن تتم في ظل احترام مبدأ عدم التخصيص.

- 4) يعد رخصة لأن عملية التصويت يترتب عنها المصادقة على الإيرادات العمومية والنفقات العمومية

¹ جمال لعامرة، علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة، مرجع سابق، ص 107.

5) تعتبر الرخصة من طبيعة خاصة، فمن جهة تعد الحكومة السلطة المختصة بإعداد المشروع تحت إشراف وزير المالية الذي يتمتع بسلطات واسعة ودور فعال للمحافظة على الاقتصاد ثم يعرض المشروع على البرلمان للمناقشة في دورة الحزيف وفق إجراءات معينة ضمن أجل محددة .

لقد عرف القانون رقم 17/84 قانون المالية للسنة في المادة 6 منه

" تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بمقتضى قانون المالية و الموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها " في حين نصت المادة 3 من القانون رقم 05/88 " يقرر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المتخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال "

من خلال هذه المادة يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- قانون المالية للسنة هو إجراء تقديري يحتاج إلى موافقة البرلمان .
- قانون المالية لا يقر الوسائل المالية المتعلقة بتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، وإنما الأمر يتعلق بالوسائل المالية الخاصة بتسيير المرافق العامة، إلى جانب النفقات بالرأسمال¹ .
- بينما نصت المادة 3 من القانون² رقم 17/84 على الوسائل المالية المخصصة لتسيير المرافق العامة وتنفيذ المخطط الإنمائي .

كما حدد بوضوح النص الجديد مضمون ومحتوى قانون المالية الذي يشترط أن يتضمن فقط التدابير ذات الطابع المالي، إلى جانب عملية التخطيط التي لم تعد من احتكار الدولة وإنما بمشاركة عدة أطراف.

¹ المادة 01 من القانون العضوي الفرنسي، الصادر في 2001/08/01 المتعلق بقوانين المالية .

² أُلغي نص المادة 03 من القانون 1/84 المتعلق بقوانين المالية .

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل وقانون ضبط الميزانية

تمهيد: قانون المالية .

أولاً: قانون المالية التكميلي أو المعدل

قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية¹ أو المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة. يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع و دورة الخريف، و يكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي.

تعتبر هذه القوانين التي تتخذ لمواجهة ظروف اقتصادية أو سياسية، حرقاً لمبدأ السنوية، فإذا كان التعديل يهدف لتصحيح أوضاع واتخاذ تدابير وإتباع السبل المناسبة والصحيحة، والترخيص يسمح ويضمن التنفيذ وضبط الميزانية، إذا ما جدوى القوانين التي تأتي في نهاية السنة المالية، وتتضمن تدابير مالية وتشريعية جديدة، وتنصب على المطالبة باعتمادات إضافية، قد لا تنفق في نهاية السنة، قد لا تنفق في نهاية السنة تحتتم كل سنة مالية، *clôture budgétaire*، بتسجيل كل العمليات المالية بصفة واضحة وتفصيلية لكل جوانب الإنفاق والتحصيل في وثيقة واحدة ليتم عرضها على البرلمان للتصويت.

ثانياً: قانون ضبط الميزانية

يقصد بقانون ضبط الميزانية تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية² والمعدلة لكل سنة مالية.

اختلف الفقهاء حول تحديد تاريخ ظهور قانون ضبط الميزانية، منهم من أرجعه إلى النصوص القانونية خاصة منها قانون المالية الفرنسي الصادر في 1817/03/25، حيث نصت المادة 151 منه على إلزامية

¹ لقد أطلق على قوانين المالية التكميلية عدة تسميات منها سيارات الجملة، سيارات التنظيف، القطارات الأخيرة أو القوانين الشاملة أو المدونة المالية، القرارات الانتقالية أو الاستبدالية.

² المادة 5 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

توضيح أوجه الإنفاق والتحصيل من خلال تقديم الحسابات للمراقبة،¹ في حين أرجعه البعض الآخر إلى الأمر الصادر في 14/09/2012 خاصة المادة 22 منه التي نصت على اختصاص مجلس المحاسبة.

تتضح أهمية هذا القانون لاحتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل مما يسمح من معرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة، إلى جانب الأهداف التي يسعى لتحقيقها ويمكن إجمالها فيما يلي:

قانون ضبط الميزانية وثيقة أساسية و هامة

تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الاطلاع ومعرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا للبيانات والمعلومات المالية ومختلف المستندات والوثائق المالية والمحاسبية.

قانون ضبط الميزانية وسيلة و أداة رقابية

حيث يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية لنتائج التي تم تحقيقها كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.²

قانون ضبط الميزانية أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ

إلى جانب كونه وثيقة مكتوبة، و وسيلة فعالة يملكها البرلمان لمعرفة طرق الإنفاق والتحصيل، فهي تعد آلية محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة وفحص البيانات المالية بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المرخص بها⁵⁵، مما يكشف عن الثغرات والنقائص، ويعطي رؤية صادقة عن التنفيذ، إلى جانب تحقيق التوازن المالي .

نظرا لأهمية قانون ضبط الميزانية، لكونه الأداة والوسيلة التي يمكن من خلالها معرفة مدى فعالية وفعالية الرقابة البرلمانية، لذلك كان من المطالب التي ألح عليها النواب مرار وتم تجسيدها بصدور القانون العضوي في 01/08/2001 المتعلق بقوانين المالية³ الذي كان نتيجة كفاح طويل حول مراقبة الأموال العامة من خلال العمليات التقييمية لما تم تنفيذه والذي أحدث تغييرا جذريا في المجال المالي، خاصة بعد تعزيز دور البرلمان، ومن

¹ يرجع تاريخ إتباع الإجراءات الخاصة للمصادقة على قانون ضبط الميزانية إلى سنة 1818، حيث كانت الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يمكن إثارة المسؤولية السياسية للوزراء. أنظر محمد ابراهيم الوالي: مرجع سابق ص 40.

² عمار عواري، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها، المعهد العربي للثقافة وبحوث العمل، الجزائر 2006 ص16.

³ حددت فترة إنتقالية خمسة سنوات لتطبيق القواعد القانونية ، ومن ثم تطبق على قانون ضبط الميزانية لسنة 2004.

ثم أصبحت الوثيقة الأساسية وهي بمثابة الدستور المالي التي ترفق بتقرير عن الفعالية والنتائج المحققة¹، وتغير الوضع وانصب الاهتمام على مدى تحقيق الفعالية

بعدما كان ينظر إلى الوسائل والآليات التي تكفل تحقيق حسن تسيير الأموال العمومية¹، فنصت المادة 46 من القانون العضوي لسنة 2001 على ضرورة إيداع وتوزيع قانون ضبط الميزانية، وتقرير سلطة مجلس المحاسبة بسلامة وصحة الحسابات قبل أول جوان الموالي لتنفيذ الميزانية نظرا لكون العملية شاملة حيث تمتد لمراقبة المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف.

أما في الجزائر تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 24/89 يرفق قانون المالية الابتدائي بمشروع قانون ضبط الميزانية للحكومة ملزمة بتقديم قانون ضبط الميزانية، فعلى الرغم من أهميته لكونه وثيقة هامة وأساسية تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، فلم يتعرض لذلك سوى قانونين يتعلقان بكل من ميزانية سنة 1980-1981².

ما يمكن ملاحظته أنه على الرغم من أهمية وضرورة هذا القانون الذي يعتبر آلية رقابية فعالة³ في يد البرلمان تسمح بمعرفة طرق وآليات الإنفاق، و المركز المالي للدولة، إلا أنه لم يتعرض لذلك لا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة .

تعتبر مناقشة قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني تجسيدا وتكريسا للرقابة البرلمانية خاصة ما يتعلق بطرق استعمال واستغلال الموارد المالية بشكل يضمن تحقيق الشفافية في عملية التسيير⁴.

¹ تجدر الإشارة إلى أنه بمناسبة قانون ضبط الميزانية لسنة 2004 استدعى البرلمان (مجلس الأمة) ثلاثة وزراء قصد تقديم " التوضيحات الضرورية حول عملية تنفيذ الميزانية، إلى جانب استدعاء عشرة وزراء لسنة 2005 من أجل تقديم الاستفسارات والتوضيحات اللازمة وذلك في جلسة عامة انظر عمار عوابدي، مرجع سابق ص22

² قانون رقم 10/85 المؤرخ في 1985/12/26 المتعلق بضبط الميزانية سنة 1980.

³ قانون رقم 62/87 المؤرخ في 1987/01/20 المتعلق بضبط ميزانية سنة 1981.

⁴ نصت المادة 76 من القانون رقم 17/84 على " يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية ، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفقا بما يلي :
(أ) تقرير يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة .

(ب) جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمار المخططة .

المطلب الثاني

مفهوم الميزانية

يرتبط مفهوم الميزانية بتطور دور الدولة، وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في شتى الميادين وتحليلها عن سياستها الحيادية مما أسفر عن تغيير الفلسفة المالية، فالجزائر مرت بمراحل متعددة ابتداء من 1830 إلى غاية صدور قانون في 1959/07/02 يقضى بتطبيق على ميزانية الجزائر نفس القواعد التي تضمنها الأمر المؤرخ في 02 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية، الذي ساهم بشكل كبير في تكوين المنظومة القانونية في المجال المالي، وإرساء القواعد القانونية خاصة القانون رقم 17/84 حيث أصبح قانون المالية أوسع من الميزانية التي تتمثل في تلك الخطة المالية المعبرة عن برنامج الحكومة، مما يؤدي إلى اختلافها عن غيرها من الميزانيات والحساب الختامي .

الفرع الأول: المراحل التاريخية للميزانية

استعمل مصطلح " الميزانية " ¹ لأول مرة في بريطانيا في القرن السابع عشر، حيث كان الوزير البريطاني يقوم بإعداد تقدير الميزانية في حقبة جلدية ليقدمها لمجلس العموم، ثم انتقل وعمم استعماله في فرنسا في القرن التاسع عشر بمعنى Bougette نتيجة ممارسة البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة. لكن سرعان ما تغيرت الأمور بسبب عوامل عديدة ساهمت في تغيير النظرة إلى الميزانية حيث ينظر إليها من الناحية المحاسبية فقط، ومن ثم صدر في فرنسا العديد من النصوص المتضمنة لقواعد الميزانية وطرق تنفيذها وممارسة الرقابة ².

كانت الميزانية ³ في بداية الأمر الوسيلة التي تستعملها السلطة لتطبيق سياستها، لكن تغير الوضع وأصبحت أداة هامة لتقييد سلطات الملك فيما يخص فرض الضرائب.

¹ ترجع جذور وأصل الميزانية إلى النص الصادر في سنة 1838، حيث طرحت مسألة تسيير الأموال العامة، و وضع المبادئ الأساسية التي تقوم عليها، إلى جانب تقرير مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، انظر محمد ابراهيم الوالي: مرجع سابق ص 42.

² المرسوم الصادر في 19 جوان 1956 المحدد لكيفية تحضير الميزانية العامة، إلى جانب الأمر الصادر في 31 ماي 1838 والأمر الصادر في 02 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية

³ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية...، مرجع سابق، ص 279.

عرفت الميزانية وفقا للقانون المتعلق بالحاسبة العمومية بالإجراء المتعلق بالترخيص الممنوح للحكومة من السلطة التشريعية سنويا، للقيام بعمليات الإنفاق والتحصيل لمختلف الضرائب، بشكل يضمن سير المرافق العامة وتحقيق الأهداف العامة الاقتصادية والاجتماعية¹.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الميزانية عبارة عن عملية تقدير لمبالغ النفقات والإيرادات العمومية لمدة سنة تعدها الحكومة وتحتاج لموافقة البرلمان، مما يضفي على الميزانية طابعا خاصا².

لقد مرت الميزانية في الجزائر بمراحل متعددة بداية من سنة 1830 إلى غاية صدور القانون في 07 يوليو 1959 الذي نص على تطبيق على ميزانية الجزائر القواعد التي تضمنها الأمر الصادر في 02 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية.

بدأت المرحلة الأولى سنة 1830 حيث كانت مبادئ الشريعة الإسلامية هي المطبقة، فلم تستدعي الحاجة لوجود ميزانية خاصة.

في حين تميزت مرحلة ما بين 1834-1845 بعدم الاستقرار والفراغ القانوني لانعدام النصوص القانونية المتعلقة بطرق الإنفاق والتحصيل.

جاءت الإصلاحات الممتدة ما بين 1845-1870، حيث الميزانية تدرج ضمن مصالح وزارة الحرب، ثم أدمجت فيما بعد في ميزانية مصالح وزارة الجزائر³، وبمقتضى الأمر الصادر في 17/01/1845 أدرجت كل نفقات وإيرادات المقاطعات في ميزانية واحدة⁴.

كما تميزت المرحلة الممتدة ما بين 1860-1881 بقيام المحافظ العام بتحضير مشروع الميزانية بمساعدة مجلس أعلى يضم 22 عضوا (16 موظف و6 مستشارين) وإرساله إلى وزارة الحربية قصد إدماجه في الميزانية الخاصة بمصالحه.

¹ عبيد علي أحمد الحجازي، مصادر التمويل، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2001، ص 17-18.

² عصام بشور، المالية العامة، الطبعة الثانية، مطبعة الطربين 1978 ص 345

³ دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 34.35.

⁴ للمزيد من التفصيل أنظر نفس المرجع، ص 35.

أصبحت الجزائر ما بين مرحلة 1881-1900 تضم محافظات فرنسية، وليست لها شخصية معنوية ولا استقلال مالي، ومن ثم لا جدوى لأن يكون لها ميزانية خاصة، أمام مساوى ذلك النظام أصبحت فكرة تمكين الجزائر من استغلال ثروتها في المجالات الحيوية من الأمور الضرورية التي أثرت عدة مرات في سنة 1869 من قبل Armand Behic، وفيما بعد في سنة 1887، وكانت من بين الاقتراحات التي تقدم بها Tirman الذي أعد مشروع ميزانية الجزائر الذي يسمح لها لمواجهة المشاريع الكبرى، وتغطية وسد نفقات بعض المنشآت الهامة، وبذلك كانت الميزانية ملحقمة بميزانية فرنسا¹.

تميزت مرحلة ما بين 1955-1956 بتقليص ميزانية الجزائر نظرا للتفرقة الموجودة بين ميزانية الجزائر من جهة وميزانية الصحراء من جهة أخرى وهناك جملة من التغيرات التي حدثت خاصة بصدر القانون لسنة 1959 الذي يقضي بتطبيق على ميزانية الجزائر نفس القواعد المطبقة على ميزانية فرنسا الذي كان بمثابة المرجع الأساسي لبناء المنظومة المالية، خاصة القانون رقم 17/84 الذي صدر في ظروف سياسية وإنتقالية خاصة، وسمي بقانون الإطار Loi cadre عوضا عن القانون العضوي لعدم اكتمال التنظيم المؤسساتي للدولة، وعدم وجود مجلس دستوري وغرفة ثانية للبرلمان.

بالرجوع إلى الأمر الصادر 2 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية يتجلى بوضوح الفرق الموجود بين الميزانية و قانون المالية الذي يحتل المرتبة الأولى نظرا لاعتباره الوثيقة المالية الهامة، في حين أن الميزانية الشاملة لمجمل الإيرادات والنفقات العمومية، ما هي إلا حساب من بين مختلف حسابات قانون المالية، ومن ثم يصعب الفصل بينهما².

ويعتبر القانون رقم 17/84 الوثيقة الأساسية في المجال المالي، إلى جانب النصوص المعدلة له الذي حدد مضمون قانون المالية وأشكاله، وميزه عن الميزانية باعتبارها وثيقة إدارية، إلى جانب تحديد القواعد المطبقة على الميزانية، وكيفية فتح الحسابات الخاصة، إلى جانب تسيير الميزانيات المستقلة وطرق منح الاعتمادات الإضافية وإجراءاتها .

¹ دندنجي، المالية العامة، المرجع نفسه، ص 35.

² المادة 16 من الأمر لسنة 1959 المتعلق بقوانين المالية الملغاة بمقتضى القانون العضوي لسنة 2001، المادة 6 منه.

أولاً: خصائص الميزانية

تتمثل الميزانية في الحساب التقديري المفصل لمجمل إيرادات ونفقات الدولة المرغوب تحقيقها خلال فترة مقبلة محددة بسنة، بشرط أن تحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، يستنتج من خلال هذا التعريف أن للميزانية خصائص تتمثل فيما يلي:

المجتمع والمجتمع والتكفل بالمشاكل الاجتماعية .

1- الميزانية نظرة تقديرية

تشمل الميزانية مجموع المبالغ التي سيتم إنفاقها في المستقبل لإشباع الحاجات العامة والإيرادات التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية خلال فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة.

فهي عبارة عن جدول لأرقام تقديرية، بالتالي فهي المرآة الصادقة الحقيقية التي تعكس برنامج الحكومة الاقتصادي والاجتماعي¹ مثلاً في حالة ارتفاع اعتمادات وزارة الضمان الاجتماعي يعني أن السياسة المتبعة تهدف إلى الاهتمام بشريحة من المجتمع والتكفل بالمشاكل الاجتماعية، أما إذا انخفضت النفقات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية يعني أن الحكومة انتهجت سياسة تتجه إلى انسحاب الدولة تدريجياً من الميدان الاقتصادي لفسحه للقطاع الخاص مما يؤدي إلى زيادة الاعتمادات المتعلقة بالشبكة الاجتماعية².

تختلف الميزانية عن الحساب الختامي لكونها نظرة تقديرية توقعية ومستقبلية، في حين يعد الحساب الختامي نظرة تسجيلية عن فترة مضت محددة بسنة، ويتضمن مجموع المبالغ التي تم إنفاقها فعلاً والإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً .

¹ يقصد بالميزانية خطة عمل توضح بالتفصيل سياسة الدولة الاقتصادية في الإنتاج والتوزيع الى جانب سياستها الاجتماعية من خلال توزيع الإنفاق وتعد عملية مشتركة بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية.

كما عرفت بالخطة الاقتصادية والمالية التي تعبر عن برنامج عمل، الذي يساعد القيام بعملية التنظيم و التنسيق لأوجه الإنفاق والرقابة .

انظر أحمد فريد مصطفى وسهير محمد السيد، الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب جامعة القاهرة، ص315.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 384.

2- الميزانية تستوجب الترخيص

يتطلب تقدير الحكومة للإيرادات والنفقات العمومية لمدة سنة أن تحصل على موافقة من السلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لها الشروع في التنفيذ وتحصيل الضرائب¹، ما لم تحصل على الموافقة وعلى هذا الأساس تظل مجرد مشروع ابتداءً من أول يناير إلى ثلاثين (30) سبتمبر، فإن صادق عليها البرلمان تتحول إلى قانون المالية .

تتضح أهمية الترخيص في العملية السياسية، الاجتماعية والاقتصادية، لأنه يسمح للحكومة بمباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتحصيل تطبيقاً للنصوص القانونية وبالتالي لا يجوز اقتطاع أية ضريبة إلا بعد الحصول على موافقة ممثلي الشعب، مما يشكل آلية و وسيلة رقابية في يد البرلمان تمكنه من مراقبة أعمال وتصرفات الحكومة، التي يمنع عليها إحداث ضرائب جديدة ما لم ينص القانون على ذلك، كما يسمح الترخيص بتنفيذ عمليات الإنفاق، في حدود ما أذن به، أو الترخيص الذي منحه السلطة التشريعية².

الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عن غيرها من الميزانيات

تعتبر الميزانية العامة من بين وأهم الوظائف الإدارية التي تستوجب احترام المبادئ المحاسبية عبر مختلف المراحل التي تمر بها عمليات التقدير للمبالغ الضرورية من إيرادات عمومية و نفقات عمومية لتمكين الدولة من ممارسة مهامها على أحسن وجه، فإن الأمر يختلف فيما يخص الميزانية الاقتصادية التي لا تحتاج لترخيص من قبل السلطة التشريعية، ولكن تساعد السلطة التنفيذية وعلى رأسها وزارة المالية لإعداد مشروع قانون المالية ، إلى جانب أهمية الحساب الختامي الذي يسمح ويساعد البرلمان لممارسة عملية الرقابة من خلال القيام بفحص ودراسة وتدقيق العمليات المالية التي تم إنجازها بالنظر لإ اعتمادات المسجلة والمرخص بها، ومن ثم كل عملية تنفيذ يصاحبها في آخر السنة إعداد حساب ختامي ذلك ما سيتم توضيحه ضمن النقاط التالية :

¹ يقصد بالضريبة ذلك المبلغ المالي الذي تقتطعه الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة من الذمة المالية للأفراد، بما لها من سلطة الإكراه والإجبار والإكراه دون الحصول على أي مقابل وإنما بهدف إشراكهم في مواجهة الأعباء العامة، أو تحقيق أغراض أخرى وفقاً للسياسة المالية للدولة

² عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة، مرجع سابق، ص45.

أولاً: الميزانية الاقتصادية

تتمثل الميزانية الاقتصادية في " تلك التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي بأكمله وفي علاقته الداخلية والخارجية لفترة مقبلة، وفق التوقعات المتعلقة بحجم الدخل الوطني في تلك الفترة وتكوينه وتداوله " وبالتالي فهي تعكس مختلف أوجه نشاط الدولة لتحقيق أهداف الأمة¹.

تشارك كل من ميزانية الدولة الاقتصادية في أن كلا منهما ويعد نظرة تقديرية توقعية لفترة مستقبلية، إلا أنهما يختلفان من حيث الترخيص، بحيث إلى جانب كون ميزانية الدولة توقعياً يحتاج إلى الحصول على ترخيص من السلطة التشريعية، ولها دور أساسي وفعال حيث تساعد في إعداد ميزانية الدولة التي يشترط فيها الدراسة و المناقشة ثم المصادقة عليها، في حين أن الميزانية الاقتصادية لا تتطلب ذلك، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ Louis Trot ABAS أن الميزانية الوطنية تعتبر بمثابة المرجع الأساسي المعتمد عليه لإعداد ميزانية الدولة استناداً للبيانات التي تتضمنها، إذا هي " لوحة القيادة الحكومية عند إعدادها لسياساتها الاقتصادية بصفة عامة، وميزانية الدولة بصفة خاصة².

ثانياً: ميزانية الأداء والبرامج

حاول الفقهاء إيجاد أسس للفرقة بينهما، فمن جهة تقتصر ميزانية البرامج على توضيح الوظائف الهامة للجهاز الإداري للدولة ثم تحدد البرامج التي تدخل في مجال كل وظيفة من مجموع الوظائف مع تحديد الأنشطة والمشاريع التي يتكون منها كل برنامج³.

في حين أن البعض الآخر بأن المصطلحين مترادفتان⁴، بينما رأى فريق آخر العكس أن ميزانية البرامج عبارة عن تنبؤ وتقرير لمختلف الأنشطة والبرامج التي تفوض الوزارات إلى جانب مختلف الأجهزة الإدارية سلطة تنفيذها على شكل مبالغ محددة بفترة معينة تقدر غالباً بسنة، بالتالي فهي أعلى وحدة من وحدة الأداء⁵.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سابق ص 386

² محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 387-388.

³ عطيه عبد الواحد، السياسة المالية والنقدية، دار النهضة العربية ط1 القاهرة 2003، ص 330

⁴ عرفان التهانى: ترشيد الإنفاق العام: رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1974 ص 334

⁵ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 338.

أما ميزانية الأداء فهي أقل وحدة حكومية فالبرنامج هو جزء أساسي من خطة العمل السنوية في أي مجال وظيفي معين، وتمثل ميزانية الأداء النشاط الذي يعد أحد مكونات البرامج، مما أدى إلى بروز أوجه الاختلاف¹.

من الناحية التاريخية: لقد ظهرت ميزانية الأداء قبل ميزانية البرامج.

أما من الناحية الفنية والإدارية: فإن ميزانية الأداء تخص أدنى مستويات التنظيم الإداري للدولة على المستوى التنفيذي، في حين تتعلق ميزانية البرامج بمستويات عليا من التنظيم.

من ناحية المدة: تعتبر ميزانية البرامج عملية توقعية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، بينما ميزانية الأداء تنصب على ما تم إنجازه، في الماضي.

من ناحية الهدف: تسعى ميزانية البرامج لتحقيق أهداف عديدة كالمراجعة، اتخاذ القرارات، في حين تقدم ميزانية الأداء بيانات ومعلومات هامة تساعد على القيام بعملية المراجعة².

ثالثا : الميزانية العامة و الحساب الختامي

تكتسي كل من الميزانية العامة والحساب الختامي أهمية خاصة، واختلف العلماء حولها باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها، فحسب وجهة نظر المؤرخ والإحصائي، تركز الدراسة والاهتمام بالحساب الختامي. نظرا لطبيعة عمله الذي ينصب على تسجيل كل ما تم إنجازه ومحاولة تفسيره بخلاف أهل السياسة الذين يهتمون بالميزانية لكونها برنامجا عاما تعده الحكومة، ويترجم في شكل أرقام تقديرية للإيرادات العامة وللنفقات التي ترغب الحكومة بلوغها خلال فترة مقبلة محددة بسنة، على الرغم من التشابه الموجود بينهما (الميزانية و الحساب الختامي) كونهما يتناولان نفس الموضوع أي النفقات والإيرادات العمومية، إلا أنهما يختلفان في عدة جوانب منها :

¹ عرفات التهامي، المرجع السابق، ص 336 .

² أحمد عويدات، ميزانية البرامج، تجربة جهاز المراجعة المالية في ليبيا مجلة الإدارة عدد 32 - 2006 ص 7

من حيث المضمون: تعد الميزانية عملية تقدير لمبالغ احتمالية للنفقات العمومية والإيرادات العمومية لمدة سنة، قد تتحقق وقد لا تتحقق، في حين أن الحساب¹ الختامي يتضمن المبالغ التي تم إنفاقها فعلا، وتلك التي تم تحصيلها خلال فترة محددة قد انقضت .

من ناحية المدة: تعد الميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة، بينما الحساب الختامي يعد نظرة تسجيلية لفترة سابقة.

تتطلب كل ميزانية إعداد حساب ختامي في آخر السنة للتحقق من مدى صحة التوقعات ومدى التزام السلطة التنفيذية بالحدود التي وضعت لها من قبل السلطة التشريعية، فهو الأداة والوسيلة الأساسية التي تمكن المصالح المختصة من معرفة أوجه الإنفاق والتحصيل، والآليات المستعملة عن طريق إجراء المقارنة بين المبالغ المسجلة في الميزانية المرخص بها، وبين ما تم تنفيذه فعلا للتحقق من مدى صحة وسلامة التنفيذ.

المبحث الثاني

تحضير مشروع قانون المالية في الجزائر

ميزانية الدولة في الجزائر من إختصاص السلطة التنفيذية، تهتم بإعدادها وزارة المالية تحت سلطة وزير المالية، وتنظمها مجموعة من المواد منها القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ومراسيم تنفيذية منها المرسوم التنفيذي 54/96، ويمر قانون المالية بأربعة مراحل أساسية (مرحلة التحضير مرحلة الترخيص التنفيذ، ومرحلة الرقابة)، وتستوجب عملية التحضير إتباع إجراءات معينة واحترام مبادئ هامة على الرغم من كونها عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن أغلب الدول أجمعت على إسناد عملية إعداد المشروع إلى السلطة التنفيذية، لأسباب تاريخية وفنية، بما أن الميزانية تشتمل على مجمل الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، تختلف الإجراءات المتبعة للقيام بعملية التقدير، كما تلعب اللجان التشريعية خاصة منها لجنة المالية والميزانية دورا فعالا في العملية .

¹ يشمل الحساب الختامي كل الحسابات الختامية للدولة وأجهزتها ومصالحها ومشروعاتها العامة، سواء الأمر بحسابات التشغيل أو المتاجرة أو الأرباح أو الخسائر لشركات القطاع العام والهياكل العامة "

- أنظر أحمد فريد مصطفى، الإقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 318 .

المطلب الأول

السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية

قانون المالية في الجزائر يساهم في تحضيره مجموعة من المتدخلين، تشرف عليها وزارة المالية نذكر منهم وزير المالية والمديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للتقدير والسياسات، ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لكونه من بين الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات والمعلومات الخاصة بالإيراد العام، من حيث مصادره ومن حيث عبء تحصيله من مختلف الطبقات الاجتماعية، إلى جانب البيانات المالية الخاصة بكيفية وآليات تقدير وإشباع وتلبية الحاجات العامة، إلا أن ذلك لا يمنع إمكانية تدخل السلطة التشريعية من خلال ممارسة حقها في مناقشة بنود الميزانية العامة.

تبدأ العملية من الأعلى إلى الأسفل، حيث تقوم مختلف المصالح، وأجهزة الدولة بتقدير للإيرادات والنفقات العمومية لفترة مستقبلية محددة بسنة، من خلال إتباع مراحل مختلفة وإجراءات معينة.

الفرع الأول: دور وزير المالية في إعداد مشروع قانون المالية

يتمتع وزير المالية بصلاحيات كبيرة فيما يخص إعداد قانون المالية، إذا كانت الوظيفة التشريعية عملية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية¹، إلا أن تحضير مشروع قانون المالية يعود إلى الحكومة لاعتبارات عديدة، من جهة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، إلى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات مختلف المرافق²، وأجهزة الدولة ومصالحها استنادا إلى المعلومات والبيانات التي تمكنها من الوقوف على القدرة المالية للدولة، ومن ثم تقوم بتحضير المشروع بما يلاءم الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة .

ويجب أن يطبع الانسجام والتوافق بين أجهزتها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، إذ يحاول البرلمان كسب رضا ناخبهم من خلال إعداد ميزانية تفتقد

¹ الدستور الصادر في 1996/11/28، ج ر عدد 61 .

² منصور ميلاد يونس / مبادئ المالية العامة، مؤسسة الفنية للطباعة، القاهرة 2004، ص 198 .

للقواعد التقنية من ناحية، والتوازن المالي من ناحية لأخرى، مما يؤدي إلى هدر المبادئ الأساسية، ووضع ميزانية هشة غير متناسقة، وغير معبرة و مترجمة للخطط الفعلية ويراجع الحكومة المستقبلية، إذا كان من المتفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة، مع تحديد سلطته.

بالرجوع إلى القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يتضح غياب الإشارة وتحديد الجهة المختصة بتحضير الميزانية، والمراحل التي تمر بها إلى جانب الإجراءات الواجبة الإلتباع¹، مما استوجب البحث في نصوص أخرى وبالضبط المرسوم² رقم 54/95 الذي نص على أن تحضير الميزانية يكون خلال مدة تسعة (9) أشهر وهي من اختصاص وزير المالية³، الذي على الرغم من الامتيازات الممنوحة له عكس غيره من الوزراء، إلا أن سلطته مفيدة في المجال المالي، يختلف الدور الذي يحظى به وزير المالية⁴ من دولة لأخرى باختلاف نظام الحكم⁵.

أولا : صلاحيات وزير المالية

إذا كان المجال المالي في أغلب الدول منها الجزائر يدخل في دائرة اختصاص الحكومة، حيث كان وزير المالية يتمتع بسلطات واسعة، نظرا للدور الأساسي الذي يؤديه في عملية تحضير مشروع قانون المالية، الأمر الذي أكسبه مكانة هامة، وتفوق على غيره من الزملاء، لكن سرعان ما تقلصت صلاحياته بصدر المرسوم⁶ رقم 54/95، بحث أصبح يسهر على تطبيق التدابير الخاصة بتحضير مشروع قانون المالية ليقدمه للدراسة والمناقشة والتصويت عليه، إلى عمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح.

يعتبر المجال المالي من بين المجالات الحساسة التي يتدخل فيها وزير المالية إلى جانب العلاقة الوثيقة التي تربطه بغيره من الوزراء.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 424 .

² المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج ر عدد 15 .

³ أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 54/95 .

⁴ أنظر المادة 23 من المرسوم رقم 190/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية الوزارة المالية ، ج ر وعدد 26

⁵ سوزي عدلى ناشد، أساسيات، مرجع سابق ، ص 361.

⁶ أنظر المواد 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 45/95.

يتضح سيطرته على هذا المجال، من خلال القيام والإشراف على تحضير المشروع ومناقشة المبالغ المطلوبة من قبل مختلف الوزراء، وإدخال تعديلات عليها لتتطابق مع توجيهات الحكومة ليقدمها للبرلمان مرفقا بتقرير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد والمبادئ التي اعتمد عليها لوضع الميزانية في الشكل النهائي .

وبذلك خولت له امتيازات قانونية انبثق منها تعاضم سلطته السياسية¹ كالتمتع بحق الإطلاع والتصديق على القرارات المتخذة من قبل غيره من الوزراء في حين لا يتمتع هؤلاء بنفس الامتيازات، إلى جانب كونه الوحيد الذي تسند له مهمة تنفيذ قانون المالية بصفة دائمة.

تستوجب عملية تحضير مشروع الميزانية تدخل العديد من المصالح المتخصصة ذات الكفاءات العالية والتخصص الميداني وتمتد العملية من شهر يناير إلى غاية سبتمبر، وفق مراحل عديدة، تبدأ المرحلة الأولى بوضع الخطوط العريضة للميزانية خلال شهر يناير وفبراير، على مستوى الوزارة بمساعدة مكتب الوزير ومديرية الميزانية .

ويعد المشروع استنادا إلى مجموع المبالغ التي تم رصدتها لكل وزارة في ميزانية سابقة، ثم يرسل المشروع إلى الوزير بهدف تحديد التوجيهات العامة للسياسة، ويشرع في نصف شهر فبراير مجلس الوزراء في الدراسة الدقيقة مع التذكير والتأكيد على بعض المبادئ الأساسية، إلى جانب احترام الإجراءات القانونية، حينئذ ترسل الرسائل (خلال شهر مارس و أبريل) بهدف تمكين الوزراء من إعداد مشروع ميزانية وزارتهم ثم تليها مرحلة حاسمة، تتمثل في الاجتماعات والمناقشات لوضع حد أقصى للنفقات² .

التي يحاول كل وزير التمسك بالتقديرات التي وضعها وتقدم تبريراتها، ويكون ذلك ما بين (شهر أبريل و جويلية) ويستمر العمل إلى أن يتوصل إلى اتفاق نهائي حول مبالغ النفقات، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل هناك مرحلة أخيرة وهي المرحلة التقديرية والتي تمتد من شهر جويلية إلى سبتمبر، أين تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بمشاركة مديرية التشريع الجبائي التي تعد الحجر الأساسي في العملية والمرآة

¹ وجود مراقبين ماليين، وهم مندوبي وزير المالية تستند لهم مراقبة الإدارة بأكملها، ومختلف المصالح التابعة لها . الأمر الذي يؤدي إلى تفوقه
² نظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج . ر عدد 75 لسنة 2007.

المنيرة للوزارة في المجال المالي، مما يسمح باتخاذ الإجراءات الضرورية وإدخال التعديلات الملائمة على مشروع قانون المالية، بشكل يتلائم مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية السياسية العامة بصفة عامة .

الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لمشروع قانون المالية

يتم إعداد قانون المالية من الأعلى إلى الأسفل، حيث ترسل وزارة المالية تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسة والمتعلقة بمدة سنة مقبلة إلى جانب التذكير ببعض القواعد والإجراءات الخاصة بطرق استغلال بعض الجداول، بالتالي تبدأ العملية بإرسال التعليمات من قبل المديرية العامة مرفقة بالجداول المتعلقة بالتقديرات إلى كل الدوائر الوزارية في شهر فبراير وتتضمن بعض التوجيهات للقيام بعملية التقدير، إلى جانب توضيح طرق وآليات تقديم تلك المشاريع بعد ذلك تتولى كل وزارة بدورها إعطاء التعليمات القيمة لكل المصالح التابعة لها لاقتراح مشروع الميزانية الخاصة بمصالحها.

بعد الانتهاء من ذلك ترسل كل الجهات الإدارية مشروع ميزانيتهم إلى الوزارة الوصية في الأجل المحددة لتتولى بدورها جمع وحصر مجمل التقديرات والشروع في دراستها ومناقشتها لتصل بعد ذلك لإعداد مشروع الميزانية المتعلقة بالوزارة إلغاء مبالغ أو تخفيضها في حالة المبالغة¹.

ثم ترسل مشاريع الميزانيات إلى وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) لتشروع في دراسة التقديرات لتأتي مرحلة المناقشة مع الوزراء الذين يحاولون دائما بمطالبهم مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة ولكن في حالة المبالغة أو عدم تبرير المبالغ يحق للمديرية تعديلها نظرا للسياسة المتبعة ترشيد الإنفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف .

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الميزانية الخاص بكل الدوائر الوزارية بما فيها وزارة المالية مع اشتراك المديرية العامة للضرائب التي تتدخل لدراسة مشاريع القوانين إلى جانب مختلف المديريات التي تم إحداثها بعد عصرنة الميزانية منها و المديرية العامة للميزانية²، يتم إعداد الميزانية العامة إسنادا إلى مختلف التقارير التي

¹ أيمن محمد الشريف: ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية القاهرة 2005 ص 480.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 346/07 المشار إليه سابقا .

أعدت من قبل المصالح المتعددة كالمراقب المالي، إلى جانب استغلال الحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي¹ الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بالميزانية الماضية .

للقيام بتقديرات الميزانية، تشترط مراعاة جملة من المبادئ التي تقتضي سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية إلى جانب ضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة.

واستنادا لذلك الإيرادات يجب أن يعرض مشروع قانون المالية في شكل واضح ودقيق لمجمل النفقات والإيرادات العمومية، وأن تكون المعطيات والبيانات المالية والإحصائية معبرة عن الواقع.

تختلف الآليات المتبعة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات العمومية.

أولا : النفقات العمومية

تطبيقا لنص القانون المتعلق بقوانين المالية يوجد ثلاثة أنواع من الإعتمادات²، تقييمية و وقتية وحصرية.

1- الإعتمادات التقييمية

يقصد بها³ تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب، والمتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشأن، والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها، ويمكن للحكومة تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسلطة التشريعية

2- الاعتمادات الوقتية

وفقا لنص المادة 30 من القانون المتعلق بقوانين المالية تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية .

¹ القانون رقم 21/90 في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 26 من القانون رقم 17/84.

³ المواد 27 و 29 من القانون رقم 17/84.

3- الاعتمادات الحصرية

تتمثل الإعتمادات الحصرية في تلك المبالغ الوارد بها الحد الأقصى لها، ويمكن للحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مثل دفع الأجور¹.

تجدر الإشارة إلى أن بعض المشاريع تتطلب مدة طويلة قد تزيد عن سنة، بالتالي المتابعة وتنفيذ العمليات، وتحقيق الأهداف المسطرة العامة مما يتطلب ويستدعى إتباع وسيلتين : اعتمادات الالتزام **crédits d'engagement** أو اعتمادات الدفع **crédits de paiement**.

أ - إعتمادات الالتزام

يقصد بها أن تدرج المبالغ الإجمالية لتقدير النفقات في ميزانية السنة الأولى، بهدف ذلك إلى التأكد من الناحية القانونية، يمكن تقدير النفقات، أما من الناحية الفنية فيسمح الارتباط بالنفقات دون أن يتم دفعها فعلا، ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع².

ب - إعتمادات البرامج

تقتضي هذه الطريقة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى البرامج **loi de programme** ، الذي يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، بمقتضاه يتم تقسيم البرامج لعدة سنوات، ويقرر لكل جزء منها الإعتمادات الضرورية³ ويهدف ذلك إلى ضمان ديمومة واستمرارية السياسة وتفاذي النتائج المترتبة على مبدأ السنوية .

ثانيا : تقدير الإيرادات العمومية

تعتبر عملية تقدير الإيرادات العمومية من المسائل الصعبة، حيث تتطلب التنبؤ بكل التغيرات الاقتصادية لتحديد مصادر الإيرادات خاصة الضرائب، لكونها من بين المصادر الأساسية والهامة ويتم ذلك بإتباع أسلوبين :

1 - الأسلوب الآلي للتقدير

يتم تقدير الإيرادات وفق هذه الطريقة بصفة آلية، دون إعطاء أي سلطة تقديرية للقائمين بعملية تحضير مشروع قانون المالية للتدخل لتقدير الإيرادات، وإنما يستند على طريقة السنة ما قبل الأخيرة على

¹ المادة 31 من نفس القانون

² عادل احمد حشيش، أساسيات ، مرجع سابق ،ص 300.

³ عادل احمد حشيش، أساسيات ،نفس المرجع، 301.

سبيل المثال يتطلب الأمر لإعداد ميزانية سنة 2010 أن يتم ذلك خلال سنة 2009 ويستند أثناء تحضير المشروع على الأرقام والنتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ ميزانية سنة 2008.

2 - الأسلوب المباشر

يهدف الأسلوب المباشر للتقدير إلى التنبؤ باتجاهات أي مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة و تقدير حصيلته استنادا لدراسة دقيقة¹.

تبلغ وتخطر السلطة المختصة كل مؤسسة في القطاع العام التوقع بحجم مبيعاتها وإيراداتها المستقبلية إلى جانب قيام كل وزارة ومختلف مصالحها بتقدير أوجه التحصيل التي ينبغي تحقيقها (رسوم وضرائب) على أن تتولى وزارة المالية تجميع ذلك وتقدير الإيرادات المتوقعة تحصيلها في السنة المقبلة .

تعتبر هذه الطريقة أقرب إلى الواقع بالتالي يجب على اللجان المختصة الاعتماد عليها لتقدير الإيرادات الخاصة بالسنوات المنتهية بعيدا عن المبالغة والتفريط .

المطلب الثاني

آلية مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية

نظرا لأهمية الدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانونا ما لم يحصل على موافقته وتتعدد صلاحياته باختلاف أنظمة الحكم في الدول رئاسية كانت أم برلمانية منها الوضع الخاص في الجزائر بعد صدور دستور 1996 الذي قرر وكرس نظام الازدواجية لأسباب عديدة بخلاف ما قرره الدساتير السابقة (نظام الأحادية) ومن خلال دراستنا تطرقنا في الفرع الأول : رقابة البرلمان على دراسة مشروع قانون المالية، وتناولنا في الفرع الثاني: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء لمشروع قانون المالية.

¹ أحمد عادل حشيش، مرجع سابق، ص301

الفرع الأول: رقابة البرلمان على دراسة مشروع قانون المالية

أولاً: دور البرلمان

لا بد أن تتم الموافقة على مشاريع القوانين من قبل المجلسين مجتمعين حتى وأن كان يحق لكل منهما مناقشة المشاريع بصفة مستقلة عن المجلس الآخر على الرغم من ذلك فلم تأخذ اغلب الدول بهذا المبدأ وتتضمنه دساتيرها حيث ميزت بين الاختصاص التشريعي¹ لكل منهما وتقرير سلطات أوسع للمجلس الشعبي الوطني ويتضح ذلك خاصة في المسائل المالية و طرق رقابة السلطة التنفيذية من خلال هيمنة المجلس الشعبي الوطني في مناقشة قانون المالية إلى جانب سلطة اقتراح مشاريع قوانين المتعلقة بإحداث الضرائب أو إلغائها أو زيادتها دون مجلس الأمة

إثر إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني يتم تسجيله في جدول أعماله و تعلم به الحكومة والنواب خلال مدة خمسة عشرة (15) يوماً قبل بداية دورة الخريف التي تفتتح في اليوم الثاني من الأسبوع الأول لشهر سبتمبر

1- الاختصاص التشريعي

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية لاعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية والتي تتمثل في سن القوانين عبر مختلف المراحل المقررة ابتداء باقتراح مشروع القانون حتى التصويت عليه من قبل البرلمان ويستوي الأمر في ذلك سواء كانت الاقتراحات مقدمة من البرلمان² أو من الحكومة

بالرجوع إلى نصوص دستور سنة 1996 خاصة المادة 119 منه يتضح أن المبادرة بالقوانين حق مشترك بين كل من الحكومة والنواب³ في حين أن المادة 121 نصت على " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات تساوي عل الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

¹ لقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن كل مادة خارجة عن نطاق صلاحيات المجلس التشريعي تدخل في الأمور التنظيمية التي تعود للحكومة حق اتخاذ القرارات بشأنه .

² أيمن محمد شريف مرجع سابق ص 480-452 ..

³ لمزيد من التفصيل انظر مرجع أيمن محمد شريف من ص 480 وما بعدها.

إلى جانب أن مجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني محددة على سبيل الحصر بينما تدخل مجلس الأمة يقتصر على التصويت على القوانين التي سبق للمجلس التصويت عليها.

2- الاختصاص المالي

يشمل الاختصاص المالي ثلاثة عناصر¹ تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الأموال العامة.

في حين حدد الدستور الجزائري الصادر في سنة 1996 وكذا دستور 2016 مجالات تدخل السلطات الثلاثة حيث يعتبر المجال المالي من بين المجالات التي تعود للبرلمان ولكن من الناحية العملية يمكن تسجيل أن المشرع الفعلي والحقيقي هو السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها ومصالحها المتنوعة وإدارتها العامة من وزارة المالية التي تعتبر حجر الزاوية في العملية باعتبارها المسؤول الأول على الخزينة العمومية وحارس الأموال العامة وبالتالي تحتل مركزا هاما وتلعب دورا رئيسا وتقنيا حتى أنها تحتكر أو تستحوذ على المجال المالي على الرغم من الأهمية والدور الأساسي الفعال الذي تلعبه إلا أنه ليس بالدور المقرر لان أغلبية القرارات المختلفة بالميزانية هي نتيجة قرارات سياسية التي هي من صنع الحكومة.

على الرغم من أن تحضير مشروع قانون المالية يعد من صميم صلاحيات السلطة التنفيذية إلا أن اعتمادها يتم قبل البرلمان صاحب السلطة المقيدة خاصة فيما يخص التعديلات إلى جانب ضرورة احترام مدة خمسة وأربعون يوما للمصادقة على مشروع القانون، وبعد انقضاء المدة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر.

يعتبر حق السلطة² التشريعية للمصادقة على قانون المالية من بين الحقوق الأساسية، من ثم يمنع على الحكومة تنفيذها (الميزانية) قبل الحصول على موافقة السلطة التشريعية ذلك طبقا للمبدأ السائد "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" ويترتب على ذلك حق هذه الأخيرة³ في الموافقة على الضرائب وممارسة العملية الرقابية حيث يتطلب الأمر أن يقدم مشروع قانون المالية في شكل واضح وبأسلوب بسيط وأن يشمل جوانب نشاط

¹ أيمن محمد شريف، مرجع سابق ص 481.

² كما نصت المادة 141 من دستور 2016 على: ان القانون المتعلق بقوانين المالية يعد من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية"

³ نصت المادة 112 من الدستور على: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله سيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه

الحكومي¹، إلى جانب الجدية والصراحة للنهوض بعبء تلك المهمة من قبل نواب الشعب والهدف منذ ذلك تمكينها (السلطة التشريعية) من القيام بالدراسة المعمقة والدقيقة والمناقشة قبل الموافقة²على الرغم من الجهود الجبارة التي تبذلها السلطة التنفيذية لتحقيق وبلوغ أهدافها إلا أن مشروع قانون المالية أصبح وثيقة بالغة التعقيد نظرا لتعدد أقسامه ومضمونه بسبب تغير التوجه الاقتصادي³.

وبالتالي يصعب على الخبراء وأهل الاختصاص فهمها ومعرفة أهدافها خاصة إذا اقتضى الأمر إدخال التعديلات على المشروع لذلك يجب أن يتم ذلك عم وعي ودراسة شاملة ودقيقة لكل المسائل الاقتصادية والمالية مما يزيد من صعوبة دراسة المشروع من قبل السلطة التشريعية⁴.

ثانيا: دور اللجان البرلمانية لدراسة مشروع قانون المالية

تعتبر الوظيفة التشريعية من الدعائم الأساسية للعمل البرلماني والوظائف الهامة التي يتولاها ويشرف عليه البرلمان بغرفتيه بمختلف أجهزته المساعدة له من مكتب المجلس واللجان الدائمة⁵والغير الدائمة تلعب هذه اللجان⁶ دورا أساسيا، بحيث تعد المحور الأساسي والفعال في العملية التشريعية إذا ما أحسن استعمالها .

بذلك تمارس منهما الصلاحيات المخولة لها دستوريا والمحددة والمنظمة بمقتضى القانون العضوي رقم 12/16 والأنظمة الداخلية للغرفتين.

¹ محمد عباس محززي، مرجع سابق ص 439.

² عادل احمد حشيش، مرجع سابق ص 303.

³ يمكن إرجاع سبب التعقيد إلى اتجاه هيكل الاقتصاد الداخلي نحو التعقد في مجموعة بسبب الأخذ بتقسيم العمل والتخصص ونتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي للدولة و تعدد أهدافها وجوانبه وانتشار إثاره وكل جوانب الاقتصاد القومي...."

⁴ نصت المادة 9 من القانون العضوي المشار إليه سابقا على: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي :

✓ الرئيس

✓ المكتب

✓ اللجان الدائمة

⁵ تقوم اللجان بدراسة القوانين والاقتراحات، بصفة دقيقة وتحليلية مع تسجيل الملاحظات بما يضمن الوصول إلى استنتاجات قيمة وبلورة التوصيات والتعديلات الواردة، ثم الشروع في إعداد التقرير التمهيدي والتكميلي للنص لتقدمه للجلسة العامة لغرفتي البرلمان من أجل المناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة .

⁶ أنظر المواد من 107 إلى 110 من الدستور لسنة 2016.

لقد حددت اختصاصات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بحيث يستقل كل منهما عن الآخر من الناحية السياسية والإدارية والفنية والمالية، مما يضمن لهما القيام بوظائفهما على أحسن وجه إلا أن ذلك لا يعني انعدام التعاون والتنسيق بينهما¹.

تعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة العمود الفقري للبرلمان، والمركز الأساسي للعملية التشريعية، نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي، إلى جانب اللجان التشريعية الدائمة، يوجد لجان غير دائمة والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، التي ينصب ويقتصر دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة حدوث خلاف، بالإضافة إلى لجان التحقيق التي يقتصر مهامها على مراقبة أعمال الحكومة².

1- صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة

تعد اللجان البرلمانية من بين أجهزة غرفتي البرلمان، الأساسية في العملية التشريعية، حيث تعمل وتسهر على دراسة مشاريع القوانين والاقترحات بصفة دقيقة وتفصيلية وتحليلية، لمجمل الأحكام بهدف استخراج، واستنباط الحلول المناسبة، واكتشاف النقائص والثغرات، مع تقديم الملاحظات المناسبة والتوصيات البناءة أثناء إعداد التقرير التمهيدي والتكميلي المتعلق بالنص محور الدراسة لتقديمه للجلسات العامة لغرفتي البرلمان للمناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة.

فهي تمثل الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدافعة لعمل المجلس، بحيث تعد جهة استشارية للمجلس أثناء مناقشة النص³.

2- دور لجنة المالية والميزانية

تتدخل لدراسة مشروع قانون المالية لجنة تشريعية مختصة، تتمثل في لجنة المالية والميزانية التي تساهم في تحقيق تخطيط سياسة الدولة عن طريق الميزانية، كما تلعب دور الوساطة بين البرلمان والحكومة⁴.

¹ يتشكل المجلس الشعبي من اثني عشرة لجنة دائمة، ويتراوح أعضائه ما بين 20 إلى 30 عضوا.

² في فرنسا يمكن للنواب داخل مختلف اللجان العمل على مناقشة وتحليل المعلومات المتعلقة بالمشاريع السنوية للأداء، وتشكل المعلومات الخاصة بالكفاءة شبكة معلومات مميزة للحكم على صحة وفعالية الأداء في البرامج.

³ عمر التونكي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية مجلد الإدارة عدد 2، 2006، ص 28.

⁴ مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 37.

كما تعد النواة الضرورية لوضع وإخراج القانون إلى حيز التنفيذ، سواء كان من الناحية القانونية¹ أو من الناحية العملية، وتحمل مكانة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية، فبعد إيداع مشروع قانون المالية من قبل اللجنة على مستوى مكتب الجمعية العامة في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر من كل سنة، تشرع في دراسة المشروع، ويحظر عليها إدخال أي تعديل، مع إمكانيات تقديم الاقتراحات والتصويبات التي تراها ضرورية.

من الناحية القانونية فهي تعد من بين اللجان الدائمة التي يمكن استدعائها أثناء دورات المجلس وفيما بين الدورات¹.

كما تعتبر المفوض الرئيسي للحكومة مع وزير المالية بشأن مشاريع قوانين المالية، إلى جانب دورها في فحص ودراسة مدى قبول التعديلات، وعلى ضوء ذلك اقتراح النصوص المناسبة.

أما من الناحية العملية، فهي بمثابة الحلقة الأساسية والهامة التي تربط العملية التشريعية، إلى جانب الصلاحيات المخولة لها من خلال استجواب الحكومة، والاستعانة بالخبراء من أجل الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنها من تأدية مهامها على أحسن وجه².

بالرجوع إلى نص المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ يتضح تفوق وأهمية لجنة والميزانية من خلال عددها، بحيث تضم من 30 إلى خمسين عضوا على الأكثر، هذا إلى جانب المجال الحيوي والحساس الذي تتدخل فيه المتمثل في المجال والضريبي، مما يمكنها من التحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية.

في حين أن عدد أعضاء لجان مجلس الأمة يتراوح ما بين 10 و15 عضوا، بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تضم من 15 إلى 19 عضوا⁴.

¹ المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² عمر التونكتي، مرجع سابق، ص 21.

³ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر عدد 53 لسنة 1997.

⁴ المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وفقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية، التي لها الاستمتاع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة إذا اقتضى الأمر ذلك¹.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني الطلب إلى رئيس الحكومة .

كما يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان، ويستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني².

الفرع الثاني: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء لمشروع قانون المالية.

تعد اللجنة المتساوية الأعضاء بمثابة لجنة الصلح التي تتولى دراسة النص موضوع الخلاف بهدف الوصول نهائي ليعرض على الغرفتين للمصادقة دون مناقشة.

مما يستوجب توضيح صلاحيات اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر .

صلاحيات اللجنة المتساوية الأعضاء

قد يحدث خلاف بين الغرفتين، يحول دون المصادقة على مشروع قانون المالية وبمناسبة ذلك تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وقد تضمن دستور سنة 2016 أحكاما تقريرية تتعلق باجتماع لجنة متساوية الأعضاء¹ في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، و بالرجوع إلى أحكامه خاصة المادة 138 ف 5 منه³ يتضح انه لم يتعرض إلى تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء، و جاء القانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لتكملة أحكام الدستور في هذا الشأن.

¹ نصت المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس على أن : للجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني الحق في أن يستمع في أطار جدول أعمالها إلى ممثل الحكومة ، كما يمكنها الاستماع إلى عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك.

² المادة 26 ف 3 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

³ المادة 138 من الدستور 2016 المعدل و المتمم.

وتجتمع اللجنة بطلب من الوزير الأول خلال العشرة أيام التالية لتاريخ تبليغ الطلب، لدراسة واقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف¹، بحيث تتمتع الغرفة العليا بحق التعديل مثل الغرفة الأولى وفي حالة وجود خلاف تعطى الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى، لأنه من مميزات النظام أحادي الغرفة السرعة في إجراءات التصويت على القوانين، على خلاف نظام الغرفتين الذي يتطلب وقتاً طويلاً ويعتمد على مبدأ الحوار والصلح².

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة النص المحال عليها والنظر في الأحكام موضوع الخلاف لذلك لها الاستماع إلى كل عضو من أعضاء البرلمان، أو أي شخص ترى فيه مصلحة، ومن شأن شهادته أن تديرها وتوضح لها بعض الأمور، ثم يتم عرض اقتراح النص الذي أعدته اللجنة والمتعلق بالحكم أو الأحكام محل الخلاف على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

ويعرض النص أولاً على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ثم إحالته على مجلس الأمة للتصويت وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بينهما، تسحب الحكومة النص بصفة نهائية أما في حالة الموافقة ينظر مجلس الأمة في مشروع النص، الذي تم إرساله بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره، أو عرضه على المجلس الدستوري .

تتحلى أهمية اللجنة، نظراً لكونها الأداة الوحيدة والأساسية التي تمكن المجلس من التشريع، وتفادي النقائص واكتشاف الأخطاء والثغرات في النصوص، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى تحسين العمل التشريعي وضبطه، إلى جانب تسهيل عملية تنفيذه بصفة جيدة وسليمة بما يحقق أهداف المجتمع³.

من خلال نص المادة 138 من الدستور 2016 خاصة الفقرة 5⁴ منه يتضح أن النص محل الخلاف

بين الغرفتين والمتعلق بقوانين المالية لا يحال على اللجنة مثل ما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية

¹ مصطفى درويش، مرجع سابق، من ص 45- 48

² مقرران آيت العربي، نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهد الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003، ص 70.

³ نصت المادة 126 الفقرة 2 من الدستور على: غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري .

⁴ أنظر المادة 138 دستور 2016.

كما يتضح مدى تفوق السلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة، مما يعد امتيازاً لفائدة الوزير الأول، الذي يمكن بموجبه التدخل، أو ترك النص عالفاً على مستوى مجلس الأمة.

إلى جانب سكوت المشرع عن تحديد المدة القانونية التي يشترط على اللجنة إرسال التقارير النهائية إلى البرلمان، وذلك في حالة دراسة النص والاتفاق عليه، وهو بطبيعة الحال في صالح الحكومة مما أدى إلى التماطل في دراسة النصوص القانونية إن لم نقل الانعدام حتى من الناحية العملية حيث أثبت تعطيل العديد من النصوص القانونية، وقد أرجع رؤساء الحكومات السابقة السبب في ذلك إلى عدم وجود نص قانوني يجبرهم على استدعاء هذه اللجنة خلال مدة زمنية محددة¹.

إن عدم استدعاء هذه اللجنة هو تعطيل القانون المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى التي تمثل الإرادة الشعبية. لأنه بالرجوع إلى نص المادة 126 من الدستور يلتزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل ثلاثين يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه.

الفرع الثالث: آليات المناقشة والتعديل والتصويت على مشروع قانون المالية.

تعد مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية من صلاحيات السلطة التشريعية دون غيرها في حين استقرت الأعراف والتقاليد على أن المراحل الأخرى عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

يفتح رئيس الجلسة المناقشة، وتعطى الكلمة لمقرر لجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الذي أعدته اللجنة موضحة المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الإقتصادي والمالي للبلاد

أولاً: تعديل مشروع قانون المالية

قد تطرأ ظروف مهينة تستوجب إدخال تعديلات على مشاريع القوانين، وفقاً للأحكام المقررة دستورياً، وتتوفر شروط شكلية وأخرى موضوعية.

¹ مقران أيت العربي، مرجع سابق، ص 72.

1- التعديلات في المجال المالي

يعتبر حق تعديل¹ مشاريع القوانين من الصلاحيات المخولة للبرلمان ونظرا لكون إجراء التعديل إجراء جديد يتضمن إضافة لمشروع قانون المالية وليعبر عن الواقع، يتطلب الأمر أن يكون لدى النواب المعلومات الضرورية والكافية قصد استغلالها .

إلى جانب توفر الشروط الشكلية والشروط الموضوعية.

لقد أكدت أغلب دساتير الدول ومنها الجزائري على ممارسة حق التعديل لكن بشروط، ويعتبر من بين الشروط التعسفية، أو بمثابة حق الفيتو لصالح السلطة التنفيذية.

لقد أجمعت أغلب دساتير الدول على منع التعديل في المجال المالي، وذلك لاعتبار الميزانية برنامجا يهدف إلى تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن ثم كل محاولة لإدخال أي تعديل يؤدي إلى الإخلال بالتوازن، وتحقيق الأهداف العامة، إلى جانب التخوف من استغلال النواب أو منح لهم حق التعديل لتغليب المصالح الحزبية عن المصلحة العامة .

إلا أن الأمر يختلف بشأن المجال، المالي، حيث بالرجوع إلى أحكام الدستور، حيث نصت المادة 139 منه على عدم قبول اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ومن ثم يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض أي قانون إذا كان مخالفا لذلك .

يتضح جليا أن حق الاقتراح في المجال المالي مقصور على السلطة التنفيذية، لكونها المسؤولة على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ومن ثم هي أدرى بما تحتاجه من تشريعات، ويمنع على السلطة التشريعية اقتراح نفقات جديدة أو زيادة نفقات إضافية على تلك المعروضة عليها أثناء دراسة مشروع قانون المالية ذلك ما تقرر في نص المادة 122 الفقرة 12، بأن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة نظرا لأن السلطة التنفيذية

¹ عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1988، ص 346.

تنظر إلى مشروع قانون المالية في شكل وحدة منسجمة ومترابطة وكل تعديل في المشروع يفقد قيمته ويخل بالانسجام القائم بين مختلف أجزائه مما أدى إلى عدم إطلاق حرية السلطة التشريعية وتقييد سلطتها¹.

على الرغم من الاعتراف بأن حق اقتراح القوانين وتعديلها بشكل عام يعد من الحقوق الأصلية للبرلمان إلا أن تحضير مشروع قانون المالية يخرج عن ذلك من صلاحيات الحكومة، لكن بشرط أن يتم إقراره من طرف السلطة التشريعية لأن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل نظرا لصدوره من السلطة المختصة بوضع القانون.

كما تتجلى أيضا تقييد سلطة البرلمان من خلال احترامه لمدة خمسة وسبعين يوما (75) للمصادقة على مشروع قانون المالية، وفي حالة عدم احترام المدة لأي سبب يصدر مشروع قانون الحكومة بأمر ولم يبق للنواب سوى إدخال التعديلات التي يمكن رفضها من خلال إثارة مسألة الجانب المالي.

وقد يكون التعديل بسبب زيادة الإيرادات أو اقتصاد في النفقات لعدم استعمالها كلها فيكون التعديل في النتائج لا في الأرقام وهو تعديل تقتضيه ظروف التنفيذ العملي لتقديرات وتخمينات غير ثابتة أما إذا لم يتم تحصيل الإيرادات بشكل يتضمن تغطية النفقات وفق الشكل والمبالغ المسجلة في الميزانية المصادق عليها أو تعذر التحصيل لأسباب غير طبيعية، وعدم كفاية الاعتمادات المخصصة للنفقات أو ظهور حاجات جديدة تستوجب نفقات إضافية، بالتالي تكون الضرورة ملحة لتعديل مشروع قانون المالية إما بزيادة الإيرادات أو بفتح اعتمادات إضافية، فتضطر الحكومة للرجوع إلى البرلمان تطلب منه الموافقة، و من ثم يمارس من جديد رقابة لاستعمال الأموال العامة.

أ- الشروط الشكلية و الموضوعية للتعديلات

لقبول التعديلات يجب توفر شروط شكلية وأخرى موضوعية

✓ الشروط الشكلية

اشترط القانون لقبول التعديلات توفر جملة من الشروط من الناحية الشكلية تتمثل فيما يلي :

¹ أنظر كل من المواد 12 من القانون رقم 17/84، المتعلق بقوانين المالية .

الكتابة: أي أن يكون التعديل مكتوبا، وذلك من أجل تمكين مصالح الغرف من القيام بطبع وتوزيع التعديلات على مختلف الأجهزة والأعضاء، قصد المناقشة وتقديم آرائهم إما بالتأييد أو بالرفض، نظرا لأهمية الكتابة فقد عملت أغلب الأنظمة على النص والتأكيد عليها¹.

التوقيع : يكون من قبل 10 نواب على الأقل، ومن خلال 3 أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، وأن ينصب التعديل على مادة معينة، أو له علاقة مباشرة بالنص محور الدراسة، وأن تكون معللة وموجزة .

وبعد ذلك تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الذي يقدر مدى قبول التعديلات المقدمة من طرف النواب، أما الحكومة فهي غير مقيدة بمدة زمنية محددة بحيث يمكن لها تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة محل الدراسة.

ففي حالة الرفض، يجب أن يكون معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل، أما في حالة قبول التعديلات فإن مكتب المجلس يجيئها إلى اللجنة المختصة و تبلغ الحكومة بذلك.

✓ الشروط الموضوعية

يقصد بالشروط الموضوعية أن اقتراح قانون أو تعديل لا يكون قابلا للمناقشة إذا كان مخالفا لمبادئ الدستور، أو النظام الداخلي للغرف البرلمانية، فحسب الفقه هناك نوعان من الشروط، الشروط الدستورية والشروط التنظيمية.

1- الشروط الدستورية: تلك التي ذكرت في الدستور منها الشرط المالي، وشرط الإختصاص التشريعي .

أ-الشرط المالي : لقد تضمن كل من الدستور الفرنسي والجزائري هذا الشرط، مفاده عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات وزيادة النفقات.

وتم تكريس المبدأ في القانون العضوي لسنة 2001 خاصة المادة 47 منه.

¹ أمين شريط، حق التعديل في البرلمان الجزائري - مجلة الفكر البرلماني عدد 10، 2005، ص75

ب- شرط الاختصاص التشريعي: لقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يعود إلى التنظيم، وبالرجوع إلى أحكام الدستور فالمجالات التي يشرع فيها البرلمان حددت على سبيل الحصر، وما عداها يعود ويدخل في المجال التنظيمي/ن مما يستتج أن الاقتراحات والتعديلات يكون قبولها مقيدا ومشروطا ضمن الاختصاص التشريعي، ذلك ما لم يتضمنه النظام للمجلس الشعبي الوطني .

2- الشروط التنظيمية: تتمثل في تلك الشروط التي تقررها الأنظمة الداخلية للغرف مثل شرط العلاقة الذي كان محل خلاف في العديد من الدول التي حاولت، وعملت على إيجاد حل للإشكالية، أما فيما يخص النظم التي تعتمد على الذهاب والإياب¹، يحسم الخلاف كما يلي إذا صادقت الغرفة التي سبق أن عرض عليها النص لأول مرة، ثم أحيل إلى الغرفة الثانية وصادقت على بعض الأحكام، وأدخلت تعديلات على الأخرى، ثم إعادته إلى الغرفة الأولى فلا يمكن لها إدخال تعديلات، لأن دورها يقتصر وينصب على مناقشة وتعديل ما أدخلته الغرفة الثانية، ومن ثم فالتعديل لا يكون مقبولا إذا مس أحكاما تمت المصادقة عليها من قبل الغرفتين² .

✓ شرط العلاقة: يجب توفير علاقة بين التعديل والنص الأصلي ومن ثم التمييز التعديل بحد ذاته الذي يشترط أن يتعلق بمادة معينة من النص محل الخلاف أو على فقرة أو جزء منها وبين التعديل المتعلق بمواد جديدة إضافية .

ثانيا : المناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية

تعتبر عملية سن القوانين والتصويت عليها من اختصاصات البرلمان بغرفتيه، لكن بالرجوع إلى القانون العضوي والأنظمة الداخلية للغرف، يتضح الاختلاف الموجود بينهما من خلال تحديد الشروط الواجب توفرها على مستوى المجلسين.

3- شروط عملية المناقشة والتصويت

لمناقشة والتصويت على مشاريع القوانين يجب توفر بعض القواعد الإجرائية التي حددها الدستور وتلك المتضمنة في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

¹ أنظر المواد، 140، 142، 141، من دستور 2016.

² أمين شريط: حق التعديل، مرجع سابق، ص 80.

أ - على مستوى المجلس الشعبي الوطني

تطبيقا لنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تصح مناقشات المجلس مهما يكن عدد النواب الحاضرين، لا يصح التصويت بالمجلس إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد (6) ساعات على الأقل و (12) ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين .

ب - على مستوى مجلس الأمة

إذا كان وجود مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية¹، يكتسي أهمية بالغة نظرا لاعتبارات عديدة فإن المؤسس الدستوري قام بتعزيز دورها من خلال الأحكام القانونية إلى جانب الدور الفعال الذي يلعبه لضمان استمرارية الدولة وديمومتها، والوحدة الوطنية والمحافظة على نظامها وفيمتها ومصالحها سواء كان على المستوى أو الخارجي إلى جانب تعميق التمثيل الديمقراطي وترسيخ دولة القانون وحقوق الإنسان بكفاءة وفعالية².

إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق المجلس الشعبي الوطني، سواء تعلق الأمر بقوانين عادية أو قوانين عضوية، فإنه يتقاسم بصفة متساوية عملية التشريع مع المجلس الشعبي الوطني³.

ما يمكن تسجيله من الناحية العملية أنه لم يحدث أن أمتنع مجلس الأمة على التصويت على قانون المالية، أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه ويرجع السبب إلى ضرورة احترام ميعاد 75 يوما وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية، مما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بأمر ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني أثر لها⁴.

¹ أحدث مجلس الأمة لتحقيق ما يلي لتمثيل المجموعات المحلية، تجنب تميش بعض الكفاءات، بعد أداة لتحقيق التوازن الخارجي في علاقة السلطة والحكومة

² بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 200/2، ص 70 - 75.

³ نصت المادة 120 من الدستور على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "

⁴ نصت المادة 138 الفقرة 6-7 من الدستور 2016 على " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوم (75) يوم من تاريخ إيداعه، في حالة عدم المصادقة عليه في الآجل المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

1- طرق التصويت على القوانين

بالرجوع إلى نص المادة 29 من القانون العضوي تنضح إجراءات التصويت على القوانين ن التي تتمثل فيما يلي :

أ- التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر إجراء عادي لمناقشة ودراسة مشاريع قوانين أو اقتراحات القوانين، و يتم ذلك وفق مرحلتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة.

للسروع في المناقشة يتطلب الأمر احترام ترتيب معين، فيتم الاستماع إلى ممثل الحكومة إذا كان النص يتعلق بمشروع قانون ، ثم يفسح المجال لتدخلات النواب.

أما إذا تعلق الأمر باقتراح قانون يستمع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ممثل الحكومة، مقرر اللجنة ثم إلى المتدخلين من النواب، تنصب المناقشة على النص بأكمله، وعلى هدوء المناقشات يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص جملة، وإما التصويت عليه مادة، أو تأجيله، و ينظر المجلس فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة .

ب- التصويت مع المناقشة المحدودة

استنادا لنص المادة 36 من القانون العضوي 12/16، ينحصر ويقتصر حق المناقشة على أصناف محددة في كل من ممثلي الحكومة أو اللجنة المختصة أو أصحاب الاقتراح. ويستهدف من وراء ذلك منع الاختلافات التي قد تطرأ والتي من شأنها تعطيل وعرقلة العملية التشريعية ذات الأهمية الحساسة.

ولكن على الرغم من ذلك يمكن القول أن هذه الآلية في صالح الحكومة التي تستحوذ وتحتكر المبادرات التشريعية، إلى جانب تدخلها عن طريق حضور أشغال اللجان¹ المختصة، مع تقديم آرائها حول الاقتراحات المقدمة مع الاستفسارات و التوضيحات المقنعة و المواثية لمشاريعها.

ج - التصويت بدون مناقشة

يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب، ولا يطبق إلا في حالة الأوامر، ذلك ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس

¹ المادة 36 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 12/16.

الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور 2016 و يمنع تقديم أي تعديل، و تعرض الأوامر مباشرة للمصادقة بدون أية مناقشة في الموضوع.

يتضح من خلال هذه المادة أن التصويت بدون مناقشة تعد وسيلة وآلية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية و كانت في نفس الوقت مع رئيس الجمهورية تلجأ إلى طريقة الأوامر.

ثالثا: الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عليها

لإخراج مشروع القانون إلى حيز الوجود، يتطلب الأمر أن تكتمل مراحل القانونية منها التصديق الذي يتمثل في ذلك الحق المخول بمقتضى الدستور لرئيس الجمهورية، كما يمكن تعطيل المسار القانوني من خلال طلب قراءة ثانية، ففي حالة الموافقة تنتهي العملية التشريعية بإصدار القانون من طرف رئيس الدولة، التي تضاربت و اختلفت الآراء حول تعريفه¹.

1- القيمة القانونية للرخصة البرلمانية

يعتبر التصديق ركنا هاما في العملية التشريعية، إذ بدونها لا يمكن اعتبار القانون نافذا.

والتصديق على قانون المالية يعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لأرقام حسابية (نفقات وإيرادات) لمدة سنة والتي تتطلب الموافقة عليه وفقا للأهداف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

يقصد بالتصديق الإجازة الصادرة عن البرلمان للحكومة التي تمكنها من القيام بعملية التحصيل وتنفيذ النفقات ضمن الحدود المرسومة وأوجه الاستعمال ووفقا للأحكام القانونية.

إلا أن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات حيث أن الإجازة للإيرادات

تعني الإلزام في تحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة ولكنها لا تعني الإلزام بالتقييد بالأرقام الواردة

في الميزانية بل يمكن تجاوزها.

¹ المادة 75 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

في حين النفقات تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام بصرفها كليا أو جزئيا.

بما أن مشروع القانون يمر عبر مراحل مختلفة، مع ضرورة احترام الإجراءات التي حددها الدستور أو تلك التي تضمنتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية بمضى على الوثيقة المقدمة إليه بذلك تكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثار قانونية، بذلك يصدر قانون يسمى "قانون المالية".

وينشر وفقا للأصول المعمول بها في نشر القوانين، متضمنا الترخيص للحكومة للقيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات وفقا للتقسيم المحدد، وضمن الحدود التي رسمها البرلمان، أي احترام سقف المبالغ التي رصدها.

والإصدار عرف بالعمل الذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية، قصد الإعلان عن ميلاد قانون جديد. فالرئيس من خلال ذلك الإجراء والشهادة الرسمية يعلن أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان قد توفرت فيه الشروط الشكلية والموضوعية المحددة في الدستور¹.

يعد الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها القانون، وبدونها لا يمكن له أن يرى الوجود ويخرج إلى حيز الوجود، رغم موافقة البرلمان عليه.

إذا التصديق والإصدار هما عمليتان لا بد للقانون الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان من المرور بهما، حتى تكتمل عناصره الشكلية، وبالتالي نظرا لتداخلهما واجتماعهما واتحادهما لم تتعرض دساتير الدول².

أما في الجزائر يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه ثلاثون يوما باستثناء حالة طلبه قراءة ثانية، أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه³

¹ الإصدار عبارة عن تسجيل سن التشريع و وضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات

الدولة أيمن محمد شريف ، الازدواج الوظيفي مرجع سابق، ص 208 .

² أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي، ص 328-329.

³ المادة 144 من تعديل الدستور سنة 2016 .

2- النظريات الفقهية.

على الرغم من اعتراف كل الدساتير بحق رئيس الدولة في الإصدار إلا أنه ثار جدل فقهي حول طبيعته القانونية، بذلك ظهرت ثلاثة اتجاهات:

أ- الإصدار عمل تشريعي

يعتبر الإصدار عملا تشريعيا، بالتالي يدخل في إطار صناعة القانون الذي لا تكتمل عناصره وجوانبه إلا بالإصدار¹.

ب- الإصدار عمل تنفيذي

وفق هذا الرأي يعد الإصدار بمثابة الإعلان عن وجود أو إنشاء القانون² الذي يستوجب الاحترام من قبل مختلف مؤسسات الدولة، والمرافق العامة، وبما أن رئيس الجمهورية هو ممثل الأمة، والمكلف بحماية سيادة القانون، ومن ثم فإسناد مهمة الإصدار له يعد أمرا منطقيا .

ج- الإصدار من طبيعة خاصة

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار يعد عملا تشريعيا خاصا³، حيث ينصب دور رئيس الجمهورية وتقتصر سلطته على الإصدار فقط، لأن القانون غير مكتمل العناصر لإخراجه إلى الوجود دون إتمام تلك العملية، للتأكيد على ذلك استدلو بقاعدة عدم جواز الحديث عن الآثار الملزمة للقانون قبل عملية الإصدار⁴.

د- نشر القانون

يعتبر نشر القانون من بين الأعمال المادية التي تلي مرحلة إصدار القانون، وحتى يكون ويصبح القانون ملزما للجميع وواجب التطبيق يتطلب الأمر كي يعلم به أفراد المجتمع أن ينشر في الجريدة الرسمية وبالتالي يعد من الشروط الضرورية لتنفيذ القانون بعد العلم به، ولا يمكن الاحتجاج بعدم العلم تطبيقا للقاعدة القانونية الهامة .

¹ لقد عرف دوجي DUGUIT الإصدار بذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من قبل السلطة التشريعية .

² عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار و الشهر، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 24-25 .

³ عبد العزيز السيد الجوهري، نفس المرجع، ص ص ، 41،39 .

⁴ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي، مرجع سابق، ص 210.

المطلب الأول

تنفيذ قانون المالية والرقابة الممارسة عليه

لا تكفي مرحلة نشر قانون المالية للشروع في عملية التنفيذ وإنما يجب أن تلي مرحلة أخرى وهي مرحلة توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الدوائر الوزارية بمقتضى مراسيم تنفيذية، مما يعني انه رخص لكل وزير باستعمال الاعتمادات المالية.¹

في المجالات المخصصة لها تطبيقاً لمبدأ تخصيص النفقات، ويقوم كل وزير في حدود صلاحياته بإصدار قرارات تتعلق بتوزيع الاعتمادات على مختلف الأجهزة والمصالح الإدارية التابعة له، إلى جانب اللوائح والتعليمات التي توضح طرق التنفيذ والتدابير الواجبة الإلتباع.

تعتبر هذه المرحلة من بين المراحل الأساسية في حياة قانون المالية، حيث تختص بها السلطة التنفيذية تحت إشراف وزارة المالية التي تعد الجهاز الهام من ضمن أجهزة الدولة، نظراً لأهمية الدور الذي يلعبه وزير المالية في العملية.

ومن اجل ضمان حسن سير عملية التنفيذ على الوجه الذي تم تحديده لبلوغ الأهداف العامة، يستجوب الأمر إيجاد وسائل عديدة للوقوف على أوجه الإنفاق والتحصيل من خلال قيام فئة معينة من الموظفين بالمهمة قصد التحقق من مدى احترام النصوص القانونية خاصة منها قانون المحاسبة العمومية، إلى جانب النصوص التنظيمية المعمول بها.

¹ Martine christine la mise a disposition des crédits budgétaires , librairie générale de droit et de jurisprudence, (L G D J) paris,1989,pp.24 et 27.

المبحث الأول

تنفيذ قانون المالية والسلطة المختصة

تتضح أهمية تنفيذ قانون المالية من ناحيتين، من ناحية كونه عملية إدارية، بحيث تنصب على التحقق من مدى توفر الاعتمادات الضرورية للقيام بأوجه الإنفاق، وأداء المهمة على أحسن وجه خلال فترة محددة بسنة تمتد إلى غاية 31/ديسمبر، ومن ناحية أخرى كونها عملية يمكن من خلالها إدخال التعديلات الضرورية باتخاذ الإجراءات التصحيحية والتحسينية في الوقت المناسب، وتختص جهات معينة للقيام بعملية تنفيذ النفقات والإيرادات العمومية، بعد صدور قانون المالية ونشره في الجريدة الرسمية، تقوم وزارة المالية بعمليات التحصيل للإيرادات عن طريق مختلف المديرات منها، المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للجمارك والمديرية العامة للممتلكات.

المطلب الأول

مراحل تنفيذ قانون المالية والسلطة المختصة

تلتزم الحكومة فور صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات المناسبة لتسهيل تطبيق قواعده، وتمكين المصالح المختصة من استعمال الاعتمادات المالية¹، من خلال إصدار المراسيم المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية، تعتبر عملية تنفيذ قانون المالية من بين العمليات الهامة التي تتم من قبل فئة معينة من الموظفين تطبيقاً لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، بهدف القيام بعمليات الإنفاق والتحصيل تطبيقاً للنصوص القانونية المعمول بها، فقد تنفق الاعتمادات كلياً، أو جزء منها، حسب متطلبات الإدارة، فهي غير ملزمة باعتمادات مجموع المبالغ التي تم رصدها في الميزانية، ولكن مقيدة بعدم تجاوز السقف المحدد ويمكن لها طلب اعتماد إضافية إن اقتضى الأمر، ويكون ذلك من خلال قانون المالية التكميلي أو المعدل وتشمل عمليات التنفيذ كل من عمليات النفقات، عمليات الإيرادات، وعمليات الخزينة المالية.

الفرع الأول: مراحل تنفيذ النفقات العمومية والإيرادات العمومية

يخضع تنفيذ قانون المالية لمبدأ أساسي ساد منذ القدم ومستمر إلى حد الآن ومطبق في اغلب الدول وهو مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي.

¹ أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/07/1991، المحدد لإجراءات مجلس المحاسبة.

ومن ثم يشمل التنفيذ كل من النفقات العمومية التي تكون على مرحلتين الأولى إدارية (الالتزام، التسوية، والأمر بالدفع)، ويقوم بها الأمر بالصرف وأخرى محاسبية يتولاها المحاسب العمومي و تتمثل في الدفع.

أما الجانب الإداري للإيرادات فيتمثل في كل من عمليات الإثبات و التصفية في حين تنصب المرحلة المحاسبية في التحصيل التي يقوم بها المحاسب العمومي (الفرع الثاني).

أولاً: مفهوم مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

تنفذ العمليات الإدارية والمحاسبية (النفقات العمومية والإيرادات العمومية) تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الوظائف الذي تم تقريره منذ 1822 وكرسته اغلب دول العالم، منها الجزائر¹. يقوم مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية على القواعد التالية :

أ- تقسيم عمليات تنفيذ قانون المالية إلى نوعين، يتعلق النوع الأول بالأعمال الإدارية وتتمثل في إنشاء التزام على عاتق الدولة، وتقديره، وتصفيته، إلى جانب تحقيق وتقدير الإيرادات، إما النوع الثاني من الأعمال المحاسبية تشمل عملية الدفع وتحصيل الإيرادات.

ب- التمييز بين الموظفين الساهرين والقائمين بتلك الأعمال وفقاً لتقسيم الوظائف (الأمرون بالصرف والمحاسبون).

ج- عدم الجمع بين الوظائف الإدارية والمحاسبية، تطبيقاً لنص المادة 55 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ثانياً: عمليات تنفيذ النفقات العمومية والإيرادات العمومية

لقد أجمعت اغلب تشريعات الدول على أن تنفيذ النفقة العمومية تمر بمرحلتين أساسيتين وهما: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

1- عمليات النفقات العمومية : تمر بمرحلتين، واحدة إدارية وأخرى محاسبية.

أ- المرحلة الإدارية : تتمثل في قيام الأمر بالصرف بجملة من العمليات مثل، الالتزام، التسوية، والأمر بالدفع.

¹ المادة 19 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أما الثانية فهي محاسبية وهي المرحلة الأخيرة من حياة النفقة، والمتمثلة في الدفع الفعلي للنفقة، ويتولاها المحاسب العمومي.

يجد هذا التقسيم أساسه في النظام المالي الفرنسي الذي يقوم على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، قصد تحقيق جملة من الأهداف يمكن ذكر منها ما يلي :

- تجنب المخالفات واحترام حدود الاعتمادات المالية والتحقق من أن الدفع قد تم بعد تأدية الخدمة.
- التقليل من التلاعب والاختلاس لأنه لا يدع آمري التصفية والصرف يقومون بأنفسهم بتأدية الديون ويعددهم عن المغريات التي تحصل من استلام الأموال العمومية.
- المساعدة على تدعيم وتقوية فكرة احترام القانون، لأن المحاسب لا يمكن له دفع أية نفقة ما لم يتحقق من شرعيتها.
- السماح بإيجاد نوع من الرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، من خلال إجراء المقارنة بين مختلف العمليات التي تم تسجيلها.

ب- المرحلة المحاسبية :

يتولى هذه المرحلة المحاسب العمومي، الذي يقع على عاتقه مسؤولية اتخاذ بعض الإجراءات الضرورية

قبل الشروع في عملية الدفع **paiement** منها :

- التحقق من شرعية النفقة بالنظر للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.
- التحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية.
- التأكد من وجود المناصب المالية.
- التحقق من صحة العمليات المالية من الناحية المحاسبية.
- إسناد العملية واقتطاع المبلغ من الباب والبند الصحيح من الميزانية.
- التحقق من مدى مطابقة العملية استنادا للوثائق والمستندات المبررة لها، (فاتورة، قرار تعيين، سند طلبية...).
- التأكد من مدى وجود تأشيرة مصالح هيئات الرقابة خاصة مصالح المراقب المالي، والوظيف العمومي.
- التحقق من أداء الخدمة.

- الطابع الإبرائي للالتزام.
 - عدم تقادم الدين، بحيث لا يمكن دفع نفقة بعد مرور أربع سنوات، إلا ما استثني بمقتضى القانون¹.
 تعتبر مرحلة الدفع الحلقة الأخيرة في سلسلة الرقابة التي تمارسها وزارة المالية على تنفيذ النفقات العمومية وهي الأساس لمبدأ فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف المحاسبية.
 ففي حالة التأكد من توفر كل الشروط الضرورية يمكن له (المحاسب العمومي) أن يدفع بالنظر لحوالة الدفع التي يعدها الأمر بالصرف وتتضمن معلومات هامة عن العملية، كمبلغ العملية، الشخص المستفيد، رقم وتاريخ الوثيقة الثبوتية، كالفاتورة أو غيرها.
 كما تتضمن الحوالة رقما تسلسليا معيناً، وتاريخ الإعداد، ومن ثم يمنع على المحاسب العمومي الدفع في حالة عدم شرعية النفقة.

يمكن للأمر بالصرف تسخير المحاسب العمومي للقيام بالدفع في بعض الحالات بالتالي تنتفي مسؤوليته الشخصية، وبالرجوع إلى القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية خاصة المادة 48 منه تتضح الحالات التي حددت على سبيل الحصر والتي يمنع على المحاسب القيام بدفع النفقة وهي :

1- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.

2- عدم توفر أموال الخزينة.

3- انعدام إثبات أداء الخدمة.

4- طابع النفقة غير الإبرائي.

5- انعدام تأشيرة مصالح المراقبة.

2- عمليات الإيرادات العمومية :

تشتمل عملية تنفيذ الإيرادات بدورها على مرحلتين، أولها إدارية يتولاها الأمر بالصرف و تتمثل في كل من الإثبات والتصفية، وأخرى محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي من خلال عملية الدفع.

- الإثبات **la constatation** تنصب العملية على قيام الأمر بالصرف بالتحقق من وجود

التزام على عاتق الغير يستوجب التحصيل.

¹ انظر المواد 16، 17 و 18 من القانون رقم 17/84.

- **التصفية la liquidation** تطبيقا لنص المادة 20 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية تسمح عملية تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على عاتق المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

- **التحصيل recouvrement** تعتبر المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ الإيرادات¹، بعد التحقق من صحة وسلامة الاجرائين تأتي آخر مرحلة، وهي مرحلة التحصيل التي تستوجب إصدار أمر بالدفع، حيث يقوم المحاسب بتحصيل المبلغ لحساب الدولة، بعد التحقق من صحة وشرعية العملية، وتوفر الشروط المطلوبة وسلامة الإجراءات القانونية. **l'encaissement et la comptabilisation de la recette publique.**

3- عمليات الخزينة العمومية:

تمثل عمليات الخزينة العمومية² في كل حركات الأموال على اختلاف إشكالها، وحسابات الإيداع والتجارية، وحسابات الديون، إلى جانب عمليات تسيير القيم والمواد التي تمت حيازتها طبقا للنصوص القانونية والأنظمة المعمول بها. ويلتزم المحاسب في هذا الشأن بمسك حسابات توضح حركة الأموال.

الفرع الثاني: أعوان تنفيذ قانون المالية

لقد حرص المشرع على المحافظة على تنفيذ قانون المالية من خلال إسنادها لفئة معينة من الموظفين تطبيقا لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمرين بالصرف ووظيفة المحاسبين العموميين، تسند كل من عملية الالتزام **l'engagement**.

الإثبات **constatation** والتصفية **liquidation** والأمر بالدفع **l'ordonnancement** إلى هيئة إدارية، في حين يتولى المحاسب العمومي³.

القيام بكل من عملية التحصيل **recouvrement** والدفع **paiement** نظر التنافي ووظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي⁴ تطبيقا لمبادئ قانون المحاسبة العمومية:

¹ المادة 18 من القانون رقم 21/90.

² المادة 12 من القانون رقم 21/90 المتعلقة بالمحاسبة العمومية.

³ المادة 55 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادة 20 من المرسوم الفرنسي الصادر في 1962 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ نصت المادة 15 من القانون رقم 21/90 على: يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية:

- من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات والتصفية والتحصيل.
- ن حيث النفقات، عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع.

أولاً: الآمرون بالصرف

لتوضيح دور الآمرين بالصرف ينبغي التعرض لهذه الفئة المعينة من الموظفين الذين منح لهم القانون صفة خاصة بهم و صلاحيات واسعة.

1- تعريف الآمرون بالصرف :

لقد اتفقت اغلب تشريعات الدول بان الآمرين بالصرف يتمثلون في الفئة المتخصصة من الموظفين، الذين يعملون لحساب الدولة من خلال القيام بالعمليات الهامة والأساسية في حياة النفقة¹ (الالتزام، الإثبات، التصفية والأمر بالدفع).

2- صلاحيات الآمرين بالصرف.

لقد حول القانون صلاحيات واسعة للآمرين بالصرف فلهم القيام بما يلي :

- مسك المحاسبة المادية لمختلف ممتلكات الهيئة الإدارية.
- احترام النصوص القانونية والتنظيمية أثناء القيام بعملية الإنفاق والتحصيل، فعلى سبيل المثال فيما يخص المرتبات والأجور أن يكون استحقاقهما قد تم بالنظر لطبيعة المركز القانوني الذي شغله الموظف ورتبته ودرجته وحالته الاجتماعية ومدة الخدمة المناسبة للنفقة المستحقة، وأما فيما يتعلق بالتعويضات وجود النص القانوني والقرار الصادر من الجهة المختصة وقيام الموظف بالعمل المكلف به في الفترة المحددة.
- وبالنسبة للأشغال والتوريد أن يتم بموجب صفقات عمومية، ووصول تسليم وأداء الخدمة وتوريد السلع وفق الشروط المتفق عليها و بالكمية المحددة من قبل الجهة المعنية.
- ومن ثم يتحقق الأمر بالصرف من قيام التصفية على الأسس التي تثبت ترتب الدين وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر.
- القيام والتحقق من أن عملية الالتزام قد تمت وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً.
- التحقق من شرعية النفقة من الناحية المالية والمحاسبية، والحصول على التأشيرة القانونية من قبل المصالح المختصة حيث يقتضى عقد النفقة من الناحية المالية وجود اعتماد مالية مخصصة في الميزانية،

¹ انظر المادة 2 من المرسوم رقم 97-268 المؤرخ في 2 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها و يضبط صلاحيات الآمرين بالصرف ومسؤوليتهم ، ج.ر عدد 48، والمواد 16،17،19،20،21،23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- وفق بنود محددة، حيث يمنع تعديلها، ومن ثم يحظر عقد نفقة ما لم يتوفر لها اعتمادات في الميزانية، ولا يجوز استعمال الاعتمادات المالية لغير الهدف الذي من أجله رصدت.
- مسك محاسبة إدارية للنفقات والإيرادات العمومية في سجلات خاصة، تتضمن كل المعلومات الخاصة بالعمليات المالية، مما يسمح من معرفة الأرصدة المتبقية في أي مرحلة من مراحل التنفيذ¹.
 - ممارسة الرقابة على عمليات التسجيل والجرد للتأكد من أن المسك قد تم وفقا لقواعد الجرد المنصوص عليها قانونا.
 - التحقق من مدى سلامة الوثائق والمستندات المتعلقة بالعمليات المالية (عقد وقرار تعيين وسند الطليقة).
 - القيام بإعداد الحساب الإداري، وإرساله إلى الجهات المختصة منها مجلس المحاسبة ووزارة المالية، وإلى السلطة الوصية فيما يتعلق بالهيئات اللامركزية، قبل 30 يوليو من السنة المالية².
- إذا كان الأمر بالصرف يتمتع بصلاحيات واسعة للقيام بعمليات الإنفاق والتحصيل، إلا أن سلطته مقيدة بحيث يشترط أن تكون النفقة مشروعة، ويحظر عليه الالتزام في الحالات التالية :
- عدم وجود الاعتمادات في الميزانية.
 - عدم توفر المناصب المالية.
 - عدم وجود باب خاص تحسم منه مبلغ النفقة³.
- لضمان حسن ممارسة العملية الرقابية دون أي ضغط و منعا لمظاهر سوء الاستعمال والتعسف أو التواطؤ المضر بالمصلحة العامة، وقصد المحافظة على الأموال العمومية من العبث والتبذير، منح للمحاسب العمومي صلاحيات لتحقيق ذلك.

ثانيا: المحاسب العمومي

لقد حضى المحاسب العمومي بدوره بعناية خاصة من خلال تحديد المجالات التي يتدخل فيها بشكل يضمن المحافظة على الأموال العامة بصفة عامة و تنفيذ قانون المالية بصفة خاصة.

¹ المواد 3-14-15، من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

² أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 96/01/22 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة،

ج.ر عدد 6.

³ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 268/97.

1- تعريف المحاسب العمومي.

يقصد به كل شخص عين بمقتضى قرار وزاري صادر من وزير المالية بهدف القيام بعملية تداول وتسيير الأموال العمومية.¹

تطبيقا لنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض.²

2- صلاحيات المحاسب العمومي.

يتمتع المحاسب العمومي بصلاحيات متعددة في مجال تداول الأموال العامة³، وبالتالي يقع على عاتقه مسؤولية سوء التسيير وتعرضه للجزاء⁴.

لذلك قبل قبول النفقة يجب التحقق من بعض الأمور منها :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- التحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، من خلال التأكد من توقيعه على ورقة الارتباط وله حق رفضها في حالة انعدام توقيعه.
- شرعية عمليات التصفية، والالتزام، (النفقات والإيرادات العمومية).
- التحقق من توفر الاعتمادات المالية.
- صحة العملية من الناحية المحاسبية، اقتطاع كل مبلغ من الأبواب والبنود المخصصة في الميزانية، وأن تحرر الحوالة باسم صاحب الدين وتتضمن بيانات خاصة بطبيعة النفقة، عملية شراء، توظيف، صيانة...، ومبلغ الدين.
- التأكد من عدم سقوط آجال الديون، وأنها ليست محل معارضة.
- التحقق من وجود المناصب المالية.
- التأكد من الطابع الإبرائي للدفع.

¹ انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/91 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، ج.ر عدد 43.

² انظر المواد من 11 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

³ انظر المواد 28 و 31 من القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 تقابلها المادة 36 من القانون رقم 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ يقصد بالمسؤولية المالية : واجب أصحاب المسؤوليات في تقديم الحساب و الجواب عن تنفيذ تلك المسؤوليات. كما يقصد بها واجب الجواب عن كيفية التصرف في المسؤولية المعطاة، بالتالي فهي عبارة عن سلسلة لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها. وترتبط المسؤولية المالية ارتباطا وثيقا بالشفافية و حكم القانون.

محمد بوراو، المسؤولية المالية بوجه عام عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص - تشخيص مقارن -، مجلة إدارة، عدد 2، 2006، ص42.

المطلب الثاني:

مفهوم الرقابة المالية

تحتل الرقابة بشكل عام والرقابة الإدارية والمالية مكانة هامة في العملية الإدارية، وتعد من أهم عناصرها مما يتطلب تنظيمها بصورة تساعد الإدارة على اتخاذها كوسيلة فعالة لتطوير عملية الرقابة، وتوجيه النشاط الإداري لذلك تضمنتها مختلف دساتير الدول.

وبما أن النفقات والإيرادات العمومية تشكل العناصر الهامة للتوازن المالي، مما يستدعي مراقبة تنفيذ قانون المالية، ففيما يخص النفقات العامة يكون الهدف من الإنفاق هو التحقق من أن الإنفاق قد تم بالشكل الذي وافقت عليه السلطة التشريعية، إما بالنسبة للإيرادات العامة يكون الهدف هو التأكد من تحصيل مختلف الإيرادات كما وردت في قانون المالية وإزالة العقبات التي تعترض عملية التحصيل.

الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية وأهدافها

تعتبر الرقابة المرحلة الأخيرة التي يمر بها قانون المالية وعملية ضرورية لا بد منها للوقوف على طرق الإنفاق والتحصيل للتحقق من مدى احترام القواعد القانونية والتنظيمية، وان عملية التنفيذ تتم وفقا للخطة الموضوعة لتحقيق الأهداف العامة المرسومة¹.

لقد تعددت صور الرقابة المالية منها الرقابة المستندية، الاقتصادية، والسابقة على الإنفاق واللاحقة التي تمارس من قبل وزارة المالية من خلال موظفيها المراقب المالي والمحاسب العمومي.

أولاً: نشأة الرقابة المالية

ارتبطت فكرة الرقابة بتدخل الدولة واتساع نشاطها وتزايد حجم الموارد العامة، ومن ثم اعتمد على الرقابة كأداة ووسيلة أساسية للمحافظة على تلك الموارد من كل أشكال التبذير وسوء الاستعمال والاستغلال. استعمل مصطلح "الرقابة" منذ القدم واختلفت وجهات نظر الفقهاء مما أدى إلى بروز اتجاهات فقهية عديدة، ومن ثم ظهور أنواع عديدة للرقابة منها الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية والرقابة المستقلة التي تمارس من قبل هيئات خارجية.

¹ عرفات التهاني: ترشيد الإنفاق العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1974، ص 329.

لقد تعددت تعاريف الرقابة عبر الزمن بتعدد العلماء، وبالنظر إلى الزاوية التي ينظر منها إليها، فالرقابة المالية تنصب على المساءلة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة، وهذا من ثم تنفيذ الميزانية، واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية، ومدى تحقيقها للأهداف العامة.

تعتبر فكرة نشأة الرقابة من أهم المواضيع التي أثارت جدلا فقهيًا، فهناك من الفقهاء من أرجعها إلى نشأة الدولة وامتلاكها للمال العام والإشراف عليه وتسييره واستغلاله نيابة عن الشعب مبررين ذلك بوجود رقابة لدى الفراعنة في مصر تنصب على عملية ضبط المحاصيل الزراعية نظرا لكونها من أهم المصادر للحصول على الضرائب.

في حين رأى البعض الآخر أنها مرتبطة بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتطور وظائفها وتخليها عن السياسة المحايدة وبذلك اتسع مجال تدخلها وازدادت الحاجة لمراقبة النشاط بوجه عام.

لقي هذا الرأي انتقادات حيث أن نشأة الرقابة المالية من الناحية التاريخية سابقة على تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، إذ كانت الوظيفة المالية سابقة عن الوظيفة التشريعية¹.

تعتبر الرقابة² ظاهرة اجتماعية، وجدت منذ إن وجدت التجمعات البشرية، وتغيرت عبر الزمن مسيرة تطور الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب كونها تتعلق بالإدارة ونشاطها والموارد الموضوعة تحت تصرفها لاستعمالها واستغلالها قصد تحقيق المصلحة العامة.

فالتغير الجذري الذي حصل في دور الدولة ووظيفتها وانتقالها من الدولة الحارسة المحايدة إلى الدولة المتدخلة أدى إلى اتساع مجال تدخلها وبالتالي ازدياد نشاطاتها وتنوعها وزيادة الحجم المالي، مما استوجب رقابة أكثر³ قصد إيجاد الوسائل والآليات التي من شأنها أن تكفل المحافظة على ذلك المال وحمايته من سوء الاستعمال والاستغلال والتبذير وتمر الرقابة بعدة مراحل منها :

- تحديد مقاييس للأداء تساعد على قياس أداء النظام ووضع مستويات معيارية تساعد من مقارنة الأداء على أساس تلك المعايير وقياس الأداء الفعلي.

- مقارنة مستويات الأداء الفعلي بالمستويات المعيارية المحددة سابقا، وإعداد التقارير اللازمة عن نتائج المقارنة.

¹ أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص 491.

² موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، عمان، 2000، ص 286-287.

³ فالرقابة ضرورية لحماية المال العام ولتحقيق أحسن تخصيص للموارد، ولكن تنظيمها من أدق المشكلات بما لها من أثر على سلوك الافراد والمؤسسات و الآثار المترتبة على الاقتصاد بشكل عام، خاصة في المجتمعات المعاصرة التي ابتعد بعض أفرادها عن السلوك القيم. عوفي محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2006، ص 16.

- اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية و متابعة التنفيذ.

لقد ظلت الرقابة المالية لفترة طويلة رقابة شكلية لكونها تنصب على المراقبة المستندية لمختلف الوثائق والمستندات المؤيدة للعمليات المالية دون أن تمتد إلى الفحص الموضوعي مما يقلل من فعاليتها. ومن ثم أصبحت الرقابة بهذا المفهوم لا تتماشى مع التطورات التي حصلت في العالم خاصة بعد شيوع ظاهرة الغش والتحايل وغيرها من الظواهر السلبية التي عمت في أوساط الإدارة، لذلك كان من الواجب أن تتعدى الرقابة الجوانب الشكلية لتمتد إلى المراجعة والفحص الموضوعي الدقيق لطرق الإنفاق والتحصيل استنادا للوثائق والمستندات المؤيدة للعمليات المالية، وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفاعلية¹، بهدف تقييمها واتخاذ التدابير المناسبة لتصحيحها ومنع تكرارها في المستقبل، من خلال وضع أسس ومعايير للأداء تستوجب الاحترام والالتزام بما لقياس الأداء الفعلي وتحديد مواقع الإهمال والانحراف وخرق القواعد القانونية والتنظيمية ومعرفة الأسباب التي أدت إليها و وسائل علاجها لتجنبها.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية و صورها

إذا كانت الرقابة بصفة عامة والمالية بصفة خاصة من بين المواضيع الهامة نظرا لتعلقها بالمال العام وجودا وعلما، فهي ضرورية للوقوف على طرق الإنفاق والتحصيل، ومعرفة الجوانب الإيجابية والسلبية منه. اختلف الفقه حول مسألة تحديد المعيار الحاسم لتقسيم الرقابة المالية، مما أدى إلى تعدد وتنوع أشكالها (الفرع الأول) ، وتوضح أهمية الرقابة من خلال الآليات المتبعة لتحقيق هدفها.

أولاً: أسس تصنيف الرقابة المالية

لم يتفق الفقهاء على تقسيم معين للرقابة المالية، نتيجة اختلاف وجهة نظر كل منهم، مما أدى إلى ظهور اتجاهات مختلفة ومعايير استند عليها للتقسيم، وبذلك ظهرت أنواع متعددة للرقابة المالية، لكل منها مزايا وعيوب.

لقد اعتمد على معايير مختلفة لتصنيف الرقابة المالية فيمكن تقسيمها كما يلي :

- من حيث الجهة التي تقوم بممارسة عملية الرقابة.
- من حيث العلاقة الموجودة بين السلطات.
- من حيث الهدف الذي تسعى الرقابة لتحقيقه.

¹ الاقتصاد : يعني الحصول على موارد بأقل تكلفة.

الكفاءة : يقصد بت المعيار الذي يربط بين المدخلات والمخرجات بحيث تحاول أن تستخدم اقل مدخلات للحصول على أعلى مخرجات .

1- من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة

تقسم الرقابة وفقا لهذا الرأي إلى :

أ- الرقابة الإدارية¹ :

يقصد بها تلك العملية التي تمارس من قبل الجهات الإدارية المختلفة التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة، فالرئيس الإداري هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة، وتعتبر الرقابة المالية من بين الرقابة الإدارية التي تحتل مكانة هامة، فهي رقابة موضوعية أو ذاتية.

بما أن الرقابة الإدارية تقتصر على اكتشاف الأخطاء والمخالفات، وتنبه المسؤولين إليها، وتقديم النصائح اللازمة و الإرشادات، وإعلام السلطة العليا المختصة للنظر في الموضوع دون أن يصاحب ذلك اتخاذ إجراءات جزائية الأمر الذي يقلل من فاعليتها.

ب- الرقابة السياسية :

يقصد بها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على نشاط الحكومة بهدف التحقق من مدى صحة عملية تنفيذ قانون المالية، وأنها تتم وفقا وفي حدود الخطط التي وضعتها السلطة التشريعية. لا يقتصر دور البرلمان على مناقشة قانون المالية فحسب، وإنما يتعدى ذلك ليمتد لمراقبة طرق وحجم الإنفاق ومجالاته، ويتجلى ذلك من خلال توجيه أسئلة شفوية أو كتابية، واستجواب أعضاء الحكومة وإحداث لجان تحقيق إذا تعلق الأمر بقضايا عامة.

ج- الرقابة القضائية :

تتمثل في تطبيق القوانين واللوائح دون تدخل في عملية تقدير وتقييم النشاط الاقتصادي، باستثناء بعض النظم التي تأخذ بنظام المحاكم الاقتصادية أو محكمة المحاسبات، حيث تتدخل هذه المحاكم في تقييم الأداء.

إلى جانب كل أنواع الرقابة السابقة يضاف نوع آخر والمتمثل في الرقابة المستقلة.

د- الرقابة المستقلة² :

تتمثل في تلك العملية الرقابية التي تقوم بها جهة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية، حيث ينصب عملها على رقابة تنفيذ الميزانية من خلال مراجعة الحسابات ومختلف المستندات والوثائق المؤيدة

¹ عرفان تهازي: مرجع سابق، ص 321.

² موسى اللوزي: مرجع سابق، ص 250.

لعمليات الإنفاق والتحصيل ومحاولة الكشف عن الأخطاء والمخالفات المالية، للتحقق من مدى صحة وسلامة عمليات التنفيذ لإعداد التقارير الضرورية الكاملة والمفصلة عن عملية المراقبة والمراجعة، من ثم يمكن للسلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحفا دقيقا، ومساءلة الحكومة عن المخالفات المرتكبة.

2- من حيث العلاقة بين السلطات

تقسم الرقابة المالية إلى رقابة داخلية و رقابة خارجية.

أ- الرقابة الداخلية

تعدد تعريف الرقابة الداخلية أو الذاتية كما يسميها البعض لكونها تمارس من قبل الإدارات والمؤسسات ذات الطابع الإداري تبعا للتسلسل الإداري، ومن طرف الرئيس على المرؤوس من خلال تقديم وإعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات والإرشادات والتحقق من مدى احترامها وتنفيذها، وقد تتم على مستوى الإدارة لمتابعة عمليات وطرق التنفيذ وإما من خلال مراقبة مختلف الوثائق والسجلات والتقارير المالية التي قد تصل إلى الإدارة (الوزارة) بشكل دوري ومنتظم¹.

ب- الرقابة الخارجية :

تتمثل في العملية التي تقوم بها أجهزة خارجية متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وتتخذ عدة صور تبعا للجهة التي تقوم بها، وتهدف لتحقيق جملة من الأهداف يمكن ذكر البعض منها :

- فحص العمليات المالية وتدقيق البيانات للتأكد من مدى التزام الإدارة واحترامها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية.

- التحقق من مدى صحة وسلامة القوائم المالية، ومطابقتها وتعبيرها عن المركز المالي الحقيقي للإدارة، وما إذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفقا لمبادئ المحاسبة العمومية.

3- من حيث الفعالية.

تقسم الرقابة المالية إلى رقابة مستندية و رقابة اقتصادية.

أ- الرقابة المستندية أو الحسابية :

تتمثل الرقابة المستندية في تلك العملية التي تنصب على مراقبة عمليات الإنفاق والتحصيل من خلال أتباع أساليب علم المحاسبة والمراجعة لذلك يطلق عليها الرقابة المستندية.

¹ علي أنور علي العسكري، الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه القاهرة، 2006، ص 123..

كما عرفت أيضا الرقابة المستندة بمجموعة الإجراءات الخاصة بالتلاعب بالمال العام بهدف اختلاسه أو تسهيل الاستيلاء عليه. يرتبط بروز هذا النوع من الرقابة بظهور المجالس النيابية في اعتماد ميزانية الدولة وحقها في متابعة نتائج التنفيذ.

ب - الرقابة الاقتصادية :

يقصد بالرقابة الاقتصادية¹ أو رقابة الكفاية كما يسميها البعض ذلك النوع الذي يهدف إلى التحقق من صحة العمليات من الناحية المحاسبية، متابعة ما تم تنفيذه من أعمال و برامج و حجم التكلفة، و ما قد يكون قد ترتب عنه من إشراف أو اقتصاد في الإنفاق، ومدى تحقيق وبلوغ الأهداف المسطرة. من خلال ما سبق يتضح تعدد الرقابة المالية، باختلاف المعايير المعتمد عليها لتصنيفها، كما لا تتخذ صورة واحدة.

ثانيا: صور الرقابة المالية

تشكل الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص المحور الأساسي الذي تتوقف عليه عملية صحة وسلامة تنفيذ قانون المالية، لذلك تعددت صورها باختلاف النطاق الذي تطبق فيه، فقد تكون إما رقابة سابقة أو معاصرة للتنفيذ، أو رقابة لاحقة. تنقسم الرقابة المالية من حيث توقيت عملية الرقابة إلى ثلاثة أنواع، ولكل منها عيوب ومساوئ، وتمثل فيما يلي :

- الرقابة السابقة على الإنفاق.
 - الرقابة أثناء التنفيذ.
 - الرقابة اللاحقة على الصرف أو الإنفاق.
- 1 - الرقابة السابقة على الإنفاق.

تمثل الرقابة السابقة في تمتع جهة معينة بسلطة الموافقة ومنح الترخيص لجهات إدارية للقيام بأعمال معينة من خلال القيام بعملية الفحص والمراجعة لمختلف الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات المالية من اجل

¹ عرفت الرقابة الاقتصادية " بالعملية التي تهتم بالتحقق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية وهي الميزانية العامة، قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية، والمعدلات القريبة منها وعلى أعلى مستوى ممكن من الكفاية بلا إسراف ولا تبذير، وتقييم النتائج على ضوء تلك الأهداف المسطرة و المعدلات.

التحقق من مدى صحتها وسلامة إجراءاتها ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية، قصد منع الأخطاء قبل وقوعها، وما يجب عمله في الحاضر لمنع حدوث الانحرافات مستقبلاً¹ لذلك سميت بالرقابة المانعة أو الأمامية فالرقابة تضمن هذا المعنى تحمل معنى الوصاية من قبل الدولة لسيط نفوذها وفرض حدود وقيود معينة التي من شأنها أن نظمن حسن توزيع الموارد الاقتصادية وترشيد الإنفاق وتحقيق الأهداف السياسية العامة، بذلك تعد العين البصيرة التي تنبه إلى مواقع الخلل وطرق الانحراف وتتخذ عدة إشكال منها².

- الموافقة على الميزانية (صحتها من الناحية القانونية و الفنية)
- الإقرار بصحة عمليات الالتزام، صحتها من الناحية المحاسبية، وجود الاعتمادات المالية المخصصة للعملية صحة الإسناد وعدم تغيير التخصيص.
- دراسة وفحص مدى صحة وسلامة المستندات والوثائق المثبتة والمؤيدة للعمليات المالية (مثل الفاتورة أو سند الطلبية)

تقتصر على النفقات دون الإيرادات العامة، بحيث لا يعقل ولا يتصور حصول رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات، لكنها تعني الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على الأبواب في الميزانية، فهي رقابة مانعة لارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية، بذلك تحول دون تبديد الموارد العامة. تختلف الأجهزة التي تستند إليها ممارسة هذا النوع من الرقابة من دولة لأخرى.

2- الرقابة اللاحقة على تنفيذ قانون المالية

تمارس الرقابة اللاحقة بعد إجراء عملية الإنفاق، حيث تتدخل أجهزة خارجية تتمتع بالاستقلالية في اتخاذ وإصدار القرارات اللازمة مباشرة ومزاولة نشاطها، وتسعى لفحص ومراجعة العمليات المالية، والحسابات بأكملها للتحقق من مدى صحتها وسلامتها واكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية ومواطن الإهمال ومعرفة الأسباب التي أدت إليها .

تتولى السلطة التشريعية هذه الرقابة من خلال مناقشة واعتماد الحساب الختامي للدولة، نظرا لأنها أسلحة السلطة الوحيدة المخول لها الموافقة على قانون المالية، وبالتالي فلها حق مراقبته للتحقق من حسن سير عملية التنفيذ وفقا للخطط الموضوعية بالشكل الذي وافقت عليه.

¹ سعيد محمد المصري، التنظيم و الإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم و القيادة والرقابة، الدار الجامعية، 1999، ص213.

² عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية، على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص48.

إلى جانب الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة العليا والأساسية في الدولة لمراقبة الأموال العامة تطبيقاً لقواعد الدستور (المادة 170).¹

فهي رقابة شاملة لكونها تضم الإيرادات والنفقات العمومية، وتهدف إلى التأكد من مدى صحة عمليات الإنفاق التي قامت بها السلطة التنفيذية وتحصيل الإيرادات العمومية خاصة منها الضرائب، ففي حالة ما إذا تأكد البرلمان من سلامة الوضع المالي للحكومة يقوم بالمصادقة على الحساب الختامي، إما إذا تأكد من وجود مخالفات مالية في تنفيذ الميزانية يحق له تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المعنيين، من خلال سحب الثقة من الوزير، وقد يصل الأمر في بعض الأحيان إلى سحبها من الحكومة بأكملها، ويختلف الأمر في بعض الدول.

المبحث الثاني:

الأجهزة الرقابية وآلياتها

إذا كانت الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية تمارس من قبل الإدارة المنفذة على نفسها إما من طرف السلطة الساهرة على تنفيذ النفقة عن طريق الرؤساء التسلسليين، وإما بصورة غير مباشرة من قبل موظفين تابعين و خاضعين لإدارات أخرى غير الإدارة المنفذة كرقابة المراقب المالي. إلا انه اتضح أن هذه الرقابة لوحدها غير كافية نظراً لعدم استقلالية الأجهزة الرقابية وموظفيها التابعين للسلطة التنفيذية والخاضعين في علاقاتهم برؤسائهم الذين لهم الحق التوجيهي، الإشراف والمتابعة والتقييم. لذلك كان من الضروري إحداث أجهزة خارجية مستقلة عن الإدارة التنفيذية بمقتضى سند قانوني يحدد تنظيمها واختصاصاتها، ومنحها سلطات واسعة لممارسة مهامها بعيداً عن أي تأثير سياسي، وذلك نظراً للدور الهام والأساسي والمكانة التي تحتلها هذه الرقابة ذات التأثير الفعال والشامل، لأن الرقابة بواسطة أجهزة خارجية مستقلة تفسح المجال لممارسة رقابة صحيحة متخصصة ناجعة.

¹ علي أنور علي العسكري ، الرقابة المالية، مرجع سابق ذكره، ص162.

المطلب الأول

رقابة وزارة المالية على تنفيذ قانون المالية

تقوم وزارة المالية بدور فعال العملية الإدارية للمحافظة على الأموال العامة ، ابتداء من مرحلة إعداد مشروع المالية وخلال تنفيذه عن طريق الرقابة التي تمارس قبل الإنفاق من قبل المراتب المالي واللاحقة التي يتولاها المحاسب العمومي، تشمل الوزارة على هياكل متعددة وتضم كلا من الأمين العام ، و رئيس الديوان وأربع عشرة مديرية¹، و قسم للصفقات العمومية ، إلى جانب رقابة المتفشية العامة للمالية و مصالح المحاسبة.

الفرع الأول: رقابة المراقب العام و المحاسب العمومي

تعمل وتسهر وزارة المالية على المحافظة على تنفيذ الميزانية، وبالتالي فهي الرقيب الوحيد الذي يسعى لبلوغ الأهداف العامة من خلال موظفيها المتواجدين سواء على مستوى الوزارة، أو غيرها، يتمثلون في كل من المراقب المالي، و المحاسب العمومي.

أولاً: رقابة المراقب المالي:

1- تعريف المراقب المالي:

يقصد به ذلك الموظف التابع لوزارة المالية، الذي تم تعيينه بمقتضى قرار² وزاري، على مستوى كل وزارة وولاية، ويعمل المراقب المالي بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري.

يختلف الأمر في فرنسا حيث أن للمراقب المالي دورا هاما وفعالاً لكونه من بين قضاة مجلس المحاسبة ومفتشي المالية، وإطارات وزارة المالية ويعين بمقتضى مرسوم رئاسي ويتمتع بالاستقلالية في مزاوله مهامه على مستوى الوزارة التي عين بها، دون أن يخضع للرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية) الأمر الذي يؤدي به إلى الممارسة والقيام بوظائفه بجدية وفعالية بما يضمن تحقيق حسن سير وتنظيم مختلف المصالح الإدارية.

تتضح أهمية المراقب المالي من خلال الصفة إلى جانب الصلاحيات والسلطات الواسعة المخولة له فصفة القاضي تعني الكفاءة العلمية والعملية والتخصص الميداني والإلمام بمحمل النصوص القانونية والتنظيمية والتشريعات المالية، مما يمكنه من الفحص الجيد والمراجعة للتحقق من مدى صحة العمليات المالية من الناحية

¹ نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-364.

² نصت المادة 60 من القانون رقم 90-21 على: "يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية و المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

الشكلية والموضوعية، ويعتبر هذا الجهاز الأداة والوسيلة الهامة والفعالة التي تساعد وتمكن وزارة المالية من القيام بعمليات المراقبة لمعرفة أوجه الإنفاق والتحصيل.

2- اختصاصات المراقب المالي :

- حدد القانون مجالات تدخل المراقب المالي، حيث تنصب على كل المسائل ذات الطابع المالي¹ منها:
- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم.
- الجداول الاسمية المعدة بعد قفل السنة المالية والجداول الأصلية التي يتم إعدادها في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ خلال السنة المالية.
- كل إلتزام مدعم بسند طلب bon de commande أو الفاتورة الأولية facture proformat عندما لا يتجاوز المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقة العمومية.
- كل مقرر وزاري يتعلق بمنح إعانة subvention أو تفويضا بالاعتماد أو تحويل إعمادات transfert de crédit.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بغواتير نهائية

وتهدف رقابة المراقب المالي إلى تحقيق ما يلي :

- التحقق من مدى احترام الإدارة للنصوص التشريعية والتنظيمية، خاصة قواعد انضباط الميزانية.
 - التأكد من شرعية النفقة من الناحية الشكلية والموضوعية، منها وجود إعمادات مالية في الميزانية أو عدمها، وعقد النفقة من قبل الأمر بالصرف.
 - تقديم النصائح والتوصيات الضرورية للآمرين بالصرف قصد تحسين طرق العمل لتفادي ارتكاب الأخطاء.
 - منح التأشيرة القانونية في حالة ثبوت شرعية العملية، أو رفضها مع تعليل الرفض.
 - إعداد التقارير وإرسالها للوزارة قصد اطلاعها على سير العمل والعراقيل التي تعترضه.
- بالتالي فالمراقب المالي يقوم بالدور الرقابي، كما يلتزم بمسك محاسبة إدارية إلى جانب إعداد التقارير وتقديم الإرشادات والنصائح للآمرين بالصرف.²

¹ انظر كل من المادتين 5 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

² المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

أ- الدور الرقابي للمراقب المالي :

اشترط القانون على المراقب المالي قبل منح التأشيرة القانونية على ورقة الارتباط إتباع إجراءات معينة للتأكد من شرعية النفقة¹ منها :

- التحقق من مدى صحة العملية من الناحية الشكلية والموضوعية، كالتوقيع على ورقة الالتزام من قبل الأمر بالصرف، ووجود اعتماد مالية في الميزانية *disponibilité de crédit*، إلى جانب احترام المبلغ المحدد في الميزانية وعدم تجاوزه *dépassement du crédit*، وصحة وسلامة العملية استنادا للوثائق والمستندات المؤيدة لها والمرفقة² لورقة الالتزام *fiche d'engagement* (سند الطلبية، الفاتورة، قرار التعيين...).

فله التحقق من صحة الفاتورة و استيفائها للشروط الشكلية منها اسم المتعامل، عنوان المؤسسة، نوع الطلبية، حجمها، السعر الأحادي و الإجمالي، ختم و إمضاء المتعامل.

أما من ناحية الموضوع، فيقع على عاتقه التحقق من المسائل التالية :

- صفة الأمر بالصرف، ومطابقة توقيعه للورقة مع النموذج المودع على مستوى مصلحة المراقب المالي في بداية التعيين.

- السهر على الاستعمال المناسب و الصحيح الاعتمادات وعدم تغيير تخصيصها.

- التحقق من رقم الأمر بالصرف *code de l'ordonnateur*.

- وجود التأشيرات القانونية للجهات المختصة.

- التأكد من التقييم الصحيح للدين، أي المبلغ المسجل في ورقة الارتباط مطابق للفاتورة، أو أي مستند آخر، و صحة الإسناد، بمعنى ان المبلغ المقتطع تم من البند المخصص في الميزانية، و لا يمكن للمراقب المالي ان يمارس رقابة ملائمة، لان ذلك يعتبر تدخلا في صلاحيات الأمر بالصرف.

- التحقق من الرقم الصحيح لورقة الارتباط لمنع ارتكاب الأخطاء، حيث يشترط احترام التسلسل الرقمي والزمني، و إسناد كل عملية إلى البند المخصص لها في الميزانية، فمثلا لدفع أجور أو رواتب الموظفين في بداية السنة قبل الشروع في تنفيذ الميزانية، يتم إعداد الجداول الاسمية، *les états matrices initiaux* المتضمنة أسماء وراتب كل الموظفين، إلى جانب الحالة الاجتماعية ثم تحدد المبالغ الإجمالية الضرورية لمدة سنة أي من أول يناير إلى 31 ديسمبر، وتحمل ورقة الالتزام *fiche d'engagement* رقم 1، ثم تسجل فيها الاعتمادات

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

² انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

الممنوحة في العمود الأول، وفي العمود الثاني مبلغ العملية، ثم في الأخير الرصيد المتبقي بعد إجراء عملية الخصم، ثم تحمل الورقة التالية رقم 2، و تخصم المبالغ إلى حين استنفاد الاعتمادات الممنوحة. إلى جانب تحديد تاريخ إجراء العملية، أن العبرة في ذلك للاحتجاج بها في حالة التأخير، إذ يشترط أن تدرس كل الملفات وتفحص خلال مدة عشرة أيام من إيداعها، سواء تعلق الأمر بنفقات الموظفين أو نفقات التسيير.¹

مما لا شك فيه ان احترام المدة المقررة قانونا تعد من الأمور الصعبة خاصة فيما يتعلق ببعض الملفات التي تتطلب وقتا للدراسة، إلى جانب الأسلوب المتبع من قبل بعض الإدارات في العمل، التأخير في إعداد أوراق الالتزام وتراكمها، كما يضاف إلى ذلك التأخير المسجل في عملية توزيع الاعتمادات على مختلف المصالح الإدارية. مما يؤثر سلبا على إمكانية الاحترام و التقييد بمدة (10) أيام.

بعد التحقق من صحة العملية من الناحية الشكلية و الموضوعية تمنح التأشيرة²، كما يمكن له رفضها مع تعليل ذلك، وقد يكون الرفض مؤقتا في حالة ارتكاب الأخطاء و غياب أو نقص الوثائق اللازمة لتبرير العملية، ولا تمنح التأشيرة إلا بعد إجراء التصحيح و اخذ الملاحظات المسجلة بعين الاعتبار، وإدراج الوثائق المطلوبة.

كما له حق الرفض النهائي في حالات محددة³ متمثلة فيما يلي :

- مخالفة عملية الإنفاق للنصوص القانونية والتنظيمية.
- عدم توفر الاعتمادات المالية، أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف ومراعاة الملاحظات المسجلة بصدد الرفض المؤقت. على الرغم من ذلك إلا أن للأمر بالصرف حق اللجوء إلى التسخير، ويلتزم بإبلاغ وزير المالية.

بالرجوع إلى القانون الفرنسي يتضح أن المراقب المالي غير مجبر على تعليل رفضه للتأشيرة، فيتمتع بالحرية المطلقة، ذلك ما اتضح جليا في قضية تتعلق بقيام مديرة مدرسة بشراء أدوية، ثم لما عرضت الملف على المراقب المالي رفض منح التأشيرة، فأرادت المديرية الاستفسار عن سبب الرفض، فتصادمت بإجابة المراقب المالي قائلا لو عللت الرفض في كل مرة، لما رفضت أي شيء.

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

² المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

³ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

تجدر الإشارة إلى إن الرقابة السابقة التي كان يمارسها المراقب المالي ألغيت بتبني الجزائر عمليا الميزانية حسب الأهداف التي تقوم على مقومات أساسية منها منح حرية التصرف للمسير ومساءلته عن النتائج التي تم تحقيقها، وذلك في ظل غياب النص القانوني المتعلق بقوانين المالية، الذي مازال مجرد مشروع قانون عضوي على مستوى البرلمان ولم تتم بعد المصادقة عليه.

إلى جانب الدور الرقابي يلتزم المراقب المالي بمسك محاسبة إدارية.

ب- الدور المحاسبي للمراقب المالي.

تطبيقا لنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 يلتزم المراقب المالي بمسك محاسبة إدارية تشمل كل العمليات المالية مهما كانت قيمتها، عملية توظيف وترقية الموظفين وعملية تحويل إتمادات مالية من بند إلى آخر، أو عملية شراء سلع.

ومن أجل ضبط الحسابات بمسك المراقب المالي سجلات خاصة يدون فيها وضعية الاعتمادات والبيانات المتعلقة بها.

- توضيح السنة المالية، وصحة ترقيم ورقة الارتباط، وإسناد العملية إلى الباب والفصل والمادة المدرجة في الميزانية.

- الإشارة إلى الاعتمادات الأصلية والإضافية، وعمليات التحويل أن وجدت.

- تسجيل الالتزام مع ذكر الرقم التسلسلي وتاريخ العملية ومبلغها إلى جانب الاعتمادات المسجلة في الميزانية والرصيد المتبقي بعد إجراء عملية الخصم.

- تأشيرة المراقب المالي، تاريخها و ختم المصلحة.

يستهدف من وراء تلك القيود هو تمكين وزارة المالية من الاطلاع على حركة استعمال الاعتمادات المالية، وتجنب عقد نفقة غير مشروعة، كحالة انعدام الاعتمادات المالية أو توفرها بشكل غير كاف لإبرام النفقة.

بعد استلام ورقة الالتزام يشرع المراقب المالي في دراسة الملف وفحصه قصد التحقق من مدى صحته وسلامته من ناحية الشكل والموضوع كصحة الإسناد، أي اقتطاع المبلغ من الباب والبند الصحيح المخصص في الميزانية، صحة العملية من الناحية المحاسبية (عملية الخصم).

- التحقق من مدى مطابقة المستندات المرفقة، مع البيانات الواردة في ورقة الالتزام ذات اللون الأبيض، التي لم يحدد القانون لونا معيناً لها، نظرا لان الأصل هو حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها، و لكن ضمانا لتوحيد

الاستعمال من قبل مختلف مؤسسات الدولة، تلتزم هذه الأخيرة باستعمال الورقة ذات اللون الأبيض والمتضمنة لمعلومات ضرورية عن العملية المبرمة. وفي حالة التأكد من شرعية النفقة بمنح التأشيرة، كما يلتزم المراقب المالي بإعداد التقارير الدورية وإرسالها إلى وزارة المالية لإحاطتها علما بسير العمل وطرق تنفيذ الميزانية، إلى جانب تقديم الإرشادات و النصائح للآمرين بالصرف.

ج- الدور الاستشاري للمراقب المالي.

لا يقتصر دور المراقب المالي على التحقق من شرعية النفقة،¹ ومسك محاسبة خاصة بمجمل العمليات المالية، وإعداد التقارير الدورية، وإنما يمتد إلى تقديم الإرشادات والاقتراحات التي من شأنها إما أن تمنع ارتكاب الأخطاء، أو تحسن طريقة العمل والسير العادي والمنتظم للنشاط الإداري بوجه العام . لأن ارتكاب الأخطاء والمخالفات سواء كان ذلك عن قصد أو غير قصد يؤدي إلى التأخير في إنجاز العمل وعرقلة السير العادي لمختلف المصالح، كإسناد نفقة إلى باب غير مخصص له في الميزانية *fausse imputation budgétaire* أو الشروع في دفع مرتب لموظف قبل تنصيبه .

تجدر الإشارة إلى انه يتعين على كل وزارة و من اجل الحد من ازدياد النفقات ترشيد الإنفاق من خلال اتخاذ الآليات الرقابية الفعالة التي تضمن لها تحقيق النتائج المرغوبة، خاصة في ظل ميزانية الأهداف. إذا كان المراقب المالي يتدخل قبل القيام بعملية الصرف، فان المحاسب العمومي يتدخل بدوره من خلال احترام سلسلة من الإجراءات القانونية.

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي

1. تعريف المحاسب العمومي:

يقصد بالمحاسب العمومي في أغلب تشريعات الدول كل شخص يتداول الأموال العامة، تطبيقا لنصوص القوانين المعمول بها².

لقد شهدت وظيفة المحاسب في فرنسا تطورا ملحوظا، حيث كان مجرد موظف تنفيذي بسيط نظرا لعدم تقريره للنفقات أو الإيرادات، لكون القرار متخذ من قبل السلطة المختصة وما عليه إلا التنفيذ.

¹ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

² القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المرسوم التنفيذي لرقم 91-313 المؤرخ في 1991/9/7 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميين وكفائيتها و محتواها ، ج.ر 43 لسنة 1991.

ثم أضحى بفضل اختصاصاته المالية احد الموظفين أكثر نفوذا في الإدارة الفرنسية، من خلال قيامه بالتحقق من صحة عملية الإنفاق قبل إجراء الدفع، وفي حالة اكتشاف الخطأ يرفض الدفع، ولا يمكن للأمر بالصرف على أن يجبره على غير ذلك، وما عليه إلا الامتثال واحترام النصوص القانونية وإتباع الإجراءات المقررة قانونا، إلى جانب كونه مستشارا ماليا لأنه يعد عضوا ضمن العديد من اللجان، ومن ثم يقدم النصائح والإرشادات للمسيرين فيما يخص طريقة العمل والإجراءات الواجبة الاحترام لإبرام الصفقات، وفي بعض الأحيان يقوم بدور المراقب المالي¹.

2. اختصاصات المحاسب العمومي:

تهدف رقابة المحاسب العمومي إلى التحقق من مدى شرعية النفقة، ومدى صحة وسلامة الوثائق والمستندات المرفقة لها، كما يلتزم بمسك محاسبة إدارية، من خلال تسجيل العمليات المالية والبيانات الخاصة بها في سجلات خاصة كمبلغ العملية، والباب والبند المخصص لها في الميزانية، رقم ورقة الالتزام والتأشير القانونية. إلى جانب مسك محاسبة تتعلق بالقيم والتي يعدها بصفة دورية، وتضمن المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع تلك المسجلة في الميزانية، إلى جانب الرصيد المتبقي، ثم ترسل تلك الوثيقة إلى الأمر بالصرف قصد التحقق من مدى صحتها وسلامة وضعيتها المالية، ثم يؤشر عليها، ويعيدها للمحاسب العمومي بعد الاحتفاظ بنسخة منها.

كما يلتزم بإعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية أي 31 ديسمبر الذي يشمل المبالغ التي تم إنفاقها وتلك المسجلة في الميزانية وفق التقسيم الوارد بها، ومقدار الأرصدة المتبقية، إلى جانب تسجيل عمليات التحويل سواء كانت داخلية أي تخضع فقط لمراقبة مصالح المراقب المالي، إذا كانت من مادة إلى أخرى ومتعلقة بنفس القسم، وخارجية أي تتطلب التأشيرة والموافقة من قبل وزارة المالية إذا تعلق الأمر بعملية تحويل من باب إلى آخر، أو من فصل إلى آخر *transfert de chapitre a chapitre* على الرغم من اختلاف المحاسبين إلى أن المحاسب العمومي يلتزم بدوره بإرسال حساب التسيير إلى مجلس المحاسبة و الوزارة الوصية

¹ سعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة، مدخل معاصر، لعملية التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، دار الجامعية الإسكندرية، ص 200.

في الآجال¹ المحددة قانوناً ، وفي حالة التأخير تفرض عليه غرامة مالية.

إن الحكمة من إعداد حسابين مختلفين من قبل شخصين مستقلين تتمثل في تمكين الهيئات الرقابية المختصة من القيام بعمليات الفحص، وإجراء المقارنة للكشف عن المخالفات والأخطاء وعمليات التزوير للوقوف على مدى صحة الحسابين، وتحديد المسؤولية.

كما تتضح أهمية دور المحاسب العمومي من خلال مراقبة تصرفات الأمرين بالصرف وإجبارهم على احترام الإجراءات الضرورية لعقد النفقة.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية و مصالح المحاسبة

لقد حرص المشرع على عملية المحافظة على الأموال العمومية من خلال إحداث العديد من الأجهزة الرقابية، منها المفتشية العامة للمالية إلى جانب مصالح المحاسبة من أجل العمل والسهر على التحقق من التنفيذ السليم لمختلف العمليات المالية، ومدى احترام وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية من بين هياكل الإدارة المركزية لوزارة المالية التي تسهر على المحافظة على الأموال العمومية.

لقد تم إحداثها بمقتضى المرسوم² رقم 80-53، وتعد مؤسسة رقابية أساسية وهامة للدولة، توضع مباشرة تحت سلطة وزير المالية .

ويتمتع اختصاصها بمراقبة التسيير المالي³ والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي، وذلك من خلال أجهزتها المختلفة وتلعب المفتشية العامة للمالية دوراً فعالاً من خلال العمليات التفتيشية والرقابية للوقوف على طرق إدارة واستغلال الأموال العامة إلى جانب مصالح المحاسبة.

¹ نصت المادة 60 من الأمر رقم 95-20 على " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة" نصت المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 91-13-3 على "ما يلزم العون المحاسب الرئيسي والمحاسب الثانوي بوضع حساب التسيير فيما يخص العمليات التي يختصان بها"

والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 81-111 المؤرخ في 30/05/1981 يحدد الأحكام المتعلقة بأجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر عدد 22 لسنة 1981.

² مرسوم تنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 20 أوت 1980 يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية ، ج.ر ، عدد 10.

³ أنظر المواد 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 06/09/2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج.ر ، عدد 50.

لقد حرص المشروع على تدعيم العديد من الأجهزة الرقابية منها المفتشية العامة للمالية، بتقرير جملة من الأحكام توضح طرق مباشرة عملها عن طريق مختلف المصالح، ذلك ما سيتم توضيحه.

1- تنظيم المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية وظائفها تحت سلطة وزير المالية، وتضم الهياكل التالية:¹

هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية.

وحدات عملية يديرها: مدير وبعثات ومكلفون للتفتيش.

هياكل دراسات وتقييم وإدارة تسيير تشكل مما يلي:

- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص.

- مديرية المناهج والتقييم، والإعلام الألي.

- مديرية إدارة الوسائل.

تم عملية المراقبة إما استناد للوثائق والمستندات أو في عين المكان، وفي شكل بعثات، تحت سلطة

رئيس المفتشية² العامة، وتقوم عللا مبادئ أساسية يمكن أجمالها فيما يلي :

أ- مبدأ الإثبات constatation

مفاده أن يخطر المسئول بوصول الفرق التفتيشية فور وصولهم إلى المؤسسة، لتمكينهم من ممارسة

مهامهم على أحسن وجه.

ب- مبدأ المباغتة la règle de l'improviste

يعني ان عملية المراقبة تتم دون علم مسبق للمسئول على مستوى المؤسسة محل المراقبة.

ج- مبدأ الاتهام l'agent en accusation

تطبيقا للمبدأ السائد أن الشخص بريء حتى تثبت إدانته، عند وصول المفتش إلى مكتب المحاسب

العمومي، تتوقف العمليات المالية، وتخصى القيم بهدف التأكد من مدى مطابقتها للبيانات التي تم تسجيلها

وضبط المبالغ الموجودة في الخزينة، ويقع على عاتق المحاسب تقديم التوضيحات الضرورية.

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 ، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، ج.ر ،

عدد 50.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08.

د- مبدأ المواجهة la règle du contradictoire

يعني السماح للمحاسب العمومي وتمكينه من الدفاع عن التهم المنسوبة اليه عن طريق تقديم الأدلة من مستندات و وثائق تثبت براءته.

هـ- مبدأ شخصية التقرير la règle de la personnalisation du rapport

بعد وصول فرق التفتيش إلى موقع المؤسسة وبالتحديد إلى مكتب المحاسب، تتوقف العمليات المالية ويتم حساب القيم والسندات المتوفرة، مع ضبط السجلات لإجراء المقارنة بين البيانات المالية المسجلة والخاصة بمختلف العمليات، والقيم الفعلية للتحقق من الأداء السليم والقانوني، ويتم إعداد التقرير مع تسجيل الملاحظات حول طرق التسيير والثغرات والنقائص المكتشفة، وتمنح للمسؤول مهلة شهرين¹ للإجابة عن الملاحظات والتهم الموجهة إليه مع تقديم الأدلة الضرورية التي تثبت صحة إدعائه، وفي حالات استثنائية يمدد الأجل من قبل المفتشية العامة للمالية بعد موافقة وزير المالية، ولا يمكن له الامتناع عن الإجابة، وإلا عرض نفسه للمساءلة، تطبيقاً لنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

2- صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

لقد حول القانون للمفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة قصد التحقق من كيفية إدارة واستغلال الأموال العمومية² بالتالي لها :

- القيام بعملية فحص ومراجعة وتدقيق البيانات المالية لمختلف العمليات التي قامت بها الإدارة.
- التحقق من مدى تطبيق واحترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، خاصة القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- التحقق من أساليب استعمال واستغلال الموارد العامة ومدى توفر الشروط الموضوعية.
- التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم في ظل احترام القانون بوجه عام، وفي إطار الترخيص الممنوح.
- فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية.
- التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المالية، أو تغيير تخصيصها.

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

² المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

تمارس المهمة الرقابية تطبيقاً للمادة 5 من المرسوم السالف الذكر ويحق لهيئات وبعثات التفتيش طلب كل وثيقة أو مستند تراه ضروري لإجراء التحقيق والتأكد من صحة وسلامة البيانات المالية.¹

تنتهي التحريات بإعداد تقرير شامل لكل الملاحظات وأوجه النقص والإهمال، ثم يرسل إلى السلطات الوصية، وإلى المؤسسة محل المراقبة (المادة 22).

في حالة عدم تمكن المفتش من القيام بمهامه سواء نتيجة الأخطاء الجسيمة، أو عدم وجود ومسك محاسبة إدارية، يحرر محضراً بذلك ويرسله إلى السلطة الوصية.

كما تلتزم المفتشية بإعداد تقرير سنوي يتعلق بنشاطها وكل المعاينات التي قامت بها، مع ردود المسؤولين، والاقتراحات المقدمة التي من شأنها تحسين طريقة العمل، ويرسل التقرير إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها² تطبيقاً لنص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

كما يمكن للفرق التفتيشية تقديم الاقتراحات والتوصيات الضرورية قصد تحسين طرق التسيير كما تتدخل مصالح المحاسبة لممارسة عملية المراقبة.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إحداث مفتشيات جهوية³ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 274/08 حيث تقوم بتنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والتقييم (المادة 3) ويتم ذلك تحت سلطة وإدارة مفتش جهوي يعمل ويسهر على حسن استعمال الوسائل الموضوعية تحت تصرف المفتشية الجهوية.

ثانياً: رقابة مصالح المحاسبة

لقد أنشأ المرسوم⁴ التنفيذي رقم 95-198 هيئة رقابية خارجية تسمى "مفتشية مصالح المحاسبة" مما يستوجب معرفة كيفية تنظيم وسير هذا الجهاز الهام والحساس.

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الاقتصاد، ج.ر، عدد 67.

² المادة 26 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 274/08.

⁴ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 1995/07/25 الذي يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها، ج.ر، عدد

1- تنظيم مفتشية مصالح المحاسبة

تمارس مفتشية مصالح المحاسبة مهامها، في إطار قانوني منظم أحسن تنظيم و مدعم بالهيكل الضرورية للقيام بعمليات مراقبة مختلف المؤسسات المسيرة للأموال العمومية، ويتمتع موظفوها بكفاءات عالية وقدرات فنية، وتكوين متخصص، يطلق عليهم اسم "المفتشين".

يتولى إدارة تسيير شؤون المصلحة مفتش¹ عام إلى جانب مفتشين مساعدين، يتم تعيينهم بمقتضى مرسوم.

2- اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة.

تتمتع مصالح المحاسبة بصلاحيات واسعة للقيام بأعمال الرقابة، كالتحقيق والتفتيش للوقوف على طرق تسيير الأموال العامة، وتهدف لتحقيق جملة من الأهداف منها :

- التأكد من شرعية العمليات المالية والمحاسبة التي يقوم بها كل موظف له صفة المحاسب العمومي.
- التحقق من الاستغلال الأمثل والرشيد للأموال العامة، واستعمال الموارد البشرية، و احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها والسهر على تطبيق برامج التفتيش والتحقيق التي يقوم بها المحاسبون العموميون ثم تبليغها إلى مجلس المحاسبة وتحديد وضع الخطوط العريضة للتدخلات العملية، وتدعيم الفرق الرقابية بالدلائل المنهجية والعملية التي تمكنهم من أداء مهامهم على أحسن وجه والتنسيق بين مختلف مصالح الهيئات المعنية.
- استغلال التقارير المتعلقة بعمليات المراقبة والمعلومات التي تقدمها المؤسسات والأجهزة الرقابية المختصة فيما يخص تسيير المحاسبين العموميين.
- فور الانتهاء من الحملات التفتيشية، يشرع المفتشون في إعداد تقاريرهم بصفة موضوعية، حيث يتضمن كل الملاحظات والنقائص والأخطاء المكتشفة.

فلا يكتفي المفتشون بذكر السلبيات فقط وإنما يجب أن يتضمن الجوانب الإيجابية والتحسينات إن وجدت كطريقة العمل والقيود، وغير ذلك، بالإضافة لتقديم التوصيات والاقتراحات الواجبة الإلتباع في المستقبل لتفادي تكرار نفس الأخطاء، وتحسين سير العمل داخل المؤسسة التي تمت مراقبتها، ثم يبلغ التقرير إلى المسئول² المعني الذي يلتزم بالإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه في ظرف لا يتجاوز شهرين.

¹ أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 198/95.

² أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 198-95 المشار إليه سابقا.

على الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية، والأخذ بالميزانية حسب الأهداف وتجربتها على عدة وزارات (وزارة المالية، الصحة والأشغال العمومية والتعليم العالي)، إلا إن الرقابة لا تختلف فيها لكونها جزءاً لا يتجزأ من العمل الإداري سواء كانت رقابة داخلية أو خارجية، فتبقى من المقومات الأساسية والوسائل التي تضمن سلامة وصحة تصرف الحكومة¹.

وأن الإجراءات المتبعة لا تختلف عن تلك المتبعة حتى اليوم إلا أن هذه الرقابة ذات طبيعة خاصة بالنظر للأساليب المتبعة لضبط الأهداف وفي تحديد طرق الإنجاز وفي جمع ورصد الموارد البشرية والمادية التي تضمن تحقيق الأهداف، إلى جانب نظام معلومات مناسب يساعد على تقييم الأداء و النتائج عبر كل مراحل التنفيذ. والرقابة وحدها لا تكفي نظراً لعدم استقلاليتها، ومن ثم استوجب الأمر إسناد المهمة إلى هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية من شأنها أن تكفل تحقيق المحافظة على الأموال العمومية من خلال منحها الوسائل الضرورية لممارسة مهامها بشكل يضمن تحقيق الفعالية وشفافية التسيير، وحمايتها من العبث والتبذير، ذلك ما تقرر في النصوص القانونية من خلال إحداث مجلس المحاسبة.

المطلب الثاني

رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ قانون المالية

لقد أجمعت دساتير أغلب الدول على أنه لضمان سلامة التنفيذ، لا تكفي الرقابة الداخلية وحدها وإنما يتطلب الأمر تدخل هيئات خارجية مستقلة، قصد تحقيق فعالية العملية الرقابية في حد ذاتها، ويتمثل ذلك في مجلس المحاسبة الذي يعود تاريخه إلى العهد القديم، حيث كان الصراع دائماً يدور بين الحكام حول المسائل المالية والطرق الكفيلة للمحافظة عليها من العبث والإسراف لذلك أسندت العملية للجهاز يتمتع بصلاحيات واسعة.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة في الجزائر

إذا كان مبدأ الرقابة على الأموال العمومية التي تعتبر النقطة الأساسية والمحرك الأساسي للاقتصاد بوجه عام، تعد من المواضيع الهامة، التي سادت منذ القدم كما سبق توضيحه، فاحتل مجلس المحاسبة مكانة هامة منذ إنشائه، وتمتعه بصلاحيات واسعة إدارية وقضائية، إلى جانب تمتع أعضائه بصفة القاضي وإمكانية تمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء، لكن سرعان ما تغير الأمر بصدور² القانون رقم 90-32 حيث أعيد النظر في

¹ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص 120.

² القانون رقم 90-32 المؤرخ في 90/12/4 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج. ر ، عدد 53.

مكانة ودور مجلس المحاسبة، وانتزع منه اختصاصه القضائي وأصبح مجرد هيئة إدارية تقوم بممارسة الرقابة الإدارية دون أي تأثير، كما فقد أعضائه صفة القاضي.

ولم يسترجع اختصاصه إلا بصدور الأمر¹ رقم 95-20 بذلك توسعت سلطاته في المجال الرقابي.

أولاً: تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة وفق نص المادة 38 من الأمر رقم 95-20 من الأعضاء التالية الذين خول لهم

صفة القاضي وهم :

- رئيس مجلس المحاسبة.
- نائب الرئيس.
- رؤساء الغرف.
- رؤساء الفروع.
- المستشارون.
- المحاسبون.
- الناظر العام.
- النظائر المساعدون.

ثانياً: هياكل مجلس المحاسبة

تشمل هياكل² المجلس على :

- الغرف.
- النظارة العامة.
- كتابة الضبط.
- المصالح التقنية والإدارية.

1- غرف مجلس المحاسبة: يتكون³ المجلس من 18 غرفة، ثمانية (8) منها ذات اختصاص وطني

وتسعة (9) ذات اختصاص إقليمي، إلى جانب غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي

¹ أمر رقم 95-20 المشار إليه سابقاً.

² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 95/11/20 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.، عدد 72.

³ المادة 29 من الأمر رقم 95-20 و المواد 51، 30 و 52 من الامر رقم 10-2 المؤرخ في 26 اوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20، ج.ر.، عدد 50.

تسهر على دراسة وتدقيق الملفات التي تخطر بها ويمكن للعرف أن تقسم إلى فروع لا يتجاوز عددها أربعة¹ (4).

2- **النظارة العامة:** يسند دور النظارة العامة إلى الناظر العام، إلى جانب عدد غير محدد من نظار مساعدون.²

3- **كتابة الضبط:** تتشكل كتابة ضبط المجلس من كاتب ضبط رئيس يساعده كتاب ضبط تحت سلطة وإشراف رئيس مجلس المحاسبة.³

4- **المصالح التقنية و الإدارية :** من تمكين مجلس المحاسبة من ممارسة مهامه الرقابية، أضاف القانون مصالح متعددة تقنية وإدارية⁴ يستعان بها لتأدية الوظائف على أحسن وجه ، فلها حق المشاركة في عمليات المراجعة والتدقيق والتحقيق والتقييم.

- وتضم المصالح التقنية والإدارية عدة أقسام تتمثل فيما يلي :

- ديوان رئيسي مجلس المحاسبة .

- مكتب المقررين العامين للجنة البرامج و التقارير.

- الأمانة العامة.

من بين الأقسام هناك قسم التقنيات التحليلي والرقابة الذي يتولى ما يلي :

- إعداد الدلائل المنهجية الضرورية للقيام بعمليات التدقيق بمشاركة المصالح المعنية.

- تحديد المقاييس والمؤشرات الضرورية للبرمجة الرشيدة و الاشراف على عملية التدقيق.

- الدراسة المستمرة ، ووضع البرامج المحكمة لممارسة عمليات التدقيق ، الفحص و التفتيش.

- مساعد هياكل الرقابة في وضع المنهجيات والمقاييس المقررة حيز التطبيق.

- تقديم المساعدة للهياكل الرقابية.

- إلى جانب إعداد وتنفيذ برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه، وتحسين مستواهم وتقييم

نتائج عمله من خلال إعداد التقارير الدورية بمساعدة الأمين العام.⁵

¹ انظر المواد 9 و 12 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

² نظر المواد 32 و 39 من المرسوم الرئاسي رقم 95-20.

³ انظر المادة 34 من القانون رقم 95/20.

⁴ نصف المادة 35 من الأمر رقم 95-20 على :يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على اقسام تقنية و مصالح إدارية.

⁵ انظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة وآليات المراقبة

تعد رقابة مجلس المراقبة من أهم أنواع الرقابة التي يسعى من خلالها للمحافظة على الأموال العامة من سوء التنفيذ والاستغلال، ومن ثم منع التبذير عن طريق القيام بفحص وتدقيق ومراجعة مختلف العمليات المالية لذلك حرص المشرع على منحه صلاحيات واسعة و إتباع آليات متعددة .

أولاً: صلاحيات مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عليا رقابية منحت لها سلطات واسعة في المجال المالي، ويمارس رقابة تتعلق بكل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.¹

تهدف رقابته إلى التحقق من طرق استعمال واستغلال الأموال العامة بشكل يضمن تحقيق حسن السير والفعالية والاقتصاد والكفاية باستعمال آليات متعددة.

يعتبر هيئة ذات اختصاص إداري وقضائي، إلى جانب تمتعه بالوظيفة الاستشارية، تنصب على الجانب المالي منها ، تنفيذ الميزانية باستثناء التدخل في أمور الإدارة ذلك ما تقرر في نص المادة 15 من الأمر رقم 95-20 حيث نصت على : تستثني رقابة مجلس المعايينة أي تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع للرقابة وأية إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف برامج التي سطرتهما السلطات الإدارية أو مسئولو الهيئات الإدارية التي تم مراقبتها .

أولاً : الاختصاص الإداري لمجلس المحاسبة

لقد حول القانون لمجلس المحاسبة سلطات واسعة تمكنه من مباشرة اختصاصه، وبين طرق مباشرة عمله الرقابي.

يعمل المجلس ويسعى للتأكد من طرق الإنفاق والتحصيل، فتنصب رقابته على المعاملات المالية وحسابات المحاسبين العموميين، وبالنسبة للنفقات إلى أوامر الدفع والمستندات المثبتة لها .

وبالتالي يسهر على التحقق من مدى صحة العملية ومطابقتها للميزانية والأحكام القانونية وتقديم رأيه و الاقتراحات المناسبة التي من شأنها أن تحسن طرق إدارة الأموال العامة.

¹ انظر المواد 7 ، 9 من الأمر رقم 20/95 و المادة 3 من الأمر رقم 10-02 السابق الذكر .

يمارس عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها قانوناً أما على مستوى المؤسسة محل المراقبة، وأما في مقر المجلس استناداً للسجلات والوثائق المحاسبية المؤيدة لها، وتكون بصفة فجائية، أو بعد التبليغ¹.

فله حق فحص مختلف المستندات والوثائق والسجلات المحاسبية والتقارير والمحاضر التي يراها ضرورية لممارسة صلاحياته على أحسن وجه والتحقق من صحة العمليات المالية، ومن أن أرقامها مقيدة في السجلات وإنها مؤيدة بالمستندات القانونية، ومن ثم مراجعتها وتدقيقها بصورة تمكنه من الوقوف على المركز المالي للمؤسسة محل المراقبة، وذلك عن طريق المقارنة بين الأداء والنتائج المحققة الواقعية، وبين التوقعات والتنبؤات الموضوعية من قبل، وما إذا كان تنفيذ الميزانية قد تم وفق الخطة المرسومة، و في إطار احترام النصوص القانونية والتنظيمية وأن عملية الإنفاق قد تمت مع احترام المبالغ المحددة، ولم يغير تخصيصها.

كما له طلب أية وثيقة أو سجلات أو الاحتفاظ بها إلى حين الانتهاء من عملية المراجعة. كما تمتد رقابته لفحص اللوائح الإدارية و المالية للتأكد من مدى كفايتها واقتراح آليات تفادي أوجه النقص فيها.

إلى جانب العمل على التحقق من مدى ملائمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود في الدفاتر.

ويعمل المجلس من خلال الاعتماد على الوسائل المختلفة، وإتباع الإجراءات القانونية للكشف عن الأخطاء ومواقع الخلل واكتشاف المخالفات المالية، وتحديد الأسباب التي أدت إليها، وتقديم الاقتراحات والتوصيات الضرورية لتحسين طرق العمل والأداء² لتصحيح الأوضاع، وتجنبها في المستقبل، من خلال إعداد التقارير الخاصة بالمهام التي كلف بها متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص و المراجعة والتدقيق.

مما لا شك فيه أن الهدف من التوصيات هي توجيه الإدارة العامة نحو المسار الذي يضمن لها حسن إدارة الأموال العمومية والحفاظ عليها من سوء التسيير، والتبذير والاستغلال واقتراح تعديل نمط العمل في بعض الإدارات، بشكل يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها³.

¹ انظر المادة 14 من الأمر رقم 20/95.

² انظر المادة 73 الفقرة 3 من الأمر رقم 20/95.

³ انظر المادة 6 من الأمر رقم 20-95.

أما الهدف من ملاحظات المجلس حول تنفيذ الميزانية وأساليبها، فهي إحاطة السلطة التشريعية علما بكيفية تنفيذها وذلك من خلال عرض هذا التنفيذ وتقديم نتائجه، ثم مقارنته بنتائج السنة المنتهية، قصد تسهيل مهمة السلطة التشريعية¹ لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة، وتتولى السلطة التشريعية دراسة التقرير بواسطة اللجنة المالية والميزانية واللجان المختصة التي تبدي رأيا مع تقديم الملاحظات المناسبة.

يعد المجلس نوعان من التقارير: التقارير السنوية التي ترسل الى رئيس الجمهورية² وتلك التي ترسل إلى الهيئات محل المراقبة والسلطات السلمية والوصاية للمؤسسات محل الرقابة قصد تمكينهم من تقديم ردود أفعالهم وإحابتهم حول الملاحظات المسجلة والأخطاء والمخالفات المكتشفة.

تنصب رقابة مجلس المحاسبة على مراقبة الموظفين إلى جانب رقابة الحسابات.

1- الرقابة على الموظفين

تشمل الرقابة على الموظفين وأعمال كل شخص يعهد إليه إدارة الأموال العمومية، إلى جانب كل شخص يتدخل في الإدارة دون أن تكون له الصفة القانونية.

كما للمجلس الاتصال المباشر بالمسؤولين قصد الحصول على المعلومات التي تساعد على اتخاذ القرار المناسب، تطبيقا لنص المادة 73 الفقرة 3 من الأمر رقم 20/95.

2- الرقابة على الحسابات

تطبيقا لنص المادة 74 من الأمر رقم 20/95 يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين، و يصدر أحكاما بشأنها.

تجدر الإشارة أن الرقابة على الحسابات ترجع إلى سنة 1907، وكانت سابقة على الرقابة التي تمارس على الموظفين، بحيث كانت النواة الأساسية لصلاحيات المجلس عند إنشائه.

والهدف من ذلك هو التحقق من مدى صحة حسابات المحاسبين، وكل شخص يتدخل في إدارة الأموال العمومية (المحاسب الفعلي)، *comptable de fait*.

كما تهدف إلى التحقق من طرق الاستعمال ونمط التسيير ومراقبة تنفيذ الإيرادات العمومية و النفقات العمومية.

¹ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 16 من الأمر رقم 20/95.

² نصت الفقرة الأولى من المادة 16 من نفس القانون على: "يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية".

- مراقبة الموارد و الأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، إلى جانب شروط منح واستعمال الإعانات المالية التي تمنحها الدولة، ومدى مطابقتها استعمالها مع الهدف الذي منحت من أجله.
- مراقبة طرق التسيير من قبل الجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية.
- مراقبة ومراجعة حسابات المحاسبين (الحساب الختامي) للتحقق من مدى الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.¹
- مراقبة ومراجعة حسابات المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ملكا للدولة.²
- مراقبة طرق تسيير الأسهم من قبل المؤسسات أو الشركات أو الهيئات بغض النظر عن وضعها القانوني، لان الدولة تملك جزءا من رأس مالها، ذلك ما تقرر في نص المادة 9 من الأمر رقم 95-20.

- مراقبة و مراجعة حسابات التأمينات والمعاشات الاجتماعية وتدقيق القرارات المتعلقة بالعاملين.³
 - التحقق من مدى احترام أو خرق قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد اكتشاف المخالفات المالية⁴ وأوجه التقصير ومواقع الإهمال، والأخطاء التي من شأنها أن تلحق ضررا بالاقتصاد.
- إلى جانب الوظيفة الرقابية يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الاستشارية، حيث يستشار حول مجمل المشاريع التمهيديّة لقوانين ضبط الميزانية، وتقوم الحكومة بإرسال تقارير المجلس التي يعدها إلى السلطة التشريعية، لإعلامها، مرفقة بمشروع القانون الخاص، إلى جانب ذلك تقدم له مشاريع النصوص القانونية لإبداء رأيه.

¹ أنظر المواد 7 و6 من الأمر رقم 20-95.

² أنظر المادة 9 من الأمر رقم 20-95 و المادة 3 من الأمر رقم 02-10.

³ أنظر المادة 10 من الأمر رقم 20-95.

⁴ المادة 6 من الأمر رقم 02-10. مؤرخ في رمضان عام 1431 الموافق 26 سبتمبر 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 هـ، الموافق لـ 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

تعني المخالفة كل ما هو متعارض¹ مع ما هو معمول به، وقد تكون إما بسبب جهل المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية، وإما عن قصد تجاهله للقوانين المعمول بها، وتكون إما إدارية أو مالية وتعتبر مخالفة إدارية لإخلال العامل بواجب وظيفي من الواجبات الملقة على عاتقه قانوناً، بينما المخالفة المالية تتمثل في إخلال العامل بقاعدة مالية مقررة.

فالمخالفة أياً كانت تضر بالأموال العمومية، لقد عرف الفقه المخالفة² بعملية الإخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال وتقصير يترتب عليه مباشرة ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو احد الأشخاص العامة الأخرى، أو كان من شأنه أن يؤدي مباشرة إلى ذلك.

كما عرفت أيضاً بأنها مخالفة لقاعدة أو نص مالي ورد في الدستور أو اللوائح أو الأوامر الرئاسية التي تتصف بالعمومية والتجريد وتطبق على الرؤساء وغيرهم سواء ترتب على ذلك حق مالي للدولة أو لجهات خاضعة لرقابة ديوان، أو مجلس المحاسبة.

بينما حدد المشرع الفرنسي الحالات التي تشكل مخالفة على سبيل الحصر، بالتالي تشكل مخالفة :

- الارتباط بعقد نفقة مع الإخلال بالإجراءات القانونية.
- تجاوز سقف الاعتمادات المسجلة في الميزانية.
- عدم احترام الاختصاص الموضوعي، أي الأمر بالصرف من قبل شخص غير مؤهل ومختص بذلك.
- مخالفة قاعدة أو القواعد الخاصة بتنظيم الإيرادات العامة والنفقات العمومية.
- منح مزايا مالية أو عينية من غير وجه أو محاولة منحه متى كان من شأنه إلحاق ضرر بأموال المؤسسة التي يعمل بها الشخص، أو بأموال الدولة بصفة عامة.
- إغفال إرسال وإعداد التقارير الدورية والقوائم المالية والوضعيات وتقديمها للجهات الإدارية المختصة، كالإدارة الضريبية و تزويدها بالوثائق والمستندات التي تثبت صحة الإقرار أو التصريح.

¹ يمكن ان تكون المخالفة في الحالات التالية:

- عدم الاختصاص أو تجاوز حدوده.
- مخالفة الشكل و الإجراءات.
- عدم الحصول على التأشيرة القانونية من قبل المصالح المختصة.
- عدم وجود اعتمادات مالية.
- مخالفة القوانين و الأنظمة.

² ثروت عبد العال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2002، ص 36-37.

في حين نص المشرع الجزائري في المادة 88 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة الحالات التي تشكل مخالفة وهي :

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات المالية أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوز في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح والتي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة.
- الرفض غير المؤسس لمنح التأشيرة القانونية من قبل الجهات المختصة، أو التأشيرة الممنوحة مع انعدام وغياب الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبة وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية والتي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لإحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم بخرق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

المخالفة أيا كانت مقصودة أو غير مقصودة، قد تضرر بالاقتصاد بوجه عام، لكونها تتمثل في الإخلال بقاعدة مالية مقررة إما في الدستور أو في القوانين أو في اللوائح، أو في التعليمات.

يمكن ذكر على سبيل المثال قاعدة "عدم الدفع في حالة عدم وجود الاعتمادات المالية" التي تضمنها كل من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية خاصة المادتين 36 و 48 منه والأمر المتعلق بمجلس المحاسبة خاصة الفقرة 4 من المادة 8 منه، والمرسوم التنفيذي رقم 97-268.

بالرجوع إلى القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية يتضح انه في حالة امتثال المحاسب لأمر التسخير من قبل الأمر بالصرف، يجب عليه أن يعلم وزارة المالية من خلال إعداد تقرير خلال خمسة عشرة يوما، مرفقا بالوثائق والحوالة المثبتة للعملية¹، ولكن تستثني أربعة (4) حالات، لا يمكن له الامتثال لأمر التسخير وهي :

- عدم توفر الاعتمادات المالية.
 - عدم توفر أموال الخزينة.
 - انعدام إثبات أداء الخدمة.
 - انعدام التأشير القانونية للمصالح المختصة إذا كان مقررا قانونا.
- يتبع مجلس المحاسبة آليات متعددة لممارسة مهامه الرقابية التي تضمن له تحقيق الأهداف المرسومة.

¹ و ذلك تطبيقا لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 1991/9/7 المتعلق باجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر ، عدد 43.

و المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر ، عدد 82.

من خلال الدراسة المتواضعة حول قانون المالية تجدر بنا الإشارة إلى أن قانون المالية هو المعبر عن النظام المتبع في دولة ما، وهو مجموعة من العناصر والعلاقات التي تعبر عن النظام الاجتماعي والاقتصادي السائدين وبالتالي فإن المالية العامة للدولة اتضحت أهمية الأموال العامة التي تعد المحرك الأساسي للاقتصاد والأداة العملية في إدارة الحكم وتطبيق السياسات في مختلف الميادين .

فقانون المالية المحضر على شكل الميزانية العامة للدولة من قبل وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات تحت إشراف الوزير الأول والمناقش من طرف البرلمان والمصوت عليه من طرف الوزير الأول وأعضاء المجلس الشعبي الوطني ونوابه.

ونظرا لأهمية الميزانية تتدخل جهات عديدة لتحضيرها وفق إجراءات معينة واحترام المبادئ التي أقرها الفقه، وكرسها الأمر الصادر في 2 يناير 1959، ثم تبناها المشرع الجزائري بصدور قانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية .

إذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية تعود إلى السلطة التنفيذية لأسباب تاريخية وسياسية لعرضها فيما بعد على البرلمان، إلا أن ذلك لم يمنع الحكومة من التدخل عن طريق إدراج تدابير جديدة ذات طابع مالي خلال قوانين المالية التكميلية والمعدلة، ومن ثم إفراغها من محتواها .

فقانون المالية يلعب دورا هاما في توازن الاقتصاد الوطني باعتباره القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة أن تتصرف في الأموال الحكومية في أي برنامج سياسي لا يمكن تجسيده من خلال هذا القانون المالي السياسي، والذي يوفر من كل مؤسسة عمومية الإمكانيات اللازمة لتؤدي الدور المعمول به في هذا البرنامج السياسي المتكامل.

وعلى الرغم من تعدد و تنوع الرقابة إلا أنها تهدف لتحقيق مبتغى واحد يتمثل في المحافظة على الأموال العمومية وضبط إدارتها وحسن استعمالها، لكن اتضح أن الممارسات تكون وفق أساليب عديدة رقابة سابقة ولاحقة أو كلاهما، وأن لكل أسلوب مزايا وعيوب، فالرقابة السابقة بعدما كانت في ظل ميزانية الوسائل تتنافى مع حرية الإدارة وسلطاتها التقديرية نظرا لعدم فعاليتها كونها تنصب على أعمال مجزأة وتعد نوعا من أنواع

المشاركة في التنفيذ، أصبحت للإدارة الحرية المطلقة في عملية التسيير بعد الإصلاح الذي شرع في مجال عصرنه الميزانية والانتقال من ميزانية الوسائل إلى الميزانية حسب الأهداف مع توسيع وتعزيز سلطات المسيرين ومساءلتهم عن النتائج التي تم التوصل إليها.

في حين تساعد الرقابة اللاحقة على متابعة وتقييم الأداء وتفادي تعقيد الإجراءات وعرقلة تنفيذ الجهات المختصة للتدابير التي تؤدي إلى تحسين أساليب العمل وتصحيح الأخطاء، ويكمن العيب الحقيقي لكل نوع في الأسلوب المتبع لممارستها، وليس في جوهرها، وأن كلتها ضرورتان في كل نظام ديمقراطي سيقوم على مبدأ التوازن بين السلطات.

كما أن العمليات التي يتولاها كل من الأمر بالصرف تستوجب رقابة من المحاسب العمومي الذي يسهر على التأكد من مدى شرعية النفقة، وأن هذه الرقابة ضرورية لكونها تساعد على ضبط الأعمال والتنفيذ السليم ومنع ارتكاب الأخطاء وتجاوز الاعتمادات مما يسمح ويسهل من ممارسة الرقابة اللاحقة.

ولتحسين ذلك ينبغي أن تكون رقابة المحاسب العمومي مكتملة لرقابة المراقب المالي، وليس ممارسة الاختصاصات، لأنه لا جدوى من وجود هيئتين تمارسان نفس الاختصاصات، إلى جانب ضرورة وجود رقابة مستمرة للكشف عن الأخطاء ومواقع الخلل قبل فوات الأوان دون أن يشكل ذلك تدخلا في صلاحيات المسيرين .

كما يجب أن يكون التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية لضمان فعالية وجدوى الرقابة التي ينبغي أن تسعى لتحقيق هدف واحد وهو تحقيق الإدارة لأهدافها المحددة بأعلى كفاءة في الأداء وبأقل تكلفة في النفقات، وأن الإفراط في الرقابة يترتب عنه انعدامه، حيث أن تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية وعدم التنسيق بينها يؤدي إلى إهدار نتائج الرقابة .

لذلك ينبغي ضبط وتوسيع السياسة الرقابية وأدواتها من خلال إعادة النظر في الأجهزة الرقابية وعدم الإفراط فيها و تغيير طرق عملها، إلى جانب إعداد خطط محكمة لسنوات متعددة لتمكين المسيرين من تنفيذ برامجهم و بلوغ الأهداف المسطرة.

كما ينبغي الاهتمام أكثر بالعنصر البشري من خلال التكوين المتخصص، نظرا لكونه مقوما من مقومات أي نظام إداري إلى جانب ضرورة توفر عنصر الشفافية والوضوح التام في عملية التسيير والمساءلة

أكثر عن الأفعال المرتكبة، خاصة بعد إلغاء الرقابة السابقة، وتوسيع سلطة المسيرين للقيام بكل التصرفات التي تسعى لتحسين سير المرفق العام، ومن ثم مساءلتهم عن النتائج المحققة .

كما يجب تدعيم وتقوية الوسائل والأساليب المستخدمة في تحقيق رقابة فعالة، وتنظيم أوجه النشاط بوجه عام، كما يجب أن تتعدى الرقابة المحاسبية الاعتبارية القانونية والشكلية والتركيز على المردود الاقتصادي الاجتماعي والاستعانة بهيئات صاحبة الاختصاص لتقويم الأداء بشكل منظم، ذلك ما أعتمد عليه بتبني الميزانية حسب الأهداف، وتدخّل مجلس المحاسبة لممارسة عملية المراقبة وتقييم الأداء، وتمنح له الإمكانيات المادية والبشرية لتغيير آليات العمل ولمسايرة التطورات الحديثة ، منها حسن سير نظام المعلومات.

كما يجب تدعيم صلاحيات البرلمان ومراقبة مختلف الوثائق المالية إلى جانب إعادة النظر في النصوص المتعلقة بالمحاسبة العمومية خاصة أن المراقب المالي يمارس نفس الاختصاصات التي يمارسها المحاسب العمومي إلى جانب النصوص المتعلقة بالملتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة لأنهما يمارسان نفس الاختصاصات .

كما ينبغي إعادة النظر في مضمون قوانين التكميلية المعدلة التي يجب أن تحتوي على التدابير التكميلية التي سبق أن تضمنها قانون المالية الأساسي دون أن تتعدى أو تتضمن تدابير جديدة من محتواها ومعناها وتتحول إلى قانون مالية ابتدائي.

وفي الأخير إن العمل والأخذ بالميزانية حسب الأهداف الذي شرع فيه منذ 2004 وتمت تجزئتها على مستوى بعض الوزارات، على الرغم من كونه يؤدي إلى ترشيد الإنفاق إذا ما أحسن استعماله، وذلك في إطار الميزانية .

التوصيات الاقتراحات :

بعد كل هذه النتائج نقدم مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي قد تساهم في تمكين البرلمان من ممارسة دور رقابي فعال.

على المشرع الدستوري الجزائري أن يمنح صلاحية التشريع والمبادرة بالقوانين، وإنشاء البرلمان في قانون المالية التكميلي، وتمكين النواب من التحويلات داخل الميزانية .

إلغاء القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية وسن قانون عضوي يسمو عليه ويوسع صلاحيات البرلمان واختيار النواب أكثر كفاءة وتخصص من أجل العضوية في لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة .

حيث أصبح من الضروري عصرنة المالية فهذا يستلزم تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية، وإعطاء المعنى الكامل للرخصة البرلمانية ، لذا يجب على الحكومة أن تقدم إثناء إيداعها لمشروع قانون المالية تقارير تفصيلية حول الوضعية والطموحات الاقتصادية، الاجتماعية والمالية للدولة، يجب عليها بالموازنة تقديم شروحات مستقلة بخصوص تطور الإيرادات والنفقات "قانون المالية" وكذا تقوية سلطة البرلمان في الرقابة على المال العام من خلال مناقشة مشروع قانون المالية لأنه مشروع يعكس النشاط الاقتصادي وأداة من أداة المالية التي تحقق رغبات المجتمع من رقي ورفاهية ورخاء.

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن استخلاص أن قانون المالية دور هام في حياة الدولة وأن السياسة المالية هي حتما ذات تطور مهني وعقلاني مبني على منطلقات واضحة، فإذا أحسنت الأنظمة السياسية في التصرف في ماليتها من خلال نفقاتها وإيراداتها تحتما ستؤدي بها إلى تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية، فإذا توفر الاستقرار في قانون المالية وسار وفقا سياسة واضحة وحكيمة تكون القاعدة سليمة ارسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيات البلاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مع اعتماد الدولة لطرق حديثة في التسيير المالي .

و الله ولي التوفيق.

01 الكتب:

- 1- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
- 2- احمد فريد مصطفى، سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1989.
- 3- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 4- ثروت عبد العال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2002.
- 5- ديدني جمال الدين، المالية العمومية، دار الخلدونية، 2010 .
- 6- سعيد محمد المصري، التنظيم و الإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 7- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار و الشهر، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 8- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية منشأة المعارف، الإسكندرية.(ب.ت.ن)
- 9- عبيد على احمد الحجازي، مصادر التمويل، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 10- عصام بشور، المالية العامة والتشريع، الطبعة الثانية ، مطبعة الطربين، 1978.
- 11- عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر ن الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.
- 12- محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003
- 13- موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، 2000.
- 14- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة 2004.

02 الرسائل :

- 1- علي أنور علي العسكري، الرقابة على الأموال العامة، في مواجهة الأنشطة غير المشروعة رسالة دكتوراه، القاهرة 2006.
- 2- عطية عبد الواحد، السياسة المالية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1991.
- 3- عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية، على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1988.
- 4- عرفات التهامي الإبراهيمي، ترشيد الإنفاق العام، رسالته دكتوراه، جامعة القاهرة 1974.

03 المقالات:

- 5- أحمد عويدات، ميزانية البرامج الأداء، تجربة جهاز المراجعة المالية في الجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى، مجلة إدارة عدد 32 ، 2006.
- 6- أمين شريط، حق التعديل في البرلمان الجزائري - مجلة الفكر البرلماني عدد 10 ، 2005.
- 7- بوكرا إدريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة ، العدد 200/2.
- 8- جمال لعمارة، مداخل الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير ، بسكرة ، الجزائر، عدد2، 2002.
- 9- عمر التونكي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة ، عدد 2، 2006.

04 النصوص القانونية

- 10- أمر لسنة 1959 المتعلق بقوانين المالية الملغاة بمقتضى القانون العضوي لسنة 2001.
- 11- المرسوم الصادر في 19 جوان 1956 المحدد لكيفية تحضير الميزانية العامة، إلى جانب الأمر الصادر في 31 ماي 1838 والأمر الصادر في 02 يناير 1959 المتعلق بقوانين المالية.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 20 أوت 1980 يتضمن التنظيم الداخلي المفتشية العامة للمالية ، ج.ر ، عدد 10.

- 13- المرسوم التنفيذي رقم 81-111 المؤرخ في 30/05/1981 يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر عدد 22 لسنة 1981.
- 14- القانون رقم 84/17 المؤرخ في 17/07/84 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر عدد 28 لسنة 1984.
- 15- قانون رقم 10/85 المؤرخ في 26/12/1985 المتضمن قانون ضبط الميزانية .
- 16- قانون رقم 62/87 المؤرخ في 20/01/1987 المتضمن قانون ضبط الميزانية.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 90/189 المؤرخ في 23/07/1990 يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد، ج.ر عدد 26 لسنة 1990.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 90/190 المؤرخ في 23/07/1990 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد، ج.ر عدد 26 لسنة 1990.
- 19- قانون رقم 90/21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ج.ر، عدد 35، لسنة 1990.
- 20- قانون رقم 90/32 المؤرخ في 04/12/90 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره ج.ر، عدد 53 لسنة 1900.
- 21- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4/12/90 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج.ر، عدد 53، لسنة 1990.
- 22- من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف، والمحاسبون العموميين وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية، عدد 43، لسنة 1991.
- 23- المرسوم التنفيذي لرقم 91-313 المؤرخ في 7/9/1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكفائيتها و محتواها ، ج.ر 43 لسنة 1991.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 7/9/1991 المتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر ، عدد 43، لسنة 1991.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 21/12/1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الاقتصاد، ج.ر، عدد 67، سنة 1991.

- 26- المرسوم التنفيذي رقم 09 / 414 المؤرخ 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات
بها، ج.ر، عدد 82 لسنة 1992.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 91- 313 المؤرخ في 07/.. /1991، المحدد لإجراءات مجلس
المحاسبة.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات
التي يلتزم بها، ج.ر ، عدد 82، لسنة 1992.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 95/54 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية
،ج.ر، عدد لسنة 1995 .
- 30- أمر رقم 95/20 المؤرخ في 17/07/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، عدد 39 لسنة
1995.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25/07/1995 الذي يحدد اختصاصات
مفتشية مصالح المحاسبة و تنظيمها، ج.ر ، عدد 42.
- 32- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20/11/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس
المحاسبة ،ج.ر ، عدد 72، لسنة 1995.
- 33- الدستور الصادر في 28/11/1996، ج ر عدد 61 لسنة 1996.
- 34- المرسوم رقم 97-268 المؤرخ في 2 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام
بالنفقات العمومية وتنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤوليتهم ، ج.ر عدد
48.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 07/364 المؤرخ في 28/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية
في وزارة المالية ،ج.ر، عدد 75 لسنة 2007.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 6/9/2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة
للمالية ، ج.ر ، عدد 50، 2008.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 09/374 المؤرخ في 16/11/2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي
رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات بها، ج.ر، عدد
67 لسنة 2009.

- 38- أمر رقم 02/10 مؤرخ في رمضان عام 1431 الموافق 26 سبتمبر 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416هـ، الموافق لـ 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.
- 39- الدستور الصادر 2016، 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ 8 الجريدة الرسمية للجمهور للجمهورية الجزائرية /العدد 14 7 مارس سنة 2016 م
- 40- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الوثائق:

- 41- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج.ر، عدد 53.
- 42- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر ، عدد 08
- 43- الدستور الصادر في 1996/11/28، ج.ر ، عدد 61 لسنة 1996.
- 44- الدستور الصادر 2016، 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ 8 الجريدة الرسمية للجمهور للجمهورية الجزائرية /العدد 14 7 مارس سنة 2016 م
- 45- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 سبتمبر سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ثانيا: باللغة الفرنسية

- 1- Martine christine la mise a disposition des crédits budgétaires , librairie générale de droit et de jurisprudence, (L G D J) paris,1989

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	البسمة
	الشكر
	الإهداء
أ - و	مقدمة العامة
08	الفصل الأول : ماهية قانون المالية و الميزانية
09	المبحث الأول: مفهوم قانون المالية
09	المطلب الأول : مضمون قانون المالية
09	الفرع الأول : تعريف قانون المالية
15	الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل و قانون ضبط الميزانية
18	المطلب الثاني: مفهوم الميزانية
18	الفرع الأول: المراحل التاريخية للميزانية
22	الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عن غيرها من الميزانيات
25	المبحث الثاني: تحضير مشروع قانون المالية
26	المطلب الأول : السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية
26	الفرع الأول: دور وزير المالية
29	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لمشروع قانون المالية
32	المطلب الثاني: المصادقة البرلمانية لمشروع قانون المالية و طرق مناقشته و تعديله و التصويت عليه و الآثار البرلمانية المترتبة عليه
33	الفرع الأول: رقابة البرلمان لدراسة مشروع قانون المالية
38	الفرع الثاني: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة مشروع قانون المالية
40	الفرع الثالث: أليات المناقشة و التعديل و التصويت على مشروع قانون المالية
51	الفصل الثاني : تنفيذ قانون المالية و رقابة البرلمان الممارسة عليه
52	المبحث الأول: تنفيذ قانون المالية و السلطات المختصة

52	المطلب الأول: مراحل تنفيذ قانون المالية
52	الفرع الأول: مراحل تنفيذ النفقات العمومية الإيرادات العمومية
56	الفرع الثاني: أعوان تنفيذ قانون المالية
60	المطلب الثاني : مفهوم الرقابة المالية
60	الفرع الأول : ماهية الرقابة المالية و أهدافها
62	الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية و صورها
67	المبحث الثاني :الأجهزة الرقابية و آلياتها
68	المطلب الأول: رقابة وزارة المالية على تنفيذ قانون المالية
68	الفرع الأول: رقابة المراقب العام و المحاسب العمومي
75	الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية ومصالح المحاسبة
80	المطلب الثاني : رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ قانون المالية
80	الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة في الجزائر
83	الفرع الثاني : صلاحيات مجلس المحاسبة وآليات المراقبة
90	خاتمة
95	قائمة المراجع
101	الفهرس

مقدمة



الفصل الأول ماهية قانون المالية

الفصل الثاني

تنفيذ قانون المالية الرقابية الممارسة عليه

تنفيذ قانون المالية
الرقابية الممارسة عليه

خاتمة

قائمة المصادر والمرجع

قائمة المصادر والمرجع

فهرس المحتويات

المحتويات