

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي
معهد الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

آليات التنفيذ والرقابة

على

الميزانية العامة للدولة

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: الدولة والمؤسسات

الأستاذ المشرف:

د. أحمد مبخوتة

من إعداد:

بشارف صفية

لجنة المناقشة:

الأستاذ: محمودي قادة..... رئيسا

الأستاذ: أحمد مبخوتة..... مشرفا ومقرا

الأستاذ: شامي ياسين..... عضوا مناقشا

الموسم الجامعي 2016-2017

إهداء

إلى من سار معي منذ بداية الطريق حتى هذه اللحظة وكان دافعا لي لكل نجاح إلى من بذل كل غالبي ونفيس ليسعدني في هذه الحياة إلى مصدر الأمان وراحة البال والداي الحبيبين.
إلى انسي وشريك حياتي إلى من ساندني في التقدم العلمي الذي وصلت له بتوفيق الله ثم بفضل زوجي الغالي فاتح.

إلى أولادي أهدي ثمرة جهدي نسرين ومحمد أمين.

إلى أخوتي أهدي لكم تحياتي وإلى كل أفراد العائلة من عم وعمة وخال وخالة وإلى عائلة زوجي.

أهدي الرسالة التي أسأل فيه الصواب أن تكون نافعة لي ولغيري ولكل من اطع عليها.

إلى من شاركتني دراستي بلعبهم وعبثهم وضحكاتهم صديقاتي.

وكل الصديقات الذين تناستهم ذاكرتي ولم تنسهم ذكرياتي.

إلى من وقف بجانبني ودعا لي دعوة بظهر الغيب من أهلي وصاحباتي أهدي ثمرة جهدي الذي أسأل الله عز وجل أن ينفع الإسلام والمسلمين وصلى الله وسلم وبارك على سيد الخلق أجمعين محمد الصادق الأمين.

الشكر والعرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"إن الله في عون العبد مادام العبد في عون أخيه "

اشكر الله أولا وأخيرا الذي وفقني لإتمام هذا التقرير؛

جميل أن يكون الشخص على عتبة التتويج والأجمل أن يجد أشخاصا يشاركونه بناء معرفته؛

فلا يجد ما يقدمه لهم سوى كلمات شكر وتقدير واحترام؛

لذا أتقدم بعظيم الشكر والتقدير للدكتور " أحمد مبخوطة " الذي تفضل بالإشراف على بحثنا هذا؛

ولكافة أساتذة المركز الجامعي؛

ثم أزجي الشكر فائقه والثناء أجله إلى أساتذة لجنة المناقشة على حسن رعايتها لهذه الدراسة

كما لا أنسى السيد نادر رشيد على دعمه

ومن بعيد نشكر كل من علمنا حرفا وصدق قائل:

من علمني حرفا كنت له عبدا.

مَقَامَةٌ

الدولة هي مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لنظام سياسي معين متفق عليه فيما بينهم يتولى شؤون الدولة و تشرف الدولة على أنشطة سياسية واقتصادية وأجتماعية التي تهدف إلى تقدمها وازدهارها وتحسين مستوى حياة الأفراد فيها.

وهي في إطار ذلك تعتمد على جملة من الحقوق والواجبات تجاه مواطنيها، ما يترتب جملة من المهام أو الوظائف التي يجب القيام بها، ويعتمد بشكل كبير استقرار الدولة على مدى إمكانية السلطة السياسية فيها بأداء وظائفها على الوجه المطلوب حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، ويعتبر التطور الذي شهده نشاط الدولة في تنوعه وازدياد حجمه واتساع رقعة الدولة وتعدد مهامها بعدما كان ينحصر في أداء الوظائف السيادية المتمثلة في الدفاع الوطني وتوفير الأمن الداخلي وتحقيق العدالة، وهي ما تعرف بالوظائف التقليدية والأساسية للدولة إلى ضرورة تدخلها في المجال الاقتصادي والاجتماعي بعد التحولات الكبرى التي عرفها هذا المجال بهدف تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، إذ ازدادت حاجة الدولة إلى الإنفاق كي تتمكن من القيام بالواجبات الملقة على عاتقها ومنها القيام بالمشاريع الكبرى، والعمل على تحسين شروط معيشة السكان وحماية الاقتصاد الوطني والعمل على ازدياد الثروة الوطنية ونشر العلم وحفظ الصحة العامة وتحقيق التنمية المستدامة في ظل التحديات السياسية والاقتصادية والمالية.

وهكذا أخذت حاجة الدولة إلى المال تزداد ازديادا كبيرا كلما اتسعت مهامها مما تبعه زيادة في الإيرادات و تنوع مصادرها والنفقات، وتنوع مجالاتها مما وجب على الدولة أن تلتزم بها وتقوم بتغطيتها عن طريق توفر الموارد المالية اللازمة وذلك بإيجاد الطريقة أو الكيفية التي تحصل بها إيراداتها، ثم تحديد مجال تصريفها حسب الأولويات التي يفرضها الواقع الاجتماعي والاقتصادي، وذلك من أجل تحقيق أهدافها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والمالية من خلال الميزانية العامة.

1- تحديد موضوع الدراسة:

يتمثل موضوع دراستنا حول الميزانية العامة للدولة وهي تعبير عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مجال إشباع الحاجات العامة لمختلف أفراد المجتمع وبحث السبل والإجراءات التي تؤدي إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة في الدولة، وكذا ضمان استخدام هذه الأموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة.

وهي خطة مالية تتطلب دقة وموضوعية بالغتين في عرض عناصرها المختلفة و هي منبثقة من الشعب ممثلا في السلطة التشريعية تفوض السلطة التنفيذية(الحكومة)في القيام بالنفقات المختلفة، ولا يمكن للحكومات في البلدان الديمقراطية أن تتصرف في موارد الدولة خارج ما تنص عليه الميزانية العامة.

وتعد الميزانية العامة مرشدا ماليا للحكومة في البرنامج العملي معبرا عنه بالأرقام باعتبارها بيان تقديري مفصل و معتمد لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مالية مستقلة غالبا ما تكون سنة ويعتبر عن تلك

التقديرات في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة الذي ستقوم بتحقيقه بغرض الوصول إلى التوازن الاقتصادي وتحقيق أهداف المجتمع هذا ما يظهر جليا من خلال مراحل تحضيرها من إعداد واعتماد وأهمها مرحلة التنفيذ والرقابة باعتبار تنفيذ الميزانية العامة في الدولة بأحسن صورة تفرض وجود آليات رقابة لحماية الأموال العمومية من التلاعبات والاختلاسات.

2- أهمية الموضوع:

بالنظر إلى أهمية الدور الذي تقوم به الميزانية العامة للدولة فقد كانت دوما محل اهتمام كبير من طرف السلطتين التشريعية والتنفيذية بالإضافة إلى الباحثين والدارسين و غيرهم من المهتمين بمتابعة السياسة المالية للدولة، ورصد تغيراتها السنوية بصفة مستمرة فتتفق جميع نظم الحكم الديكتاتورية،الديمقراطية،النيابية والرئاسية على الاهتمام البالغ بتنظيم نفقاتها وإيراداتها العامة في صورة ميزانية عامة للدولة،كيف لا و أصبحت اليوم تمثل الصورة العاكسة لتطور الدولة وقوتها ومكانتها بين الدول أو انحطاطها وضعفها وتلاشيها بين الدول خاصة في ظل التغيرات الاقتصادية والمالية الكبرى التي يعيشها العالم اليوم بصفة عامة و التي كان لها تأثير على الجزائر بصفة خاصة،حيث كان من ابرز معالمها التخلي عن الاقتصاد المخطط و الانتقال إلى اقتصاد السوق، العولمة الخوصصة، وخصوصا انخفاض وتراجع قيمة أسعار النفط الذي قلب موازين المالية في الجزائر باعتباره المورد الرئيسي والأساسي لها مما جعل الجزائر تعيش نقطة تحول حرجة أعقبتها أزمة اقتصادية ومالية خانقة وظروف اجتماعية صعبة ومزرية واضطرابات سياسية متباينة،دفعها إلى إعادة النظر في مدى فعالية السياسات الاقتصادية ومنها السياسات المالية المتبعة و تكييفها مع الأوضاع الراهنة.

✓ كما ينتقي موضوع البحث أهمية من الأهمية البالغة للأموال العامة ذاتها وما تستوجبه من فرض رقابة صارمة عليها بما يحقق حسن استغلالها على أساس الفاعلية والاقتصاد والكفاية وذلك بإنشاء هيكل متعدد للرقابة مستقلة عن بعضها البعض و تحديد الوسائل والكيفيات التي تمارس بها هذه الرقابة ومدى التنسيق والتكامل بينها.

✓ تعتبر الميزانية العامة تنظيما ماليا يقابل من خلاله بين الجانبين الانفاقي والإداري للدولة.

ذلك أن الميزانية العامة هي الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين الإيرادات والنفقات قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية بحيث تتضمن الميزانية العامة خطة الإنفاق العام للدولة ووسائل تمويلها، تكون مختلفة من نظام لآخر بحسب طبيعته و إيديولوجيته.

فالسياسة المالية للدول تختلف بحسب نمط النظام الاقتصادي المنتهج فضلا على أن تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة يظهر حاليا باستمرار في العديد من المجالات وبالأخص في المجالين المالي

والاقتصادي، بحيث تشكل الميزانية الأداة الرئيسية للتوجيه والتخطيط الاقتصادي، تستعين بها الدولة لتجسيد سياستها المالية العامة و التي تظهر من خلال تحليل بنود الميزانية العامة المقررة كإتباع سياسة ضريبية أو انتمائية أو اتفاقية في قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

✓ للميزانية العامة للدولة أهمية في حياة الدولة وبصورة خاصة من الناحيتين السياسية والاقتصادية ، فأهميتها من الناحية السياسية أنها انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال مدة محدودة من الزمن وأنها تترجم خطة الدولة السياسية إلى أرقام، وهي إلى جانب ذلك إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالانفاق والحباية.

وتبدو أهمية الميزانية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تعديلها لتوزيع الدخل الوطني بين الطبقات الاجتماعية المختلفة فهي تؤثر في مالية الأفراد بما تفرضه من ضرائب أو تصرفه من نفقات فتقطع جزءا من دخل بعض الأفراد لتكون إيرادا عاما تعيد توزيعه إلى طبقة اجتماعية أخرى على شكل دخل جديد لأبنائها، ويقع على عاتق الميزانية العامة في العصر الحاضر التأثير في الحياة الاقتصادية و تحقيق العمالة الكاملة وتعبئة القوى الاقتصادية العاطلة والعمل على زيادة الدخل الوطني و رفع المستوى المعيشي للمواطنين.

✓ وعلى هذا الأساس تعد الميزانية العامة إطارا قانونيا تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في السنة المالية في التحولات السياسية والاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة.

3-أسباب اختيار الموضوع:

لكل موضوع أسباب و دوافع أدت بالباحث إلى دراسته أفرزتها مكانة وأهمية الموضوع:

✓ استفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الجزائر التي طغت على مؤسساتها ونشاطاتها المالية والاقتصادية والاجتماعية بصفة رهيبية أدت إلى انهيار الاقتصاد الوطني الذي أثر بشكل مباشر على ميزانيتها مم انعكاس سلبا على المجال السياسي والواقع الاجتماعي داخل الدولة وبظهور هذه الظاهرة وبروزها بقوة على سطح الأحداث السياسية والاقتصادية للبلاد تحول الفساد إلى منظومة قائمة بذاتها تحت رعاية وحماية وتستر السلطة السياسية (الحاكمة).

✓ الرضوخ والاستسلام الشبه كلي للظاهرة من طرف البرلمان والشعب ومنظمات المجتمع المدني والطبقة السياسية وهو ما يزيد من تفاقمها و خطرها.

✓ أضحت الرقابة على الأموال العمومية مطلبا سياسيا واقتصاديا بل حتى شعبيا، إذ راح الشارع الجزائري يتساءل عن دور الرقابة و مهامها في الحفاظ على الثروات الوطنية والمال العام حيث أخذت هذه المسألة حيزا كبيرا من النقاش السياسي داخل غرفتي البرلمان وعلى مستوى الأحزاب السياسية المعتمدة، إلى النقاش الصحفي على مستوى البرامج التلفزيونية والإذاعية وكذا على

صفحات الجرائد اليومية منها والأسبوعية وتباينت الآراء حول مسؤولية المؤسسات الرقابية وغيابها أو تقصيرها في القيام بدورها في الحفاظ على سلامة الاقتصاد الوطني إلا أن النقاش العام الذي دار حول هذا الموضوع لم يرق إلى الشفافية والموضوعية والتحليلات القانونية كالرجوع مثلا إلى تشريع النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية والوقوف على مهام وصلاحيات كل مؤسسة رقابية و تحديد اختصاصها ومسؤوليتها في الحفاظ على المال العام.

✓ كان نتاج كل ما سبق ذكره عزم الحكومة الجزائرية على ترشيد النفقات وتسقيفها مع رفع الإيرادات والرفع من قيمة الضرائب والتخفيض من كتلة رواتب الموظفين ورفع بعض الرسوم المفروضة على البناءات والمساكن الفردية والرخص العقارية والوقود والتبغ، كما تم رفع الضريبة على بعض أنشطة الشركات الأجنبية... الخ و تراجع نفقات الدولة في المجال الاقتصادي تبعا لتراجع أسعار النفط على الصعيد العالمي.

✓ تعتبر الميزانية العامة بمثابة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة و نشاطاتها في جميع المجالات و قد تتابع التغيير في هذا الدور بتطور الفكر المالي الذي صاحبه تطور مماثل في مفهوم الميزانية ودورها في النشاط الاقتصادي والمالي.

✓ الأهمية البالغة للميزانية العامة في حياة الدولة باعتبارها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاجتماعي هذا ما يجعلها تحتل مكانة كبيرة من خلال ما تتضمنه من نفقات و إيرادات والمجسدة في مالية الدولة.

وهذا ما يظهر جليا من خلال مراحل تحضيرها من إعداد واعتماد وأهمها مرحلة التنفيذ والرقابة باعتبار تنفيذ الميزانية العامة في الدولة بأحسن صورة تفرض و جود آليات رقابة لحماية الأموال العمومية من التلاعبات والاختلاسات بغرض الوصول إلى التوازن الاقتصادي وتحقيق أهداف المجتمع.

✓ إن الجزائر لم تعد بمنأى عن التحولات العميقة التي تسود العالم حاليا في كافة الميادين، حيث أصبحت تعيش حالة أو ظاهرة العيش فيها كافة الحدود و الإحداثيات الجغرافية التي تكاد تجعل العالم قرية كونية.

وعليه فان الحكومة الجزائرية أصبحت أكثر من أي وقت مضى في حاجة ماسة للقيام بإصلاحات شاملة مما أنها إن تجد الحلول الناجعة و الدائمة لحل المشاكل التي تعيشها و من اجل دفع عجلة التنمية خاصة تلك المتعلقة بالسياسة الاقتصادية و المالية للدولة من خلال كف الدولة حرصها على استيراد النصوص القانونية الأجنبية المختلفة التي لا تمت بأي صلة عن معتقداتها وظروفنا السياسية والاقتصادي والاجتماعية وتطبيقها في مختلف الأنظمة القانونية في الدولة.

هذا ما دفعني جديا لمحاولة معرفة " ميزانية الدولة " كيف تجنى؟ وكيف تصرف؟ كيف تحصل إيراداتها وما هي مجالات إنفاق ما هو النظام القانوني والرقابي للميزانية العامة؟ ومدى فاعليته في تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على المال العام؟

4- صعوبات البحث:

هناك مجموعة من الصعوبات التي اعترضتنا أثناء قيامنا بدراسة هذا الموضوع أبرزها:

- ✓ قلة إن لم نقل عدم وجود دراسات و أبحاث جديدة حول موضوع الميزانية العامة و دورها في الدولة خاصة من الجانب التطبيقي (العملي).
- ✓ صعوبة الحصول على المراجع الجزائرية القيمة بحجة وجود نسخة واحدة لا يمكن الاطلاع عليها بحجة الطابع السري إلا في حدود معينة.
- ✓ غياب دراسات رائدة في الموضوع تعين الباحث على الاستفادة منها
- ✓ عند تناولنا لموضوع الدراسة من خلال مجموعة من المراجع و الرسائل و المذكرات الجامعية التمسنا وجود نسخ طبق الأصل لعدد من المراجع إن لم نقل جلها هذا ما أدى بنا إلى البحث أكثر في هذا الموضوع.

5- الإشكالية:

ومن خلال ما سبق يبرز لنا الإشكال الآتي:

ما هي آليات التنفيذ والرقابة على الميزانية العامة للدولة؟ وينبثق عن هذا التساؤل الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

ما هو الإطار العام القانوني و التنظيمي للميزانية العامة؟

- ✓ ماهية الميزانية العامة و تطورها و أهميتها؟
- ✓ كيف يتم إعداد و تنفيذ الميزانية العامة للدولة؟
- ✓ ما هي آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة؟
- ✓ ماهية أنماط الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة على المستوى المركزي؟
- ✓ فيما تتمثل الرقابة الخارجية على تنفيذ الميزانية العامة؟

6- منهج البحث المتبع:

لتحليل الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية تم الاعتماد على منهج الوصفي التحليلي بغية استيعاب الموضوع وفهم مختلف مكوناته، كما تم الاعتماد على المنهج المقارن متى سمحت الفرصة لعقد مقارنة

بين المنظومة القانونية الجزائرية والمنظومات القانونية الأجنبية العربية منها و الغربية خاصة المنظومة القانونية الفرنسية التي تأثر بها كثيرا المشرع الجزائري بفعل التاريخ و الفراغ القانوني.

وتم اعتماد خطة بحث تنقسم إلى فصلين (الفصل الأول) عموميات ومفاهيم حول الميزانية العامة للدولة والذي قسم إلى مبحثين (المبحث الأول) ماهية الميزانية العامة للدولة، أما (المبحث الثاني) إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وسنخصص (الفصل الثاني) آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي وذلك من خلال مبحثين رئيسيين، أين سنتطرق في (المبحث الأول) إلى الرقابة على تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي، أما (المبحث الثاني) سنتطرق فيه إلى الرقابة الخارجية على تنفيذ الميزانية العامة.

الفصل

الأول

الفصل الأول

مفاهيم و عموميات حول الميزانية العامة

لقد ظهرت الميزانية عمليا بظهور الدولة وعرفت عدة تطورات قبل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث ، فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بمختلف المذاهب السائدة، وتطورها لطبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة حيث أن تطور الدولة بتطور الفكر المالي على مر العصور أدى إلى تطور مماثل في مفهوم الميزانية و دورها في النشاط الاقتصادي، وقد مرت عملية الميزانية بمراحل كثيرة من التطور في كل مرحلة تعكس العلاقات التشريعية والتنفيذية وكل مرحلة تقود إلى الثانية، بتراكم كم هائل من القيم والمعارف والإرهادات والدراسات والخبرات التطبيقية وتطور الأسس والمعايير الدستورية والقانونية والإدارية الرائجة لإحداث التغييرات والإصلاحات المناسبة، وباختلاف المراحل التاريخية والمذاهب الإيديولوجية وطبيعة الأنظمة السائدة ومدى تطور التشريع فيها تعددت المفاهيم والتعاريف التي تحاول توضيح طبيعة الميزانية العامة للدولة وإبراز خصائصها وأهميتها على جميع المستويات.

وباعتبار الميزانية العامة أداة لقياس¹ مدى تطور ممارسة الديمقراطية في المجتمع و من خلالها تقوم الدولة بتخصيص الموارد المتاحة لتغطية النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة مما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية... الخ، لأفراد المجتمع مما يجعلها تحضي باهتمام كبير من قبل الدولة وحرصها على متابعة السياسة المالية ورصد تغيراتها بصفة مستمرة لإدراكها أن أساس تطور المجتمع اقتصاديا واجتماعيا يرتكز على مدى فعالية السياسات الاقتصادية ومنها السياسات المالية التي تعنى عناية بالغة بتحقيق الرفاهية الاقتصادية للدولة و بالتالي فهي انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين(المبحث الأول)ماهية الميزانية العامة للدولة أما(المبحث الثاني) إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة .

¹ حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 30.

المبحث الأول

ماهية الميزانية العامة للدولة

تعد الميزانية العامة من الأمور التي تحنل أهمية بالغة في أي نظام دستوري، إذ نصت مختلف الدساتير على الميزانية العامة للدولة من حيث كيفية إعدادها وعرضها واعتمادها و تنفيذها والرقابة عليها بشكل مفصل.

وقد عرفت الميزانية العامة في مفهومها البسيط الذي يتمثل في ضبط الإيرادات والنفقات منذ القدم¹ وتعددت واختلفت التعاريف الخاصة بها الفقهية الاقتصادية والقانونية وغيرها حسب نظرة كل منها، وازدادت أهمية الميزانية العامة مع ازدياد أنشطة الدولة وقيام الميزانية العامة بتغطيتها لتحقيق أهداف عديدة منها السياسية والاقتصادية أو الاجتماعية والمالية.

المطلب الأول

مراحل نشأة و تطور فكرة الميزانية العامة

لا جدال أن الميزانية العامة في تطورها مرت بمراحل تاريخية عديدة و متميزة اختلفت باختلاف الأنظمة السياسية والمالية المتعاقبة صاحب ذلك ظهور و بروز العديد من الآراء والاتجاهات في مختلف المدارس الاقتصادية والفقهية في هذا المجال.

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

سنبين تعريف الميزانية العامة في مختلف الجوانب.

أولاً: من الجانب الفقهي

من الفقه من يعرف الميزانية بأنها: "وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة"

وتعرف أيضا بأنها: "بيان تقديري تعادلي مقارن في فترة قادمة محددة من الزمان هي عادة سنة وإجازة هذا البيان من السلطة المختصة".

¹ فقد احتوت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون إشارات واضحة للمبادئ و الأمور التي تقوم عليها الإيرادات والنفقات، وحاول العراقيون والمصريون القدماء وضع جداول وحسابات توازن بين الإيرادات والنفقات مثلا مسلة حمو رابي جاء فيها إشارات إلى موضوع كيفية التصرف في الأموال، ولقد تمكن السومريون والآشوريون والبابليون في بلاد ما بين النهرين من إقامة تنظيمات حكومية تعد الأولى في العالم فضلا تسجيل إيرادات و نفقات الدولة لذا فإن الميزانية العامة ضرورة ملحة لكل دولة على مر العصور مهما كان نظامها السياسي حيث تعتبر مرآة تعكس اتجاهات الحكم في إدارة البلاد ومعيار النشاط الدولة.

كما تعرف أنها: " العملية التي من خلالها يرخص لتحديد النفقات العامة و الإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة »

وتعرف على أنها: " تقدير وإجازة النفقات العامة للدولة في مدة غالبا ما تكون سنة".

وما يمكن ملاحظته جليا من خلال التعاريف السابقة هو إرتكاز الميزانية على أساسين هما الإيرادات والنفقات.

ثانيا: الجانب القانوني

يذهب هذا الجانب في تعريفه للميزانية العامة للدولة على أنها قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها أي قانون آخر بالإضافة إلى اشتمالها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة وما تشتمله من نفقات وإيرادات لا يمكن الخروج عنها، ويستند هذا المنظور إلى اشتمال معظم الدساتير و التشريعات في دول العالم المختلفة على بنود و أحكام تحدد أسلوب إعداد مشروع الميزانية و كيفية إقرارها وبالتالي لا يوجد فرق جوهري بينه وبين التعاريف الفقهية حيث عرفت معظم التشريعات الميزانية العامة من بينها:

1-تشريعات الدول الأجنبية:

عرفها القانون الأمريكي بأنها " صك تقدير النفقات لسنة التالية و وارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المبسطة فيها"¹.

عرفها القانون البريطاني بأنها " تقدير للإيرادات المنتظرة في السنة القادمة و المصروفات التي ستتحمل بها الإيرادات"²

و عرفها القانون البلجيكي بأنها " بيان الواردات و النفقات العامة خلال الدورة المالية".

2-تشريعات الدول العربية:

-المشروع الجزائري ومن خلال م 06 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية و المجسد لقانون الميزانية في الجزائر يعرفها بأنها "تشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

-كما عرفها من خلال م 03 من قانون 21/90 المؤرخ في 19/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها"

¹حسين عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة الموازنة، النفقات و الإيرادات العمومية بيروت، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص49

²فؤاد يونس، نظام الميزانية في بريطانيا، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للبحوث الإدارية 1972، ص05

-في مصر عرف القانون رقم 53 لعام 1973 الميزانية بأنها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و طبقا للسياسة العامة للدولة"

الفرع الثاني: نشأة و تطور الميزانية العامة للدولة

أولاً: عند العرب

كانت الخزينة في بداية ظهور الإسلام عبارة عن حصيلة لمجموع الصدقات والزكاة التي كانت تجمع لدى الرسول صلى الله عليه وسلم فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما الغنائم فكانت تعود لبيت المال وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي صلى الله عليه وسلم وأهل بيته، وفي عهد الخلفاء توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشر والصدقات والجزية والمكوس وتفننوا في طرق جبايتها وجمعوا أموالاً ضخمة كانت تجمع كلها في بيت مال المسلمين.

غير أنهم لم ينضموا الميزانية بالمعنى الحديث ولم يستقروا على قواعد ثابتة، بل كانت هذه القواعد متغيرة بين السنة وأخرى و خليفة وآخر¹.

ثانياً: في الحضارات القديمة

ترجع أصول الفكر المالي إلى المفكرين القدامى بأن الحضارات الأولى بالرغم من أن الشؤون الاقتصادية والمالية البحتة لم تشغل أذهان أولئك المفكرين فقد أخذت كثير من الحكومات القديمة إلى اعتمادها إلى جانب اعتمادها على ما يفرض على الشعوب المغلوبة، لتنظيم الضرائب غير المباشرة التي تتكون عناصرها الرئيسية من الرسوم التي تفرض على نقل ملكية الأرض و على المعاملات التجارية المختلفة².

1- في عهد اليهودية الأولى

تضمنت تعاليمها بعض النظم والقواعد الخاصة بالفائدة والأجور والضرائب والمواريث إلى جانب تنظيم بقية الشؤون الاقتصادية كالحرف، العمل وما إلى ذلك.

2- في عهد الإغريق

تضمنت كتابات أفلاطون وأرسطو بعض الأفكار الاقتصادية العامة و القليل من التعليقات العرضية إلى المسائل المالية، وكان لأفكارهم المختلفة الاقتصادية والسياسية والملكية شأن كبير في تطور الفكر الاقتصادي، في العصور اللاحقة وبالتالي تطور الفكر المالي في العصر الحديث.

¹ فارس الخوري، علم المالية، مطبعة جامعة سوريا، 1978، ص 32.

² رضا خلاصي، إرشادات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 23.

3- في عهد الإمبراطورية الرومانية

كان الفكر المالي مرتبط أساساً بسيادة النزعة الفردية في هيكل الاقتصاد الروماني التي قامت على أساسها قديماً بعد فكرة القانون الطبيعي التي تشكلت بدورها الأساسي الفكري و القانوني للرأسمالية.

4- في عهد الفراعنة

لجأت إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة و غير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي.

ثالثاً: تطور الميزانية العامة عبر مختلف المدارس الاقتصادية

من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلاً ما من أشكال التجمع وكان لها ماليتها، التي نظمتها كل جماعة حسب ظروفها الخاصة، الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

1- عند الكلاسيك (الدولة الحارسة)

هيمنت على هذه الفترة من القرن (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي¹ التي تبنت في جانب المالية العامة الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها للإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة و لضمان كل ذلك رأى الكلاسيك في تحييد أداء الدولة الاقتصادي الوسيلة المثلى لذلك، فتدخلت الدولة حسبهم يؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات مما يحدث خلافاً في توازن ميزانية الدولة مما ينتج عنه اضطراب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكان شعارهم هو "الاقتصاد في الإنفاق" إن الأساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي من الدولة مستهلك للنفقات العامة، ناتج من نظرية الدولة القائمة على أساس المذهب الحر. متأثرين بذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع، فالدولة بموجب هذه النظرية يجب أن تحصر أعمالها في الوظائف العسكرية والأمنية والتشريعية وأن تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصادي و ذلك على اعتبار أن العمل الفردي أكثر كفاءة وإنتاجاً من عمل الدولة.

وتدخلت الدولة هنا بدلاً من أن يولد الثروة يؤدي إلى استهلاك الثروة القومية فالنفقات في نظر علماء المالية الكلاسيك لا تضيف شيئاً إلى الدخل القومي بل بالعكس تقتطع قسماً منه، ومن المنطلق فقد آمنوا بمبدأ "أحادية الميزانية".

ويمكن إيجاز أهم النقاط المتعلقة بالميزانية المحايدة فيما يلي:

- ✓ ضرورة الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي يسمح بدورها الدولة فالميزانية المحايدة يجب أن تهتم بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة.

¹مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 133.

- ✓ ضرورة ضغط النفقات العامة إلى ادني ما يمكن و ضرورة المحافظة على توازن الميزانية وعدم الالتجاء إلى القروض العامة أو الإصدار الجديد، إلا في الحالات الاستثنائية.
- ✓ أن الدولة شأنها شأن الأفراد، يتصرفان تبعاً لمبدأ واحد وهو الحصول على أكبر منفعة بأقل نفقة.

2- عند المدرسة الكينزية (الدولة المتدخلة)

وقد جاءت كنتيجة للضرورة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية وتركت الدولة الليبرالية مكانها للدولة المتدخلة عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى 1929، حيث أثبت الكساد العالمي الكبير عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً وبذلك ظهرت نظرية معارضة لأفكار الكلاسيك وهي النظرية الكينزية حيث عارض " جون مينارد كينز " أفكار الكلاسيك في كتابه " تحليل العملة 1931 " والنظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود 1936"¹.

فأوضح أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الوطني ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل كما أوضح أن العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة بل الأهم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد الوطني ولو أدى هذا إلى عدم توازن ميزانية الدولة في المدة القصيرة على الأقل.

وهكذا فانه مع هذا التطور الجديد يمكن للدولة أن تتدخل لتسير توجه أو ترفع من أداء الاقتصاد محاولة منها في القضاء على الظلم وغياب العدالة، رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة إعادة توزيع الدخل الوطني، زيادة نفقات الاستثمار من جهة وتقليص الضرائب من جهة أخرى وهذا من أجل تنشيط وإنعاش الاقتصاد.... الخ، ومن ثم تحقيق الأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية.

3- عند المدرسة الاشتراكية

تختلف ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية وذلك بالنظر لاختلاف الأسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في كل منهما.

فالمجتمعات الاشتراكية تتخذ الملكية العامة لأدوات الإنتاج أساساً لاقتصادها ومن التخطيط الوطني الشامل أسلوباً لإدارتها، فيتم توجيه الإنتاج بين مختلف الأغراض طبقاً لواردات الخطة الوطنية كما تتولى هذه الأخيرة مسؤولية الموازنة بين الموارد المادية و الموارد البشرية والإنسانية وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة و المجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي وفي ظل ما

¹ رضا خلاصي، مرجع سابق، ص 26.

سبق فقد تم تغيير الميزانية العامة، حيث أصبحت جزء من الخطة الوطنية وأصبحت الكميات المالية (نفقات وإيرادات) عامة أدوات أساسية في الخطة المالية¹.

4- عند المدرسة النقدية

لقد أدت الأوضاع الاقتصادية التي ظهرت بعد الأزميتين البتروليتين مجموعة من الآثار نذكر منها:
أ- ضعف معدل النمو الاقتصادي، مما صعب تحمل الاقتطاعات الإجبارية (الضرائب)
ب- الركود التضخمي و آثاره السلبية.

هذه الصعوبات وأخرى أدت إلى ظهور المدرسة النقدية بزعامة M.Fridman وأتباعه منددة بالأفكار الكنزوية، حيث أصبحت هذه المدرسة تهتم أساسا بالكتلة النقدية وترتكز على أهميتها في ضبط وتنظيم الاقتصاد الوطني، وترشيد سلوك الأطراف الاقتصادية الأخرى، وقد لاحقت هجمات فريدمان على المبادئ التي دعى إليها كينز داعيا عن التدخل المتزايد للدولة و النمو المفرط للنفقات العامة. وبالتالي يمكن القول بأن المدرسة النقدية ركزت أهميتها في تنظيم واستمرار الاقتصاد الوطني على الكتلة النقدية وأهملت تماما الميزانية واعتبرت أنها تؤدي إلى آثار سيئة على الاقتصاد.

رابعا: نشأة الميزانية في الدول الحديثة

نشأت فكرة الميزانية بمفهومها الحديث وفي الدول الحديثة في بريطانيا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر بصورة تدريجية وموازية لحق الشعوب في السيادة والحرية، حيث بدأت عملية ضبط الإيرادات ومن ثم النفقات في بريطانيا حيث ظهرت فكرة إعداد ميزانية الإيرادات ونفقات الدولة ضرورة اعتمادها من طرف ممثلي الشعب عندما قامت ثورة 1688 ضد الحكم المتسلط الذي يمارسه الملوك حينها.

حيث أن مالية الدولة لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم حيث يقوم الأخير بالإنفاق على الدولة كما ينفق على أسرته هذا ما انعكس سلبا على حقوق وحرية الأفراد، لاسيما من خلال إرغامهم بدفع الضرائب جبرا وباستمرار لخزينة الدولة².

فصدر على إثر تلك الثورة ميثاق الحقوق الذي تضمن نصا صريحا يقتضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات التي تلزم الدولة وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان في فرنسا وبعد قيام ثورة 1789 التي أكدت على حق الجمعية الوطنية الفرنسية في مراقبة كل النفقات ومبررات الإنفاق وأسباب البحث عن الإيرادات لها بعدما كان النظام الملكي أكثر تشددا وسلطة مقارنة ببريطانيا حيث فشلت كل المحاولات الرامية إلى حمل الملوك بالاعتراف بحق البرلمان في مراقبة الميزانية وخاصة ضرورة حصول الجهاز التنفيذي على إجازة لإنفاق من السلطة التشريعية، وكرس هذا الحق من

¹ علي محمد الحسين، المدخل لدراسة المالية العامة، دار المطبعة الجامعية الجزائر، 1996، ص16

² جمال لعامرة، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم والإنسانية جامعة محمد خيضر العدد الأول، 2001، ص 107.

خلال ظهور نظام الميزانية العامة، حيث يشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يفرض من ضرائب وكيفية تحصيلها وأوجه إنفاقها من أجل تحقيق الهدف الأساسي لإقرار الميزانية وهو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة.

وقد تطور مفهوم الميزانية مع تطور دور الدولة في المجتمع وانتقاله من دور الوسيط إلى دور المحرض للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة، فأصبح يأخذ اتجاها وأبعادا جديدة تغير بشكل رئيسي عن طبيعة الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة في الدولة من جهة وعن الخيارات والبدائل التي تقوم عليها السياسة المالية والنقدية للدولة من جهة أخرى، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للميزانية العامة المطبقة في وقت الحالي.

المطلب الثاني

خصائص و مبادئ الميزانية العامة

تخضع الميزانية العامة لمجموعة من الخصائص والمبادئ العامة من شأنها فرض وتدعيم الرقابة في تسيير الأموال العمومية.

الفرع الأول: خصائص الميزانية العامة .

تتضمن الميزانية العامة مجموعة من الخصائص أهمها:

أولا: نظرة توقعية مستقبلية

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات¹ السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة.

وتعكس الميزانية بما تحتوي من إيرادات و نفقات برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإذا ما قررت الحكومة مثلا زيادة الاعتمادات المخصصة للدفاع في الميزانية فإن ذلك يعكس سياسة حكومية إزاء ما قد تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية وإذا ما قلصت النفقات التي ترصدها الحكومة في الميزانية لصالح المشاريع الوطنية التي تقوم بها فإن ذلك يعكس سياسة اقتصادية معينة تنوي الحكومة إتباعها مستقبلا وهي الانسحاب تدريجيا من النشاط الاقتصادي وتركه لمجال المبادرات الخاصة وزيادة الاعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية.

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة - ديوان المطبوعة الجامعية الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 317.

ثانيا: تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات عن السنة المقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة وفي حدود هذه الرخصة وقد مرر حق السلطة التشريعية في الإقرار والترخيص للميزانية بمسيرة طويلة، كما ورد ذكره سابقا حتى أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية في الأنظمة السياسية المعاصرة، ويعتبر هذا الحق من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية إذ بواسطته تستطيع هذه الأخيرة مراقبة عمل الحكومة في جميع المجالات.

وجدير بالذكر أن الذي يخضع لإجازة أو إقرار السلطة التشريعية بالمعنى التقني للكلمة هو تقديرات أو نظرة الحكومة التوقعية للنفقات العامة وحدها دون تقديراتها التوقعية للإيرادات العامة، ذلك إن رخصة السلطة التشريعية للنفقات يعطي الخيار في أن تقوم بها أو لا تقوم بها، أما موافقة البرلمان على تقديرات الإيرادات فلا يتضمن أو يترك أي خيار أمام الحكومة في تحصيلها من عدمه، حيث أنها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين التي تقرها كقوانين الضرائب مثلا.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة

إن مبادئ الميزانية العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها وتهدف هذه القواعد على أن تكون الميزانية العامة معبرة تعبيراً صادقا عن النشاط المالي للدولة فضلا عن أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطأ و تقلل من احتمالات الإسراف والتبذير لا سيما في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق وهناك خمس قواعد أساسية للميزانية العامة .

أولا: مبدأ السنوية

يقضي هذا المبدأ بان يتم تقدير استخدامات الدولة ومواردها لفترة زمنية مقبلة مدتها سنة و يعد مبدأ السنوية من المبادئ الأكثر استقرارا عند إعداد الميزانية العامة للدولة، إلا أن هذه القاعدة لم تعد تتلاءم تماما مع التطورات الاقتصادية والمفاهيم العلمية الجديدة لأن هناك ميزانيات توضع لأكثر من سنة كالمشاريع الكبرى، وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى ففي الجزائر¹ مثلا تعتبر بداية السنة المالية لميزانية للدولة من 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من كل سنة، والبعض الآخر كمصر والولايات المتحدة الأمريكية تجعلها في أول جويلية على أن تنتهي في آخر جوان من السنة المالية، ويأتي هذا التحديد متناسبا مع أحوالها الإدارية والتشريعية الاقتصادية، حتى لا تتغير الظروف تغييرا من شأنه عدم تحقيق توقعات الميزانية من جهة أخرى.

¹ المادة 03 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984. الجريدة الرسمية العدد 28.

وما يجب أن نوضحه أن تطور دور الدولة و قيامها بأنشطة اقتصادية كثيرة تنتج عنه في بعض الأحيان الخروج عن مبدأ سنوية الميزانية في شكل الاعتمادات التي تتعدى نطاق سنة واحدة تلك التي تعتبر تنفيذاً لخطة اقتصادية مشاريع التنمية و التعمير والالتزامات طويلة الأجل خاصة في ميدان التجارة الخارجية.

ثانياً: مبدأ وحدة الميزانية

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة الاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية. وحسب هذا المبدأ على الإيرادات والنفقات العامة أن تظهر في بيان واحد بمعنى عدم تقديم وضعية الإيرادات والنفقات في شكل ميزانيات متعددة لكل منهما إيراداتها الخاصة، أما إذا قدمت الميزانية إلى المجلس على دفعات ولكن بدون أن يكون لكل قسم موارد خاصة وان تقدم إليه ميزانية الإيرادات على حدى و ميزانية النفقات على دفعات فهذا لا يعني أن ثمة ميزانيات متعددة طالما أن الإيرادات مجموعة لها في جدول شامل، وهذه القاعدة تحقق فائدتين جوهريتين:

- ✓ تحول دون إساءة التصرف في الأموال العامة من إسراف و تبذير .
- ✓ تمكن السلطة التشريعية من مباشرة سلطتها ونفوذها الكامل في الرقابة على الميزانية العامة وعلى السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة.

ثالثاً: مبدأ عمومية الميزانية

يعني هذا المبدأ أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين و هذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية.

فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى ملئ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين أي أن هذا المبدأ يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية ويؤدي هذا المبدأ إلى قاعدتين أساسيتين:

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة ، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز¹، و تعني هذه القاعدة أن لا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات ، بل يتم تحصيل جميع الإيرادات أياً كان نوعها وأياً كانت الوحدة

1 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 20.

التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزينة العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد.

2- قاعدة تخصيص الإيرادات

تعني هذه القاعدة وهي الأكثر أهمية أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها وإلا ضاعت الحكمة من رسم برامج و السياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخداماتها المثلى ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاتها و تقييم الأداء، فكلما كان التخصيص في الاعتمادات مطبق بعناية، كلما كانت مراقبة الجهة المانحة للترخيص ممكنة وفعالة، إلا أن التصويت على الميزانية حسب القطاعات والوزارات، لا يتم بالتفصيل وإنما إجمالي، حيث يتم التوزيع على شكل فصول أو مجموعات بموجب مراسيم التوزيع إلا أن هذا لا يخرج الحكومة من دائرة رقابة البرلمان، ولهذا لا يجوز مبدئياً النقل من فصل لآخر ولا التحويل من مصلحة لأخرى إلا في حالات خاصة اعترف المشرع بجوازها بعد أن تعددت انتهاكات الإداريين لهذا المبدأ، هذا كله من أجل التوفيق بين الاعتبارات السياسية المتمثلة في أحكام مراقبة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق الحكومي وبين الاعتبارات الفنية المتمثلة في توفير المرونة اللازمة لحركة الإدارات الحكومية.

رابعا : مبدأ توازن الميزانية

يحتوي هذا المبدأ على مفهومين مفهوم تقليدي ومفهوم حديث¹.

1- المفهوم التقليدي: ويعني هذا المبدأ تساوي جملة النفقات والإيرادات الخاصة بالدولة المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان، وفي هذه الحالة لا يكون هناك مشكل وهذا ما يسمى بالتوازن

¹ وهو الاداة التي تستخدمها الدولة الى الوصول الى مرحلة التوازن، عندما يصل الاقتصاد الوطني الى مرحلة العمالة الكاملة ، حيث أن الاستمرار فيه من شأنه أن يؤدي الى ارتفاع الأسعار و انهيار قيمة النقود ، بدلا من زيادة الانتاج لمواجهة الزيادة في الطلب على السلع و الخدمات. إن نظرية العجز المنظم و التخيل الكنزري في هذا الخصوص لا يتطابقان إلا على الدول المتقدمة اقتصاديا، إذ تؤثر النفقات العامة في هذه الدول في أوقات الكساد تأثيرا مباشرا بالزيادة في الدخل القومي النقدي و كذلك على الدخل القومي الحقيقي ، ذلك يأتي الجهاز الانتاجي في هذه الدول يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع و الخدمات ، حيث توجد مواد طبيعية معدة للاستقلال ، عمل تقني ، رؤوس أموال انتاجية عاطلة عن العمل ، تعاني من انخفاض مستوى الطلب الفعلي على المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل .

و بهذا يرتبط على زيادة الطلب زيادة في الدخل الوطني بالإضافة الى الزيادة في الدخل الوطني الحقيقي ، و بالتالي فان نظرية العجز المنظم تكون ذات فعالية في ميزانيات هذه الدول من اجل الوصول الى مرحلة التوازن الاقتصادي.

أما بالنسبة للدول النامية : فانها تعاني من عدة مشاكل تتمثل في أن الجهاز الإنتاجي يتميز بوجود عوائق تمنع من زيادة انتاج السلع و الخدمات ، كما ان عناصر الإنتاج الأساسية تعاني من النقص أو حتى الانعدام كرووس او الأموال الانتاجية و العمل التقني في كثير من القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني ، أضف إلى ذلك معاناة هذه الدول من عدم مرونة عناصر الانتاج بهوية عامة بسبب عدم توفرها أو صعوبة وصولها الى المكانة المطلوبة بالإضافة الى كل هذه المشاكل فإن الجهاز الانتاجي في هذه الدول لا يستجيب للزيادة في الطلب الكلي الفعلي و ذلك بالرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك و من ثم معامل مضاعف فيها.

المحايد والمبدأ من المفهوم ينظر إليه نظرة حسابية بحتة وذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته على التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الاقتراض، والذي من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادتها من الأموال المقترضة أو إلى حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير.

2- المفهوم الحديث: لم تعد النظرية الحديثة في المالية العامة تنظر على العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن المالي، كل ما هنالك أنه يميل على أن يستبدل بفكرة التوازن المالي فكرة أوسع منها فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه نظرية " العجز المؤقت والمنظم " .

وتتلخص نظرية العجز المنظم في أنه يتعين على الدولة في حالة الركود والكساد أي عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة التشغيل الكامل، أن تعمل كل ما من شأنه زيادة الطلب الكلي الفعلي حتى تنتعش الحياة الاقتصادية مرة أخرى و تزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي (مرحلة التشغيل الكامل)، كما تشير نظرية العجز المنظم على الدولة بوجود زيادة إنفاقها على المشاريع الاقتصادية والاجتماعية مما يزيد من الطلب العام، بوجود منح مساعدات وإعانات للمؤسسات حتى تستطيع معاودة نشاط ومواجهة الزيادة في الطلب الفعلي الخاص والعام.

ومن هذا العرض المختصر لنظرية العجز المنظم يثبت بوضوح أنها لا تعدو أن تكون رسماً للفن المالي الواجب إتباعه لتنفيذ آراء كثيرة فيما يتعلق المعالجة حالة الركود الاقتصادي، ويمكن أن نستخلص من هذه النظرية ما يلي:

إن هذه النظرية وإن كانت تبدو بصورة سطحية مخالفة لمبدأ توازن الميزانية هي في الحقيقة خطوة سابقة للوصول إلى توازن الميزانية، حيث أن التضحية بصورة مؤقتة بهذا التوازن يؤدي إلى إخراج الاقتصاد الوطني من حالة الكساد.

المطلب الثالث

أهمية وأهداف الميزانية العامة

تخطي الميزانية العامة في وقت الحالي بأهمية متزايدة تغطي أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية في مختلف الدول، ولقد صاحب هذا التزايد في الأهمية الكبيرة في الدور الذي أصبحت تقوم به الميزانية في المالية الحديثة، عن الأفكار التي كانت سائدة لدى مفكري المالية العامة التقليديين¹.

¹ ولا يترتب على الزيادة في الطلب الزيادة في إنتاج السلع والخدمات و بهذا يكاد ينحصر أثر زيادة الطلب على زيادة الدخل القومي النقدي لا الحقيقي وحدث ارتفاع تضخمي في الأسعار و تدهور في قيمة النقود ، في المضاعف في هذه الحالة لا يضاعف الدخل الوطني الحقيقي بقدر ما يضاعف الأسعار أو الدخل الوطني النقدي.

الفرع الأول : أهمية الميزانية العامة

ازدادت أهمية الميزانية العامة للدولة مع ازدياد أنشطة الدولة وقيام الميزانية العامة بتغطيتها لتحقيق أهداف عديدة منها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمالي وبناء على ذلك ف للميزانية أهمية بالغة، سنحاول تبيان أهميتها من مختلف النواحي.

أولاً: أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية

يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تظطر الحكومة الى إتباع نهج سياسي معين تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية وتتمتع الميزانية من الناحية السياسية بأهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية و الديمقراطية لأن التزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لكي يجيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني إخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها عن طريق تعديل الاعتمادات أو برفضها مشروع الميزانية الذي يقدم إليها و تكمل أهمية ما سبق ذكره أن معظم الثغرات والفراغات القانونية والتغيرات الدستورية ترجع في معظمها إلى سوء و اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف على المسائل المالية في الدولة.

كما يبرز أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية في أنها انعكاس لبرنامج عمل الحكومة من خلال مدة محدودة من الزمن وأنها تترجم خطة الدولة السياسية الى أرقام وإلى جانب ذلك إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالإتفاق والجبابة وبصفة عامة يمكن القول بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية، ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركز في يد ممثلي الأمة من المجالس النيابية، أما في الدول ذات الانظمة الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في يد السلطة التنفيذية.

وهذا الأمر في غاية الصعوبة إذا لم يتعذر فعلاً إخضاع هذه السلطة لرقابة جديّة و مؤثرة من حيث السلطة التشريعية في هذه الدول¹.

ثانياً: أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية

تعكس الميزانية العامة في الدول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي ادارة تساعد في وتوجيه الاقتصاد الوطني حيث لم تعد الميزانية أرقاماً و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من حجم الانتاج الوطني وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعها وقطاعاته، وتؤثر الميزانية العامة في القطاعات الاقتصادية فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة

¹ محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2015 ، ص 128.

والنفقات والإيرادات لإشباع الحاجيات العامة التي يمدها الاقتصاد الى تحقيقها و للميزانية أهمية كبيرة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لا تقل شأنًا عن أهميتها السياسية وهذه الأهمية أخذت في التوسع باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، فعن طريق الميزانية تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل الوطني فيما يخص النفقات المختلفة للمجتمع و للأفراد عن طريق الضرائب و النفقات العامة.

وقد أصبح للميزانية العامة رسالة في الدول المتقدمة أكثر اتساعا مما سبق، فلم تقتصر الميزانية على العمل الذي تقدر بواسطة (الإيرادات والنفقات) فقد أصبحت تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستوى المعيشة، أما في الدول ذات الاقتصاد المخطط فيزداد دور الميزانية بصورة كبيرة جدا بالنظر لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، حيث تصبح الميزانية عندئذ جزءا من الخطة المالية العامة للدولة.

الفرع الثاني : أهداف الميزانية العامة

مع تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل وقيامها بقيادة النشاط الاقتصادي ككل تطور مفهوم المالية العامة للدولة وترتب على ذلك اتساع مفهوم الميزانية العامة للدولة إذ أن هذا المفهوم لا يكتمل بمجرد القول بأنها تقدير للنفقات والإيرادات معتمد من طرف السلطة المختصة إنما لا بد من تأكيد دورها الفعال في قيام الدولة بوظائفها المختلفة وتنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبالتالي فهي تعكس لبرامج الدولة وتترجح السياسة المالية للسلطة إلى أرقام، وبما أن الميزانية العامة تعبر عن فلسفة الحكومة إذ تحاول الحكومة توجيه الأرقام الواردة في الميزانية لتحقيق من خلالها أهدافها المختلفة:

أولا : الأهداف المالية للميزانية العامة¹

كان التأكيد في ظل الدولة الحارسة منصبا على الاقتصاد في النفقات العامة، من أجل تحقيق العبيء الضريبي على المجتمع حيث أن الميزانية هي الأداة التي تعكس وتوضح المركز المالي للدولة بمعرفة ماهية النفقات وأوجه صرفها وما هي الإيرادات ومصادر الحصول عليها إذن هي الأداة الرئيسية للتخطيط المالي، وكان الغرض من جباية الإيرادات و إنفاقها هدف مالي وكان الهدف الوحيد للمالية العامة للدولة ولم يكن هناك تحقيق أهداف أخرى مقصودة في حد ذاتها.

ومع توسع دور الدولة إلى الدولة المتدخلة اتسع نطاق النفقات العامة ليشمل المدفوعات التحويلية والاستثمار العام، كما اتسع نطاق الإيرادات العامة ليشمل إيرادات الدولة من الاستثمار العام والقروض الخارجية والداخلية ن فالإيرادات والنفقات لم تعد إيرادات و نفقات الدولة الحارسة وقد ترتب على هذا اتساع نطاق المالية العامة وأهدافها التي يجب تحقيقها من خلال الميزانية العامة، فأصبحت الميزانية العامة عبارة عن بيان تفصيلي لكافة التقديرات وإيرادات الدولة ونفقاتها ولم يعد الهدف المالي (توازن الميزانية) هو

¹ يلس شواش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص35.

الهدف الوحيد، بل أعطيت الأولوية إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية حتى ولو تطلب الأمر عدم توازن الميزانية العامة و حدوث عجز أو فائض ، وفي البلدان الاشتراكية تعتبر الميزانية العامة من أهم أجزاء الخطة المالية وهي المسؤولة عن تحقيق الهدف المالي في تمويل الخطة الاقتصادية.

ثانيا : الأهداف الاقتصادية

يعد الاتساع الذي حصل في نطاق دور الدولة تحملت المالية العامة عبئ تحقيق الأهداف الاقتصادية كإعادة تخصيص الموارد الاقتصادية والاستقرار والنمو الاقتصادي، واستخدمت الميزانية العامة كأداة في تنفيذ السياسة المالية من أجل تحقيق الأهداف المذكورة ففي فترات الرواج والازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيدة تكون فيها الميزانيات العامة في حالة فائض أي الإيرادات أكثر من النفقات من أجل سحب بعض القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي و بذلك يكبح جماح التضخم وتقلل إفراره. أما في فترات البطالة والركود أو الكساد فان السياسات المالية تكون سياسات توسعية يتم تنفيذها من خلال ميزانيات عامة في حالة عجز، أي النفقات أكبر من الإيرادات وذلك بهدف نقل الاقتصاد الى المستوى الاستخدام الكامل و من ثم يأتي دور الدولة في استخدام السياسة المالية الهادفة إلى تحقيق النمو الاقتصادي.

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

تتمثل الأهداف الاجتماعية للميزانية العامة بالنهوض بالواقع المعيشي للفرد بسبب سياسة إعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية، تحقيق التوازن الاجتماعي، ففي حالة الحصول على الإيرادات من الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل عبئها ذوي الدخل الكبيرة واستخدامها في تغطية بعض أنواع النفقات العامة والذي يستفيد منها ذوي الدخل الصغيرة كإعانات البطالة، الضمان الاجتماعي وإعانة السكن والتعلم والتعليم المجاني الخدمات الصحية وغيرها كما يمكن استخدام الميزانية العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي، كتقديم بعض الاعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أوضح بعض المواقف التي تشجع على زيادة النسل اذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد سكانها¹.

رابعا: الأهداف التخطيطية للميزانية العامة: وتتمثل في:

- ✓ حصر احتياجات الجهات الحكومية التي سيتم تمويلها خلال الفترة القادمة.
- ✓ حصر المواد و مصادر التمويل الأربعة.
- ✓ الربط بين الميزانية كبرنامج سنوي و بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ✓ وضع برنامج زمني لتنفيذ خطط التنمية.

خامسا : الأهداف الرقابية للميزانية العامة: وتتمثل في:

¹ على فلاح الضلاعين، مصطفى يوسف كافي، مرجع سابق، ص 256.

- ✓ قياسي الأداء الفعلي للبرنامج و الأنشطة الحكومية.
- ✓ تقييم الأداء بمقارنة مدى توافق الميزانية التقديرية مع النتائج الفعلية.
- ✓ ضبط وترشيد النفقات والرقابة على الأموال وممتلكات الجهات الحكومية.
- ✓ التحقق من إتزام الجهات الحكومية بالقوانين التنظيمات المعمول بها.

المبحث الثاني

مرحلة الاعداد و التنفيذ للميزانية العامة

تمر الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل ابتداء من مرحلة التحضير والإعداد ثم مرحلة الاعتماد والتنفيذ والرقابة، ثم تبدأ دورة جديدة لسنة قادمة لذلك وعادة ما يطلق على هذه العملية " دورة الميزانية العامة للدولة " وذلك استنادا إلى المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيق لهذه المستويات المشتركة بين السلطات التنفيذية و التشريعية.

ودورة الميزانية إلى جانب إتصافها بخاصية الاستمرار والتداخل تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتكرر عام بعد عام، ولكل منها خصائصها ومشاكلها و متطلباتها ولذلك كان من الممكن تقسيم دورة الميزانية العامة إلى ثلاث مراحل متميزة عند ثلاث مطالب كالتالي مرحلة التحضير والإعداد (المطلب الأول) مرحلة الاعتماد والتصويت (المطلب الثاني) مرحلة التنفيذ (المطلب الثالث)

المطلب الأول

مرحلة التحضير و الاعداد

يقصد بمرحلة إعداد الميزانية ترجمة دور الدولة في الوصول لأهداف المجتمع الى مبالغ نقدية¹. بما يتطلبه ذلك من قيام السلطة التنفيذية بالتقديرات الدقيقة والمناسبة للنفقات². وما يلزمها من إيرادات كما يتطلب تحديد أولويات لإنفاق على المجالات المختلفة ملتزمة في ذلك بالمبادئ الضرورية الأزمة لإعداد مشروع الميزانية و يعتبر هذا الأخير من أولى المراحل التي تحكم دورة الميزانية و من أدقها وأهمها، حيث أن مشروع الميزانية العامة يمر بعدة خطوات قيل أن يتخذ الصيغة التي يعرض فيها على البرلمان.

¹فتح محمد الأحول. الرقابة على الأموال الدولة العامة و دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة و التأثير في الإجراءات التأديبية دراسة تطبيقية. دار جامعة الجديدة للنشر، 2016، ص 144.

² لاعداد الميزانية العامة للدولة من الواجب مراعاة لبعض الأسس عند تقدير أرقام الميزانية العامة وهي:

- وجوب الابتعاد عن التفاؤل /التفاؤل في الإيرادات و النفقات يؤدي الى العجز-
- وجوب الابتعاد عن التشاؤم /التشاؤم في النفقات و الإيرادات يؤدي الى الفائض .
- وجوب إقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ
- وجوب الاعتماد على أرقام الحساب الختامي عند التقرير هذا الأخير الذي يعرف بأنه بيان يتضمن النفقات العامة التي أنفقت و الإيرادات العامة التي حصلت خلال فترة مالية منتهية غالبا ما تكون سنة و يتضمن الحساب الختامي أرقاما حقيقية فعلية و لكل ميزانية حسابا ختاميا يصدر عن الفترة السابقة و التي تكون قد نفذت فيها الميزانية العامة .

والجدير بالذكر أن مرحلة إعداد وتحضير الميزانية مرت بمحاولات إصلاحية كثيرة حتى أصبحت واضحة وسهلة فضلا عن ظهور أفكار جديدة لتطور إعداد الميزانية العامة للدولة.

وللحديث عن ذلك تفضيلا و ترتيبا حول الميزانية العامة من خلال فرعين (الفرع الأول) السلطة المختصة بإعداد وتحضير الميزانية العامة أما (الفرع الثاني) القواعد والخطوات الأساسية في إعداد الميزانية العامة.

الفرع الأول : السلطة المختصة بإعداد و تحضير الميزانية العامة

تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العامة أن تتطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والتي تختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام السياسي والاقتصادي المتبع، وتلعب السلطة التنفيذية في الجزائر الدور الرئيسي والأساسي في هذه المرحلة ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

أولا- تحتاج الميزانية العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها المختلفة، و هو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها أما إذا تركت للسلطة التشريعية إعدادها فلن يتحقق التنسيق بين بنودها المختلفة، نظرا إلى تعدد أعضاء السلطة التشريعية و اختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، و من تباين مطالبهم المالية إما إرضاءا لناخبيهم وإما تجاوبا مع برامج أحزابهم، من دون النظر إلى الاعتبارات الفنية والاقتصادية و مسؤوليات الدولة.

ثانيا- من الأمور المتفق عليها أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة ولذلك فمن المنطق أن تتولى إعدادها، لأنها ستحاول أن تكون الميزانية العامة واقعية و دقيقة حتى يمكن تنفيذها من دون معوقات أو صعاب.

ثالثا- إن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية لذلك.

رابعا- نظرا إلى أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذا فإنها تعد أقدر السلطات على تقدير الإيرادات و النفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة، وذلك بدرايتها من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من النفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات.

وتعتبر السلطة التنفيذية¹ في وقع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية، لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والاقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

¹ في الجزائر تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة : أ- في مرحلة سابقة و طبقا للمرسوم رقم 84 - 341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 كان لوزير الميزانية سلطات واسعة في تحقيق الميزانية كما يتجلى من نص م 03 من المرسوم .ب و في مرحلة لاحقة و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية فان تحضير الميزانية و ان بقي من مشتملات وزير المالية الا ان ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي في قمته بالازدواجية (رئيس الجمهورية-الحكومة) حيث أصبح للحكومة دور الاشراف على ذلك من أجل تجسيد برنامج الحكومة.

خامسا- نظرا لكون الميزانية العامة للدولة تعبر عن البرنامج السياسي والاقتصادي و الاجتماعي والخطط الحكومية في المحاولات المختلفة خلال السنة المقبلة، لذا فمن البديهي أن تترك الحكومة أمر إعداد الميزانية العامة حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج و يمكن في نهاية الأمر محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به في برامجها.

الفرع الثاني : القواعد و الخطوات الاساسية في إعداد الميزانية العامة¹.

اتفق علماء المالية العامة على أن تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ السنوية -العمومية - التوازن-الوحدة و التي سبق الإشارة إليها فضلا عن هذه المبادئ ، جرى العمل على مراعاة بعض القواعد و الخطوات الأساسية عند تحضير الميزانية العامة من بينها :

أولا القواعد الاساسية في إعداد الميزانية العامة.

- 1- الأخذ بأحدث الوقائع السابقة لأن أفضل ما يساعد على دقة و تقدير النفقات و الإيرادات في ميزانية جديدة هي أرقام إيرادات و نفقات السنوات السابقة.
- 2- تحضير الميزانية يكون أقرب ما يكون لبداية السنة المالية لأنه كلما اقتصر الزمن بين التحضير والتنفيذ كان التقدير أقرب الى الدقة .
- 3- ترتيب الحاجات العامة و الأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قد ممكن من المنفعة العامة، وذلك في الاطار الذي يحقق للسياسة المالية وحدتها و يضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها.
- 4- مراعاة الدقة في إقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التي أعتمد عليها تتبع من الواقع مدعمة بالبيانات الاحصائية الدقيقة والوثائق الثبوتية.

ثانيا خطوات إعداد و تحضير الميزانية العامة.

1- إعداد إطار مشروع الميزانية العامة:

إذ يتولى وزير المالية إعداد هذا الاطار الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية وإمكانيات الخزينة العامة للدولة في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخليا وخارجيا ومتطلبات الاتفاق العام مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹إعداد الميزانية يجب اعتماد الحساب الختامي للسنة الماضية و بمقارنة أرقام الميزانية بأرقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الميزانية العامة و مطابقتها للواقع، كما يظهر المركز المالي للدولة العجز الفائض في الميزانية ويساعد السلطة التشريعية على أحكام الرقابة على أداء المهمات الحكومية.

2- إصدار منشور الميزانية العامة:

تتولى وزارة المالية اصدار هذا المنشور وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة ويتضمن الخطوط العامة لإعداد مشروع الميزانية، مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للسنة المقبلة إلى جانب أسس تقدير النفقات لما يتضمن مواعيد موافاة وزارة المالية بمشاريع ميزانيات الوزارات والهيئات العامة.

3- إعداد مشاريع ميزانيات الوزارات و الهيئات:

تتولى كل وزارة في بداية كل سنة إعداد مشروع ميزانية نفقاتها للسنة المقبلة حيث مختلف الوزارات والقطاعات باقتراح توقعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها المية على الممارسات خلال ميزانية السنة ما قبل الأخيرة و في ضوء التوجيهات والبيانات التي يتضمنها منشور الميزانية العامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

ورفع الوحدات والهيئات العامة المختلفة تقديراتها الى الوزير المختص مع مراعاة التسلسل الاداري ولا بد أن يراعي أثناء وضع مشروع ميزانية نفقات كل وزارة الأمور التالية:

- أ- الخطة الاقتصادية للدولة وتصويب كل وزارة من المشاريع المقررة بموجب هذه الخطة .
- ب-التعليمات الصادرة و المقررة في محلي الوزراء.
- ج- حالة الخزينة العامة.

4- بحث و مناقشة ميزانيات الوزارات و الهيئات :

ويجري ذلك في وزارة المالية يعد أن توافيها الوزارات و الهيئات العامة بمشروعات ميزانياتها، حيث تتولى الادارات المختلفة بوزارة المالية بحث هذه المشروعات ومراجعتها من الناحية الفنية والحسابية ومناقشة المسؤولين في الوزارات والهيئات العامة في تفاصيلها وطلب ما يحتاجون إليه من بيانات ومستندات ثم تقوم وزارة المالية بإضافة تقديرات نفقاتها وإيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها¹.

5- إعداد الاطار النهائي للميزانية العامة:

بعد أن ينتهي وزارة المالية من بحث و مناقشة مشروعات ميزانيات جميع الوزارات والهيئات العامة تتولى إعدادها الاطار النهائي للميزانية والذي يتم عرضه على محلي الوزراء حيث يبدأ بدراسته واستعراضه و مناقشته بعناية حيث يقوم باجراءات تعديل مناسبة تتسجم مع اتجاهات السياسة العامة ويتم وضع الميزانية في صورتها شبه النهائية ثم رفع مشروع قانون الميزانية العامة للبرلمان للمناقشة النهائية.

¹مولود ديدان، أبحاث في اصلاح المالي، 2009، ص 123.

المطلب الثاني

مرحلة الاعتماد والتصويت على الميزانية العامة

يدل اعداد مشروع الميزانية من طرف السلطة التنفيذية تتم إيداعها لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، بغرض إعتاده تطبيقا لقاعدة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ ولا يعتبر مشروع الميزانية العامة، ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد الإقرار والمصادقة من السلطة المختصة من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة أو السلطة المختصة باعتماد الميزانية في الجزائر هي المجلس الشعبي الوطني ويتم اعتماد الميزانية داخله بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة. ثم يعقب ذلك مرحلة التصويت على الميزانية وهي المرحلة الأخيرة التي تجسد على إثرها الميزانية العامة وتوضع موضع التطبيق.

ستقوم بدراسة مرحلتى الاعتماد والتصويت على الميزانية العامة يتخصص فرعين لهما (الفرع الأول) مرحلة الاعتماد على الميزانية العامة (الفرع الثاني) مرحلة التصويت على الميزانية العامة
الفرع الأول : مرحلة الاعتماد على الميزانية العامة

تتقصد السلطة التشريعية باعتماد وانجاز الميزانية على أساس أنها جهة الاختصاص الوحيدة، التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها فالاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وقد يحدث في الحياة العملية أن تطول مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الميزانية العامة ومن ثم لا يصادق عليها قبل بداية السنة المالية و في هذه الحالة يستمر العمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتماد الميزانية الجديدة¹.

أولا اجراءات اعتماد الميزانية العامة:

ويمر اعتماد الميزانية من طرق السلطة التشريعية بمرحلتين أساسيتين هما:

1- مرحلة الايداع و المناقشة:

يعد إيداع مشروع الميزانية العامة مرفقة بجميع الوثائق المرتبطة به الى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقانون وطبقا للقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

بعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة التفصيلية والدقيقة للمشروع، إذ تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة الميزانية جملة و تفصيلا مع وزير المالية تنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها والتعديلات التي ترى إدخالها على المشروع واقتراحاتها مع مراعاة أحكام

¹ محرزى محمد عباس ، اقتصاديات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2008 ، ص 325.

المادة 139 من دستور 2016¹ ، ومن حق هذه اللجنة أن تطلب من مختلف الهيئات و الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيانات و معلومات للاستفادة بها عند دراسة مشروع الميزانية العامة ومن حق اللجنة ان تستند على الوزراء و المسؤولين الذين أسهموا في اعداد مشروع الميزانية لمناقشتهم.

وتختتم تلك المرحلة بالمناقشة النهائية للمشروع الميزانية ، حيث يناقش المحلي الشعبي الوطني مجتمعاً تقرير اللجنة في جلسة عامة تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا و المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات و الوزارات.

وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فهمها لمشروع الميزانية العامة على اعتبارات عدة منها:

أ- توفر قدر وافي من الاحاطة بمختلف جوانب الميزانية و توفر المعلومات المالية و الاقتصادية ووصولها اليه في الوقت المناسب.

ب-مدى تضح المؤسسات السياسية و الاقتصادية ، حيث كلما كانت هذه تأثير تلك السلطة في اعتماد و إقرار البرامج الاقتصادية و المالية ، و كلما كانت غير ناضجة كان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.

2- مرحلة التعديل:

تختلف سلطة البرلمان في مشروع قانون الميزانية من بلد آخر ففي فرنسا مثلاً لا يحق للبرلمان إجراء أي تعديلات على مشروع الميزانية مهما كان نوعها ذلك لأن هذه الأخيرة تمثل بناءً متكاملًا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، و من المتصور ان تؤدي تلك التعديلات الى الاخلال بهذا التكامل و بالتالي الاضرار بالمصلحة العامة² .

على خلاف الجزائر أين يمكن للبرلمان التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 139 من دستور 2016 المؤرخ في 07 مارس 2016 كما يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة الأمر الذي قد يؤدي الى مشاكل سياسية و دستورية هذا ما أدى الى عدم تطبيقه واقعيًا.

الفرع الثاني : التصويت و الاقرار على مشروع الميزانية العامة

وتعتبر عمليتي التصويت وإقرار الميزانية العامة كآخر مرحلة لتنفيذ الميزانية العامة وتجسيدها على أرض الواقع.

¹المادة 139 من دستور 2016 المؤرخ في 07 فيفري 2016 " لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تحقيق الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية الا اذا كان مرفوعة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي."على اقل المبالغ المقترح انفاقها "

² المادة 45 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بتنظيم المحلي الشعبي الوطني و محلي الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

أولا : التصويت على الميزانية

لقد خولت المادة 140/ فقرة 11 من دستور 2016 للبرلمان حق التصويت على ميزانية الدولة و ذلك يبقئها "يشرع البرلمان في اليادين التي يخضعها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية :.....التصويت على ميزانية الدولة"، كما يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون 47 يوما من تاريخ ايداعه و يرسل فورا الى مجلس الأمة. واشترط المشروع الجزائري على ان يكون التصويت على الميزانية بصورة اجمالية وهذا ما بقيت عليه المادة سبعون 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية. و قيد الدستور البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية طبقا للنص المادة 138/فقرة 8-9 من دستور 2016 و التي نصت على مايلي : " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون 75 يوما من تاريخ "ايداعه" طبقا للفقرات السابقة . وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر، إلى جانب ذلك فقد منح الدستور المحلي الأمة حق المصادقة على مشروع الميزانية من خلاله المادة 44/ق 3 من القانون العضوي رقم 12/16 المتعلق بتنظيم المحلي الشعبي الوطني و محلي الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بنفسها "يصادق محلي الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون 20 يوم

ثانيا: الإقرار

يعد استكمال المراحل والاجراءات القانونية على مستوى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) يوقع رئيس الجمهورية عليه بحضور أعضاء الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، ليصبح هذا القانون ساري المفعول بعد ثمان و اربعون 48 ساعة من صدوره على صفحات الجريدة الرسمية ويطلق عليه "قانون المالية" وهو قانون¹ يحدد الرقم الاجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة ويرفق به جدولا يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات وتخصص الوزارة المالية بدورها الاعتمادات المالية لكل القطاعات وذلك في اطار تنفيذ ميزانية الدولة ويتم تسليم الميزانية المقررة الى كل وزارة في آخر شهر جانفي أو بداية شهر فيفري.

¹ خلافا لميزانيات الادارة المحلية التي يصوت عليها ، بابا ،بابا و فضلا فضلا و مادة مادة حسب نص المادة 182 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 الجريدة الرسمية العدد 37 و 162 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 الجريدة الرسمية العدد 26 العدد 12

وبعد أن تستلم كل وزارة ميزانيتها ، تقوم هذه الأخيرة بتقييم الاعتمادات على كل المؤسسات التابعة لها ، وهذا بناء على مشروع الميزانية المقدم من قبلها خلال مرحلة الاعداد و بذلك يتم وضع الميزانيات المقررة من قبل تم تسليمها الى المؤسسات المعنية خلال شهر مارس من السنة المعنية.

المطلب الثالث

مرحلة التنفيذ

عقب اقرار الميزانية العامة للدولة من السلطة التشريعية و صدور قانون العمل بها تصبح واجبة التنفيذ في الأمرين التاليين :

✓ تحصيل الموارد العامة للدولة من ضرائب و رسوم قبلا عن مصادر التمويل الأخرى الواردة في الميزانية العامة.

✓ الصرف من النفقات بما لا يجاوز اعتمادات الصرف .

✓ و تعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة من أهم المراحل و أكثرها خطورة من مراحل الميزانية العامة و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ و تختص لها السلطة التنفيذية و تشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء اجهزة الاداري للدولة فتتولى تحصيل و جباية الايرادات الواردة المقدره في الميزانية كما تتولى الانفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية.

و لا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الايرادات و دفع المصروفات بل تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد الوطني و أن تراقب اتجاهاتها نحو الاهداف الاقتصادية المنشودة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياستها الانفاقية والادارية إن لزم الأمر.

الفرع الأول : إجراءات صرف و تنفيذ النفقة

لقد أشرنا سابقا من خلال دراستنا للقواعد الفنية التي تحكم الميزانية أن لا يجوز صرف نفقة ما لم يكن متوقعا بشأنها إعتداد مالي كافي لتغطيتها في الميزانية و هذا ما يعرف بقاعدة الأسبقية ومن جهة أخرى لا يجب تحصيل إيراداتها من المواطنين أو الشركات ما لم يأذن به قانون المالية.

و في الواقع لا تصرف نفقة الا بعد نشوء دين على الدولة و اثباته كما لا يحصل أي إيراد لصالح الدولة إلا بعد ما يثبت لها حق الغير ، و لضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة و التأكد من انفاقها نحو ملائم فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربع خطوات.

إذا كانت مبالغ الايرادات تبقى مبالغ محتملة و متوقعة فان قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح باتفاقها لكل غرض حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة¹.

¹ المادة 75 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نصت على " لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتماد المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون ، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك "

تحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخفيض الاعتمادات" التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات وبالنسبة لمختلف الابواب في صورة اعتمادات معنية ومحددة لكل منهما إعمالا لمبدأ التخفيض السالف الذكر.

كما يقصد بهذه القاعدة أيضا عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة مما تشاء مما يترتب عنه عدم تحويل اعتماد من باب أو مجال الى آخر على ان القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يتضمن المرونة تتعلق بنقل الاعتمادات وتحويلها حيث ان صلاحيات البرلمان فيها يخص توزيع الاعتمادات تنتهي بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات بالنسبة للنفقات التجهيز أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق مراسيم تنفيذية.

غير أن الأشكال هنا يتمثل في إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية¹ ، في أي وقت رغم أن المبدأ هو ضرورة العمل كقاعدة توازي الأشكال الذي يقتضي أن ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكنه تعديله أو تكملته إلا بموجب قانون مالية تكميلي.

غير أن المشرع ناقض نفسه عندما رخص بموجب المواد 32-33-36 من القانون 17/84 للحكومة الخروج عن هذا المبدأ أو مكنها من تعديل التوزيع المقدر في قانون المالية الأصلي بإجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها بإنتهاج أسلوب التحويل من وزارة لأخرى هذا ما يمكن السلطة التنفيذية التحرر من المصادقة.

وغالبا ما يجري تحويل الاعتمادات من ميزانية الأعباء المشتركة التي تتضمن إعتمادات إجمالية الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلا، غير أن البرلمان يصوت عليها دون أن يعرف الاتجاه الذي ستصرف فيه ولا الوزارات الذي ستستفيد منها ولا الأغراض التي ستليها والسلطة التنفيذية هي التي تتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل.

ويمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أثار إياها قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 في مواده من 19 الى 20 و تتمثل في الالتزام بالنفقة - تحديد النفقة - الدفع الفعلي (الصرف) - الأمر بالصرف

أولا : الارتباط أو الالتزام بالنفقة

وهو الاجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين على الدولة (الحكومة) وهو الواقعة القانونية أو المادية التي ترتب إلزاما على عاتق الادارة العامة يتولى تنفيذها موظفون موجودون بالإدارة العامة ولا يخضعون

¹ ينتمي للقوانين العادية و يصدر كل سنة و ينص لكل سنة مالية على جملة تكاليف الدولة و مواردها و يأذن بها و ذلك في نطاق أهداف محطات التنمية و تطوير الميزان الاقتصادي بمعنى أنه قانون سنوي يتم بموجبه إصدار الميزانية و ضبط حجمها قرضا و صرفا الى جانب تضمنه أحكام ذات الطبيعة الجزائية و المالية و يضم كل الميزانيات و الموجبة يتم الترخيص من السلطة التريعية للسلطة التنفيذية في إنجاز موارد الدولة و نفقاتها و قد كلفت في قانون المالية عديد الاجراءات و التوضيحات للنصوص القانونية ذات العلاقة بالميزانية العامة خاصة في المجال الجبائي و المجال الاستخلاصي.

للسلطة الرئاسية للأمرين بالصرف بها حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة من حيث مطابقتها للقانون

ثانيا : تحديد النفقة

هو التقدير الفعلي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله بخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية.

ثالثا : الأمر بالصرف

ويقصد به أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق الأمر بالصرف و هو موظف تابع لوزارة المالية وقد يكون الأمر بالصرف رئيسي أو ثانوي ، كالأمر بالصرف الرئيسيون هم أساسا مسؤولوا الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية فهم رؤساء المصالح الادارية الأخرى عند ما يحق لهم التشريع ذلك¹.

ومن المقرر أن يقوم لعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر بالدفع منعا للتلاعب وغالبا ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة لحساباتها.

رابعا : الصرف

يقصد بالصرف ذلك الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات وهو الاجراء الذي يتم بموجبه إجراء ذمة الدين العمومي (الدولة) التي يتولى تنفيذها المحاسب العمومي.

الفرع الثاني : إجراءات لتحقيق أو تحصيل الإيرادات

تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات فأجازتها لهذه الأخيرة تعني مجرد الترخيص للحكومة بالاتفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات وتتولى وزارة المالية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به.

إن تحول القانون للجهات المختصة تحصيل الإيرادات كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك أو جباية الضرائب بمختلف أنواعها من قبل قباضات الضرائب المختلفة.

ويخضع تحصيل الإيرادات الى مجموعة من المبادئ و القواعد الأساسية تتمثل أساسا في:

¹ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003 ، ص 106

أولاً: يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي " عدم تخصيص الإيرادات ومعناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز .

على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات المتعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة وفي هذا السياق جاءت المادة 08 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية¹ لتتص على ما يلي " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة و تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخفيض الموارد لتغطية بعض النفقات وتكسي هذه العمليات حيث الحالات والأشكال التالية: الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة...."

ثانياً: تسقط ديون الدولة كقاعدة عامة بقوات أربع سنوات دون القيام بأي إجراء تحصيلها وكان القانون صريحاً في ذلك من خلال المادة 16 من القانون رقم 17/84 تنص على ما يلي " تسقط بالتقادم وتسدد نهائياً لفائدة المؤسسات العمومية المعنية لكل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة -الولاية- البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير ،عندما لم تدفع هذه الديون قانوناً في أجل أربع سنوات ابتداءً من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك ."

ثالثاً: يجب مراعاة مواعيد التحصيل و اجراءاته المنصوص عليه في القوانين و ألا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة.

رابعاً: تلتزم الجهات الادارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها حيث لا تتمتع بحرية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك ، خلافة لصرف النفقات المعتمدة و بهذا الصدد جاءت المادة 79 الفقرة الثانية من القانون 17/84 لتتص على ما يلي : يمنع منعاً باتاً تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم و القرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب لملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الاخلال بدعوى الاسترجاع التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها اتجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأن شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني

¹ القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية فقد عدل أربع مرات و ذلك بموجب القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 و القانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 و القانون رقم 01/93 المؤرخ في 19 يناير 1993 و القانون رقم 18/93 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993.

إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية كما تطبق هذه الأحكام المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذين قد يقدمون مجانا بدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعه تحت مسؤولياتهم".

الفصل

الثاني

الفصل الثاني :

آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

اهتمت الدول منذ أقدم العصور بشكل أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها بهدف الحفاظ على الأموال وصيانتها من العبث و الضياع وأن تصرف في الأوجه المحددة لها لأن ذلك سيكون مؤشرا على نمو الدولة و يمكنها من المحافظة على بقائها و على تلبية الحاجات الرئيسية لرعاياه ومن هنا يبدأ التفكير جدّيا في إيجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق ذلك، لهذا عمدت الدول إلى تأمين الرقابة اللازمّة على كيفية جباية وإنفاق هذه الأموال وذلك عن طريق الميزانية العامة للدولة.

ومما لا شك فيه أن الرقابة بمفهومها المعاصر وفي شتى صورها لم تنشأ بين عشية وضحاها وإنما خضعت لتطورات خارجية كثيرة إلى أن بدت في الصورة الموجودة في عالمنا اليوم وفي مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة، ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة، إنما تتبع من أهمية هذه الأموال ذاتها ويستوي في ذلك أن تكون هذه الأموال من أموال الدولة العامة أو الخاصة ذلك لأنها تمثل عصب الحياة بالنسبة لوجود الدولة وسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها وهي أساس استقلاليتها وهيبته وقيمتها بين الدول الأخرى وهي الوجه الذي من خلاله تحكم على هذه الدولة أنها قوية أو ضعيفة.

ولتجسيد وتنفيذ هذه الرقابة على الوجه الصحيح و السليم لابد من وجود آليات ووسائل تتمثل في الهياكل والأجهزة والمؤسسات الرقابة المخصصة لذلك والتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة وهي أهم ميزة لها وتختلف هذه الصور من ناحية الجهة التي تقوم بها ومن ناحية وقت العمل بها، لنصل في الأخير إلى مدى دور وفاعلية هذه الرقابة في حياة الدولة من كافة النواحي الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية ومدى تنفيذها على الوجه المحدد ووفق السياسة العامة للدولة.

المبحث الأول

الرقابة على تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي

إن موضوع الرقابة على المال العام من أهم المشكلات التي صادفت الفكر القانوني والاقتصادي، حيث تعددت قوانين الرقابة على الأموال العامة، ولم يوضع لحد الآن تشريع موحد لعملية الرقابة، إذ أن الرقابة ميدان واسع عرف ويعرف تطورات كبيرة ومتواصلة تتزامن مع تعقد النشاطات وتنوعها وازدياد حجم الاستثمارات والمؤسسات الاقتصادية وتعدد الوسائل البشرية، المادية والمالية والتكنولوجيا المستعملة بالإضافة إلى القوات الاقتصادية وأثرها على الدولة في مختلف جوانب الحياة، كل ذلك أدى بالمشرع الجزائري إلى ضرورة الأخذ بأنظمة رقابة متعددة الأوجه يواكب ويساير عمليات التسيير والتنفيذ والإنفاق المالي العام من رقابة داخلية إلى خارجية ومن رقابة آنية وبعيدة قصد المحافظة على المال العام وحمايته من كل أنواع التبذير والتبديد والاختلاس وجرائم الفساد التي أنهكت الاقتصاد الوطني وتحسين طرق تسييرها وإعطاء فعالية أكثر لذلك.

المطلب الأول

إطار مفاهيمي لفكرة الرقابة على الميزانية العامة

إن الخوض في الإطار التاريخ للرقابة المالية وأصوله لا يستقيم دون تحديد مفهوم الرقابة المالية¹ فمفهوم الرقابة حسب بعض الباحثين مازال يكتنفه غموض، إن لم نقل يعوزه النضج القانوني ليصير نظرية بارزة المعالم مع بيان الأسس والقواعد التي تسند إليها هذه الرقابة ومدى أهميتها في تحقيق غايتها وأهدافها

الفرع الأول : مفهوم الرقابة المالية و التطور التاريخي لها

قبل القيام بدراسة الرقابة المالية وتطورها التاريخي لابد من تعريف الرقابة لغة، اصطلاحا وفقها.

أولا : تعريف الرقابة لغة :

1- الرقابة لغة: هي المحافظة والانتظار وتعني أيضا متابعة الشيء وملاحظته بدقة وعناية بهدف حراسته و رعايته والمحافظة عليه كما تدل على القيام بالمراقبة والإشراف على العمل.

¹ إن موضوع الرقابة على أموال الدولة العامة من الموضوعات التي تستقي أهميتها من الأهمية البالغة للمال العام ذاته حيث فرضت هذه الأهمية ضرورة إحاطته بنوع خاص من الحماية وتتم هذه الحماية عن طريق فرض الرقابة عليه أينما وجد وصولا إلى أقصى درجة من الصيانة والحماية لمفرداته، ولعل هذا ما جعل غالبية التشريعات تقوم بتنظيم الرقابة و تدعيمها بل ذهبت التشريعات في بعض الدول إل أبعد من ذلك، حيث جعلت الرقابة على المال العام ضمن السلطات العامة للدولة تقوم جنباً إلى جنب (التشريعية، التنفيذية و القضائية) ففي جمهورية الصين الشعبية تعتبر الرقابة بحكم الدستور إحدى السلطات الخمس في الدولة إلى جانب السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية و سلطة الخدمة المدنية و هذا بلا شك يعكس أهمية و مكانة الرقابة على الأموال العامة. تلك الرقابة التي يكون هدفها الأول و الأخير الحفاظ على أموال الدولة العامة بمختلف صورها و أشكالها و منع كل من تسول له نفسه المساس بها، وتختلف الرقابة باختلاف الأنظمة التي تسود الدول كما أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية لأخرى السياسية و الاقتصادية و المالية و الاجتماعية.

2- تعريف الرقابة اصطلاحاً :

يعرف مصطلح الرقابة مضافاً إلى أمر آخر كالرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية والرقابة بصفة عامة هي: « عملية متابعة دائمة ومستمرة للتأكد من أن العمل يجري وفقاً للتخطيط والأهداف والبيانات الموضوعية مسبقاً¹ ».

أو هي : « العملية التي عن طريقها يمكن أن تجعل أحكام النظام متفقة مع أحكام الدستور أي ناصفاً لمبدأ الشرعية ».

أما الفقه المعاصر فقد عرف مفهوم الرقابة المالية تبايناً بين ثلاث اتجاهات أساسية:

الاتجاه الأول :

يعرف الرقابة انطلاقاً من الجانب الوظيفي إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهو يهتم بتوافر عمليات معينة تمكن من تحقيق الرقابة وتضمن تحديده للأهداف المقررة لذا فقد عرفت الرقابة بأنها: « التحقيق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفق الأهداف المرتبطة بالتنظيم ووفق القواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم ».

الاتجاه الثاني:

يرتكز هذا الاتجاه في تعريفه للرقابة على الجانب الاجرائي، أي مجمل الخطوات التي يتعين اتباعها للقيام بعملية المراقبة وتغدو الرقابة وفقه « مجموعة إجراءات تركز على البيانات التحليلية عن طريق خطة بغرض متابعتها و التحقق من قيام الوحدة بمستوياتها المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية ».

كما أنها مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية وتحليل أسباب الانحراف في التنفيذ واقتراح سبيل معالجتها.

الاتجاه الثالث:

يهتم هذا الاتجاه بالأجهزة التي تطلع بالرقابة و تتولى المراجعة و الفحص والمتابعة و البحث و جمع المعلومات وتحليل النتائج وتعرف وفقاً لهذا الاتجاه « إحدى الوظائف الأساسية التي تمارسها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغاياته حسب ما يحدد في ميزانيتها دون تبذير أو إخلال حفاظاً على المال العام وحسب تسيير الإدارة المالية »

بعد استعراضنا التعريفات التي أعطيت لمفهوم الرقابة المالية نخلص إلى أن هذه التعريفات تعددت في مضمونها واختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها كل منهم، إلا أنها رغم ذلك تتوحد على مستوى الهدف المنشود من الرقابة ألا وهو المحافظة على الموارد العمومية ، هذا الهدف يختزل بدوره هدفين أساسيين فمن

¹ عبد الكريم طيار، الرقابة المصرفية، الديوان الوطني للطباعة الجامعية، طبعة 2، الجزائر، 1989، ص6.

جهة يهتم بالتحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مسطر و من جهة أخرى التحقق من أن الموارد العمومية حصلت واستخدمت أفضل استخدام.

ثانيا : التطور التاريخي للرقابة على الميزانية العامة

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية بمفهومها المعاصر وفي شتى الميادين وبكل صورها خضعت لتطورات تاريخية كبيرة إلى أن بدت بالصورة الموجودة في عالمنا الراهن وفي مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة.

1- نشأة الرقابة في العصور القديمة:

أ- نشأة الرقابة في الدولة الرومانية¹:

إن توسع رقعة الدولة الرومانية وبالتالي زيادة مواردها المالية ، أدى إلى ضرورة ظهور شكل من أشكال الرقابة، و أول إشارة واضحة للمحاسب أو المراقب المالي في الدولة الرومانية ظهرت في العصر الجمهوري الذي بدأ عام (905) قبل الميلاد، إذ ظهرت مجموعة من الحكام يختصون بالمهام المالية وهؤلاء الحكام هم :

- **حاكم الإحصاء (السنسور):** وهذا المركز الوظيفي أنشأه الرومان عام (435) قبل الميلاد الذي يشغله موظف عام مهمته إحصاء إعداد الموظفين الرومان و ثرواتهم، وكان لهؤلاء الحكام الحق في إدارة الأراضي العامة و جباية ضرائبها.

- **القسطار (الكويستور):** وهو منصب شخص ابتداء عمله كمساعد يختاره القنصل لمساعدته في الأمور المالية و القضايا الجبائية و يعرف هؤلاء الحكام باسم ولاية المال أو المظالم – إذ أن مهمتهم الرئيسية تتمثل في المحافظة على أموال الخزينة ثم أصبح منذ عام (420) ق.م يختار من قبل الشعب مثله مثل القنصل و لمدة سنة واحدة.

- **حكام الأسواق:** نشأة وظيفة حكام الأسواق عام (367) ق.م استنادا إلى أحكام قانون ليسنسيا الروماني² ومهمة هؤلاء الحكام تشمل الإشراف على الأسواق العامة و الحد من غلاء الأسعار و أصبحت هذه المهمة من منذ عام (384) ق.م في يد الإمبراطور الروماني حيث ألغى منصب مهام الأسواق، وكان سؤال الحكام واستجوابهم على مر العصور الرومانية من صلاحية محلي الشيوخ و للمجلس أيضا اختصاصات تشريعية وإدارية ومالية ورقابية تلاحظ من خلال سؤال الحكام، واستجوابهم عند ظهور أي تقصير من هؤلاء الحكام.

¹ عرفها المؤتمر العربي الأول على أنها « منهاج علمي شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم القانونية و الاقتصادية و المحاسبية و الإدارية و يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة أو رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة و الملاحظ على هذا التعريف أنه أكثر شمولية ، لأن الرقابة وفقه لا تهم فقط العناصر ذات الطبيعة المحاسبية المحظرة و إنما تهم مختلف العوامل المؤثرة في صرف موارد الدولة، و بالتالي فمن الصواب إدخالها في عملية المراقبة.

² في عام (367) ق.م صدر قانون ليسنسيا فأنشأ وظيفتي البيريتور و حاكم الأسواق وأعطى للعامة حق تولي هذين المنصبين، و في عام (300) ق.م تمت المساواة بين العامة و الأشراف حيث كان هذا القانون نتيجة الصراع بين العامة و الأشراف.

2- نشأة الرقابة في العصر الإسلامي:

كان لزاما على دولة كالدولة الإسلامية المعروفة بتنظيمها الإداري والمالي، أن تهتم بالرقابة على المال والحكام، وأولى الإسلام لأموال الدولة عناية خاصة، و بالتالي أحاطها بسياج الرقابة يكفل الحفاظ عليها وتميئتها و إنفاقها بشكل صحيح.

عرفت الرقابة المالية في الإسلام تطورا بتطور الدولة بحيث أصبح للدولة أجهزة و دواوين تباشر رقابة فعالة على مالية الدولة بهدف الحفاظ عليها.

بخلاف ما كانت عليه الأنظمة المالية في العصور الوسطى فإن النظام المالي كان يهدف إلى تحقيق غايات الإسلام في مختلف المجالات الاجتماعية و الاقتصادية و بالتالي أوجب نظام دقيق للرقابة المالية يقوم على أسس متكاملة و من بين الأجهزة التي عينت بهذه الرقابة في النظام الإسلامي، نجد ولاية الحسبة و ديوان المظالم.

أ- ولاية الحسبة :

وهي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه و النهي عن المنكر إذا ظهر فعله. ونظام الحسبة هو نظام وضعه المسلمون و لم يسبق لأي أمة من الأمم أن اتخذته قبلا والذي حدد أهداف الرقابة المالية بشكل واضح تستمد الحسبة شرعيتها من القرآن الكريم و السنة النبوية وإجماع الفقهاء.

ورغم أن نظام الحسبة عرف في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم إلا أن نظامها لم يكتمل إلا بعد منتصف القرن الثاني الهجري، بعد توسع الإسلام ودخول أقوام جدد في الإسلام لم يكن لديهم الوازع الديني الأمر الذي تطلب أحكام الرقابة على الأموال العامة فكان يتولى الحسبة محتسب يعينه الخليفة واعتبارا للدور المنوط بالمحتسب فقد تشدد الإسلام في الشروط اللازمة فيه من علم و فطنة، بل إن أهل الأندلس كانوا يجعلون المحتسب من القضاة، وتطورت سلطاته في عهد الفاطميين فصارت من واجب الشرطة تلبية أوامره و تنفيذ أحكامه.

✓ **اختصاص والي الحسبة في الرقابة المالية:** كان والي الحسبة يتوفر على مجموعة من الاختصاصات سنقتصر على ذكر أهمها خاصة المتعلقة بمراقبة المالية العامة.

✓ **رقابة على تحصيل الإيرادات العامة:** لتشمل اختصاصات المحتسب تحصيل إيرادات الدولة، وفي هذا الإطار يملك سلطة واسعة في تحصيل الأموال جبرا من الملزمين بها تجاه الدولة، خاصة في الحالات التي تتمتع بها القوم عن إخراج نصيب الدولة أو التهرب من دفع الزكاة، ويظهر انطلاقا من هذه الأمثلة أن المحتسب يمنع التهرب و التحايل عن أداء إيرادات الدولة إخفاؤها دون وجه حق.

✓ **رقابة والي الحسبة على إنفاق الأموال العامة:** من مهام المحتسب أيضا مراقبة عمليات إنفاق الأموال العامة، والحيلولة دون إنفاقها في غير الأبواب المخصصة لها، ويكشف ما قد يكون من اسراف أو بذخ من جانب القائمين على إنفاقها في غير الوجوه المخصصة لها، ويعاقب كل من أنفقها في غير وجهها الشرعي وكل من يحاول أخذها من غير مستحقيها.

نخلص من خلال ما سبق أن نظام الحسبة في الإسلام كان نظاما فعالا بالنظر إلى الاستقلالية التي كان يتمتع بها المحتسب في مباشرة مهامه، وكان يستمد سلطته من الحاكم ثم أن ممارسته تستند إلى القرآن الكريم و السنة النبوية وعليه أمكن القول أن الحسبة تمثل جانبا بارزا من جوانب الحضارة الإسلامية يمكن الاستفادة منها وتطويرها بما يتماشى و متطلبات العصر الحالي.

ب- ديوان المظالم:

هو جهاز يلتجئ إليه المظلومين لرفع الظلم عنهم في شتى المجالات ويعرفها ابن خلدون : « وظيفة ممزوجة بين سطوة السلطة و نصفه القضاء ». لم تعرف هذه المؤسسة لا في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ولا في عهد الخلفاء الراشدين ويرجع بعض الباحثين ظهورها إلى بور الولاة الذين يتم تعيينهم من قبل الخلفاء.

✓ اختصاص الرقابة المالية لديوان المظالم: تتفرع هذه الاختصاصات إلى اختصاصين¹:

اختصاصات يتولاها والي بنفسه جور العمال فيما يحصلونه من أجور بحيث يراقب القائمين على جباية الإيرادات العامة للدولة ومدى صحة جبايتها أو عدالتها من جهة أخرى، فإذا رأى ظلمهم في جباية إيراد من الإيرادات عمل على رد الحق لأصحابه بالإضافة إلى اختصاص تصفح كتاب الدواوين وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من صحة ما يدرجه هؤلاء الكتاب باعتبارهم أمناء المسلمين في أموالهم ومدى مطابقة الإجراءات والمصروفات مع القوانين المعمول بها والتحقق من ذلك من أن كل الإيرادات تضاف من غير نقص.

3- تطور الرقابة المالية في الفكر الغربي:

شهد عصر النهضة الأوروبية تطورا في كل الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي ابتدأت من شواهد أوروبا، وسرعان ما انتشرت في تلك الأفكار بسرعة كبيرة في أرجاء العالم وكان لابد لهذا التطور أن يؤثر على الأنظمة الحسابية والرقابية، لا سيما بعد تعقد المعاملات المالية والاقتصادية بصورة لا يمكن التعامل معها بسهولة وسير كما كانت.

أ- تطور الرقابة في فرنسا:

عرفت فرنسا منذ القرن الثالث عشر الرقابة على المال العام، إذ أقام الملك سانت لويس نوعا من الهيئات الرقابية (عرفت بغرفة المحاسبة) وأهمها غرفة محاسبة باريس 1256م وكانت هذه الغرفة تتولى فحص

¹ محمد رعد محتسب الدراجي، الإختصاصات المالية للبرلمان (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، 2015، ص 294

الحاجات وإصدار الأحكام التي كان لها أحيانا صفة جزائية. إلا أنها كانت خاضعة بشكل للملك، اعتبارا لعدم الفصل بين أموال الحاكم والدولة آنذاك.

وفي القرن الرابع عشر طور الملك (فيليب الخامس) غرفة محاسبة باريس بإصدار أمر في عام 1318م يهدف إلى سن نظام حقيقي لغرفة الحاجات.

وعلى إثر الثورة الفرنسية 1789م أصبحت مناقشة النفقات لممثلي الشعب المعبر عنه بالبرلمان و كان نتيجة ذلك إنشاء لحاق برلمانية تقوم بالرقابة إلا أنه بسبب عدم تخصص هذه اللجان بالأمر المالية الأمر الذي جعل البرلمان يبادر إلى إنشاء مكتب محاسبة بموجب مرسوم 1991م كهيئة متخصصة لتولي الرقابة على المال العام و بدورها لم تثبت هذه الهيئة فعاليتها ليتم تعويضها بهيئة المحاسبات.

ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية آل الأمر إلى إنشاء محكمة حسابات خاصة و مستقلة عام 1807م بموجب قانون وعرف هذا الأخير مجموعة من التعديلات سنوات: 1927 - 1986 - 1985.

وعرفت اختصاصات المحكمة تطورا مهما و أصبحت تمارس نوعين من التخصصات:

- اختصاصات إدارية تتمثل بالأساس في مراقبة حسابات المحاسبين و تقديم المساعدة للبرلمان والحكومة واختصاصات قضائية تتعلق بالتأديب في الميدان المتعلق بالميزانية.

وبهذا أصبحت فرنسا تملك أجهزة رقابية متعددة واعتبرت من أوائل الدول التي نظمت الرقابة بشكلها الحديث.

ب- تطور الرقابة في بريطانيا:

تمارس الرقابة المالية في إنجلترا هيئة مستقلة عن الحكومة أنشأت سنة 1822م تسمى «مكتب هيئة المراقبة» وتعد هذه الهيئة وسيلة البرلمان في الرقابة على المال العام ودورها الأساسي فحص وتوثيق كافة عمليات تنفيذ الميزانية في حين تتولى لجنة الحسابات العامة في البرلمان سلطة البث، وما يميز رقابة هذه الهيئة أنها رقابة مزدوجة¹.

✓ رقابة سابقة: بحيث أنه يراقب جميع أوامر الصرف التي تصدرها الوزارات ، فالوزير حينما يصدر الأمر بالصرف يكون لزاما رفع هذا الأمر إلى المحاسب العام من طرف وزارة الخزانة ليتحقق منه يصدر الإذن بالأمر.

¹ محمد سعيد بوسعيدية ، مرجع سابق، ص 25

✓ **رقابة لاحقة:** تتم هذه الرقابة بواسطة المراقبين التابعين للمحاسب العام والموزعون على مختلف الإدارات بحيث يقومون بتدقيق كافة عمليات الصرف و تحصيل الأموال العامة والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد القانونية وعلى أساس هيئة الرقابة يضع المحاسب العام تقرير يقدمه إلى لجنة الحسابات العامة بمجلس العموم.

وما يميز نظام الرقابة بانجلترا التعاون بين لجنة الحسابات و المحاسب العام و وزارة الخزينة كما أن الهيئة بمثابة عين البرلمان على الحكومة.

✓ من خلال ما سبق يمكن استخلاص أن كلا النظامين يتميزان من النواحي التالية

✓ محكمة الحسابات تتمتع بالاستقلالية التامة عن البرلمان و الحكومة بخلاف هيئة المراقب العام التي ترتبط مع البرلمان بعلاقة وثيقة.

✓ اقتصار رقابة مكتب الحسابات على المحاسبين العموميين الفعليين في حين يتمثل اختصاص الهيئات الأخرى جميع الأشخاص المرتبطين بالمال العام.

ونخلص إلى أن الاختلافات التي تميز هذه النظم ترجع بالأساس إلى اختلاف الأنظمة السياسية والأوضاع العامة لكل بلد.

الفرع الثاني: أسس الرقابة المالية و سبل نجاحها:

يرتكز نظام الرقابة المالية على مجموعة من الأسس تمثل دعائم و ركائز هذا النظام بغية تحقيق أهدافه المنشودة.

أولاً : أسس الرقابة المالية:

1- تتناسب الرقابة مع طبيعة النشاط وظروف ومقتضيات العمل الإداري مثلا أساليب الرقابة المعتمدة من طرف الإدارة المركزية تختلف عن أساليب الرقابة المستخدمة في الإدارة المركزية.

2- يجب ممارسة الرقابة في الوقت المناسب، بحيث تساهم في اكتشاف الانحرافات والأخطاء في الوقت المناسب لتداركها والوقوف على معالجتها.

3- ينبغي أن يكون موظفو الرقابة المختارون لتنفيذ عملية الرقابة أكفاء لتنفيذ هذه العملية، بالإضافة إلى التمتع بالمهارات الكافية لذلك، وغالبا ما تكون هذه المهارات ممررة بخبرة معينة كما ينبغي أن تتوفر فيهم مؤهلات لازمة لتنفيذ مهام الرقابة و تختلف هذه المؤهلات من جهاز لآخر وتكون في المجالات القانونية و الاقتصادية التجارية – الحاسبة¹.

4- يجب أن يحوي نظام الرقابة المالي على نظام الرقابة مرن ملائم يقوم بدور مراقبة تطبيق السياسات والممارسات والإجراءات التي ترفع من فعالية أجهزة الرقابة المالية.

¹نور العقاد ، الرقابة المالية – مذكرة لنيل درجة الماجستير : إدارة أعمال جامعة دمشق ، ص 04.

ثانيا : سبل نجاح الرقابة المالية

- 1- الاعتماد على المبادئ العلمية في تنظيم و إدارة الرقابة المالية.
- 2- الربط بين كل من التخطيط المالي والتحليل المالي والرقابة المالية.
- 3 - توفير وسائل اتصال فعالة ونظام متطور للمعلومات يعتمد على الحاسوب.
- 4-الاعتماد على الكوادر المدربة والمؤهلة.
- 5- توفير قدر كاف من البساطة والوضوح والمرونة في أساليب الرقابة المالية.

الفرع الثالث: أهمية الرقابة

للرقابة المالية أهمية كبيرة من الناحية السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية وتعتبر ركن من أركان الإدارة العامة في الدولة الحديثة ويمكن تلخيص أهمية الرقابة على النحو التالي:

أولاً: من الناحية المالية: تتمتع هذه الأهمية من الناحية المالية من خلال التسيير الجيد والفعال الإعتمادات المالية واستعمالها عقلاً من قبل المؤسسات و المصالح العمومية المكلفة بذلك و الحد من الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة وذلك عن طريق الرقابة من خلال وضع آليات محددة للمراقبة والتدقيق تحول دون ذلك.

ثانياً: من الناحية السياسية: تعد الرقابة المالية ضمان لاحترام إرادة البرلمان في تنفيذ قوانين المالية إذ أن البرلمان يسعى إلى فرض احترام إرادة الشعب الذي يمثله لتحقيق الاستقرار السياسي، لأن غالبية الثورات والتغييرات الدستورية تعود في أسبابها الحقيقية إلى سوء إدارة المال العام، وعدم المحافظة عليه من قبل القائمين عليه مما يؤدي إلى سخط الشعب و مطالبته بالإشراف على مالية الدولة مثال الثورات العربية¹ والرقابة المالية ضرورية للتأكد من رغبة البرلمان، وعدم تجاوز الأولويات التي رسدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها ، وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإرادة العامة للشعب.

ويمكن القول أن الرقابة² دليل على ديمقراطية أنظمة الحكم تظهر وتبرر مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون وهذان المبدآن هما الركيزة الأساسية لإقامة النظام الديمقراطي.

ثالثاً: من الناحية الاقتصادية: وكذلك تتضح أهميتها من خلال كونها متابعة لنشاط السلطات القائمة على تنفيذ الميزانية العامة للإمام بتكاليف التنفيذ و مدى إنتاجية الإنفاق العام، وما قد صاحب هذا التنفيذ

¹ الثورات العربية أو ثورات الربيع العربي وهي حركات احتجاجية سلمية ضخمة انطلقت في بعض البلدان العربية خلال أواخر 2010 ومطلع 2011 ومنها ثورة مصر في 25 جانفي 2011 و ثورة 17 فيفري الليبية يقتل معمر القذافي وإسقاط نظامه و الثورة اليمنية في 11 فيفري 2011 و كان من أسبابها الأساسية انتشار الفساد والركود الاقتصادي وسوء الأحوال المعيشية بالإضافة إلى التضيق السياسي والأمني وعدم النزاهة في الانتخابات في معظم البلاد العربية.

² تلعب الرقابة الفعالة دوراً مهماً حيويًا في تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية من خلال حماية الحالة المالية للدولة و تحسين صورتها وإشاعة الثقة فيها مما يشجع انسياب الفروض و الاستثمارات المحلية و الأجنبية اللازمة لتحقيق التنمية في هذه الدول.

من إسراف و تبذير، فضلا عن التأكد من كفاية وحسن أداء السلطات المنفذة ومدى انجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة. تعمل الرقابة المالية على تشجيع وتنمية الاقتصاد الوطني من خلال تحضير الصناعة الوطنية عن طريق تطبيق نصوص القانون والقرارات والتعليمات التي تؤكد وتشدد على تشجيع الصناعة الوطنية من خلال تأمين ما يلزم أجهزة الدولة مما تنتجه الصناعة المحلية من منتجات دون غيرها، وتظهر أهمية الرقابة من خلال المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والاختلاس والإهمال أو التقصير في تحصيلها.

رابعا: من الناحية الإجتماعية:¹ تتمثل أهمية الرقابة المالية من الناحية الاجتماعية في منع الفساد الإداري والاجتماعي ومحاربه بمختلف صوره أساليبه فهي رقابة تركز على الجانب السلوكي للأداء، لذلك يصعب حصرها وضبطها من خلال أدوات الرقابة العامة.

وقد تطورت الرقابة المالية ولم تعد محصورة ومقصورة على حماية المال العام فقط و إنما امتدت على أهداف أعمق و أوسع و تتداخل مع عملية المراقبة وتشمل أهدافا متعددة تصب في النهاية إلى إصلاح الوضع الاجتماعي بأكمله.

وهي تعمل على ضبط تصرفات الأفراد العاملين في الجهاز الحكومي و دفعهم إلى بذل أقصى الجهود لتحقيق النتائج المرجوة و ذلك عن طريق الوقوف على مدى صحة تصرفات أعمال المؤسسات الحكومية واقتراح الحلول المناسبة للتغلب على معوقات تحقيق هذه النتائج وتحديد المسؤول عن الخطأ وتعريضه للمساءلة والعمل على جبر الضرر الذي لحق بالمال العام.

خامسا: من الناحية القانونية: تتمثل هذه الأهمية في التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة المعمول بها وتوقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الميزانية العامة فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن تتم وفقا للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات و صرف النفقات.

سادسا: من الناحية الإدارية

تعمل الرقابة المالية من الناحية الإدارية في تحديد المتحقق من عملية التنفيذ و مقارنته بالمخطط لهذه العمليات في قانون الميزانية العامة و قد تتعدى هذه الرقابة أحيانا إلى إمكانية التعديل البسيط في أنشطة التنفيذ في سبيل التوافق مع ما هو مخطط و تشمل كذلك وضع الحلول و المقترحات الملائمة في تحقيق أهداف الجهة المسؤولة عن الرقابة وتصحيح القرارات المالية مما يؤدي إلى حسن سير العمل، وكذا مساعدة

¹ أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2016 ، ص50

الإدارة على تنفيذ وظائفها الرقابية من خلال فحص النظم المستخدمة و تقويمها تماشياً مع التغييرات والتطورات الحاصلة وتحقيق العدالة بين الموظفين والمحافظات على حقوقهم داخل المؤسسات التابعين لها.

الفرع الرابع: أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية إلى تحقيق العديد من الأهداف الهامة و الحيوية و التي يمكن بلورتها في النقاط التالية:

أولاً: التأكد من حسن إدارة الأموال العامة و مدى انطباق تقرير الإيرادات على ما يتحقق منها بالفعل وانطباق تقديرات النفقات على ما ينفق بالفعل وضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمها البرلمان.

ثانياً: التحقق من صحة الحاجات وسلامة المستندات والتصرفات والإجراءات المالية ومنع حدوث الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات وكشف ما يقع فيها حالا و اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهتها.

ثالثاً: التحقق من سلامة القوانين و التعليمات المالية و التأكد من مدى كفايتها وملائمتها واكتشاف نقاط الضعف فيها، لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل أحكام الرقابة على المال العام دون تشدد الإجراءات التي تعوق سرعة التنفيذ أو تشييب يؤدي إلى ضياع الأموال و كثرة وقوع حوادث الاختلاس.

رابعاً: التحقق من أن الموارد قد حصلت فعلا وفقا للقوانين و الأنظمة و التعليمات المالية السائدة سواء من جهة تحصيلها أو توريدها إلى الخزانة العامة و الكشف عن أي مخالفة أو تقصير.

خامساً: التحقق من أداة انجاز الأهداف المحددة في الميزانية العامة قد تم في المدة المقررة والكفاءة عالية وأن مستوى الأداء لهذه الأهداف يطابق المستوى المنشود و في ضل استخدام امثل الموارد.

سادساً : التحقق من أن أنظمة العمل ووسائل التنفيذ الميزانية العامة المؤسسات الدولة تؤدي الي التحقيق اكبر ممكن بأقل النفقات الممكنة وفي أقصر ممكن مستطاع والتعرف على المشكلات العمل الإداري وتسهيل عمليات التنسيق والتوجيه واتخاذ القرارات الأزمة وترشيدها في الأنشطة كافة و الصيغة الخاصة في السنوات القادمة مما يؤدي الي تحقيق تكاليف العمل الحكومي و حسن السيرة التنفيذ بانتظام مضطرد.

سابعاً: الحد من حالات الانحراف والفساد المالي على الصعيد الدولة ويتحقق ذلك من خلال ممارسة البرلمان لاختصاصه في الرقابة المالية تقاعدية من خلال الآليات المحددة قانونية لأمر الذي يساهم في تبصر الأجهزة التنفيذية لمواطن الخلل وتجعلها تقيد النظر في حدود رقابتها الذاتية .

ثامناً: ضمنا التزام السلطة التنفيذية بأداء لدورها التنموي و التحقيق نمو اقتصادي واجتماعي الذي أطلقتها في برنامجها الذي أقره البرلمان عند منحها ثقته وإعطاء صورة ومصداقيته الشعب والبلاد كافة.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية¹ أي رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها مما يجعلها داخلية و ذاتية و تتميز هذه الرقابة بأنها رقابة سابق النفقات أكثر منها على الإيرادات، كما تكون رقابة سابقة أو رقابة لاحقة. وتمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من طرف السلطة الإدارية الوصية وذلك باستعمال أجهزة مفتشين دائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية ومن طرف السلطة المالية المختصة وذلك من خلال الأجهزة المختصة التابعة لوزارات المالية التي تقوم بالرقابة المالية على مستويين:

- الرقابة المالية على كافة الوزارات و الهيئات العمومية و الجماعات المحلية وتتم و من قبل المراقب المالي و المحاسب العمومي:

- الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها وهذه تتم من طرف المفتشية العامة للمالية .

- وإثراء الموضوع قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول الرقابة السابقة

(القبلية) أم الفرع الثاني فخصناه (الرقابة اللاحقة)

الفرع الأول: الرقابة السابقة على ميزانية العامة للدولة

الرقابة السابقة تمثل نوعا من الرقابة على الأعمال الإدارية و المالية قبل الحدوث الواقعة و تتخذ أشكالا متعددة وهي عادة ما تكون على شكل لوائح أو قواعد تنظيمية متعلقة بينود الانفاق وتحدد الإجراءات الواجب اتخاذها والسلطات الممنوحة المسؤولين عن التنفيذ وحدود قدرتهم على التصرف في الشؤون الخاصة بإدارة الهيئة المنفذة، تعني بأوجه الاتفاق وتحصيل الموارد لمواجهة الانفاق ولكن ينبغي أن تتم في وقت محدد حتى لا تسبب في إعاقة وتعطيل الإجراءات المالية وتهدف هذه الرقابة إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها من ثم تفاديها ومعالجتها قبل حدوثها.

صحيح أن إجراءات هذه الرقابة يمكن تصنيفها ضمن خانة البيروقراطية إذ يمكن إن يترتب عنها السير البطيء للمرافق العامة مما يؤدي إلى تعطيل مختلف الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية التابعة لها وبالتالي عدم تحقيق المصلحة العامة، إلا أنها تعتبر حاسمة وصارمة حيث يتم تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعى فيه قواعد إنفاق المقررة كما يكون هدفها تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية لإلتزامات النفقات العمومية.

يتمثل أول نص التنظيمي الكامل والشامل ودقيق خاص بالرقابة المالية القبلية التي يمارسها المراقب المالي في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات

¹تعمل الرقابة الداخلية على مساعدة الإدارة على متابعة الخطط وتحقيق الأهداف وتوفير القدر من الاطمئنان لسلطة إلى سلامة الإجراءات العمل وأساليب تنفيذه ومساعدة المسؤولين والموظفين عن طريق التنبيه إلى أخطاء قبل وقوعها مما يمكن تصحيحها واتخاذ ما يكفي للحيلولة دون الوقوع فيها

التي تلتزم بها المعدل و المتمم بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 وقد جاء هذا النص تطبيقاً لقانون المحاسبة العمومي رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والذي خص وظيفة مراقبة النفقات المستعملة بفصل كامل و أرجأ للتنظيم تحديد مجال تدخل مراقبة النفقات المستعملة.

أولاً: رقابة المراقب المالي

يعين الوزير المكلف المالي بالمالية مراقبين ماليين لإضطلاع بمهمة الرقابة التابعة على النفقات السابقة¹ الملتمزم بها من طرف الإدارات العمومية ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة للوزير المالية وذلك وفق تنظيم إداري تمثله مجموعة من الأجهزة و يوجد جهاز المراقب المالي مركزياً على المستوى على كل وزارة محلياً على المستوى كل ولاية¹.

أ- مجال ممارسة رقابة: يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية على عمليات الانفاق المتعلقة بميزانية المؤسسات و الادارات التابعة للدولة الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة بالخيرينة وميزانية الولايات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ونستثني منها ميزانيات غرفتين البرلمان التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بها.

ولقد وسع المرسوم التنفيذي رقم 09-374 رقابة المراقب المالي الى ميزانيات البلديات ميزانيتها المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي و المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، كما يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبيلة على الالتزام بالنفقة و التأشير عليه فلا يمكن لأي إدارة عمومية صرف اعتماد الا اذا كان الالتزام بالنفقة صحيحاً و مؤشراً عليه من قبل المراقب المالي وقد حدد المرسوم التنفيذي الصادر 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة مسبقة للمراقب المالي وهي كالتالي:

أ- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .

ب- الجداول الاسمية التي تعد عند غلق كل سنة مالية.

ج- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة المالية والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

د- الالتزامات بنفقات تسيير والاستثمار.

هـ - كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغه المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية .

ت- لكل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضاً بالاعتماد أو تكفلاً بالإلحاق أو تحويل الاعتمادات الخ

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004 ، ص 219

ذ- الالتزامات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة، و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة والمثبة بفاتورة نهائية.

2- مسؤولية المراقب المالي

لا يمكن المراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد فحصه العناصر النفقة الملتزم بها¹.

1 العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي ونتائجها

حدد القانون العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي و التي لا يمكن لهذا الأخير تسليم التأشيرة الا بعد فحصه لهذه العناصر كما بين النتائج المترتبة عن القيام بهذه الرقابة .

أ- العناصر التي تخضع لرقابة المراقب و المالي :

بينت المادة 09 من مرسوم التنفيذي 92-414 السابق الذكر العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي و هي محددة على سبيل الحصر:

✓ الصفة القانونية للأمر بالصرف اي تأكد من توافر الصفة القانونية في الأمر بالصرف الملتزم بالنفقة .

✓ مطابقة الالتزام بالنفقة مع القوانين التنظيمات المعمول بها.

✓ مراعاة توافر الاعتمادات المالية المرخص بها و الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ بالقيام بالعمليات المالية الموكلة لعدم لذا على الأمر بالصرف عند لالتزامه بالنفقة أن يستند لذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود السنة المالية.

✓ التخصيص القانوني للنفقة حيث لا يكفي في وجود اعتماد لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهه الثقة أي أن تغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معنية مخصص لها.

✓ مطابقة عناصر الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

✓ التأكد من وجود التأشيريات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المختصة قانونية اذا ما نص القانون على إلزاميتها وهذا بالخصوص فيها يتعلق يتفقا الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات العمومية دورا هاما في منح أو رفض منح تأشيرة

ب- نتائج الرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي²:

يجب على المراقب المالي أن يدرس ملفات الالتزام بالنفقة المعروضة عليه من طرف الأمر بالصرف في أجل عشرة (10) أيام ويمكن تمديد هذا الأجل الي عشرون (20) يوما عندما يكون المراقب المالي أمام

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

²مولود ديدان، ابحاث في الاصلاح المالي، دار بليقيس الدار البيضاء، الجزائر ، 2008 ، ص 213

ملفات معقدة تتطلب دراسة معمقة وتسري هذه الآجال من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام.

إذا توافرت الشروط السابقة يؤثر المراقب المالي على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة، وإلا يقوم برفض التأشير لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض، هذا الرفض يكون إما مؤقت أو نهائياً على أن يكون ذلك في المواعيد القانونية كما لأمر بالصرف حق طلب التفاوضي.

حالات الرفض المؤقت: بينها المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 كما يلي:

- ✓ حالة اقتراح الالتزام بنفقة مشوب بمخالفة للتنظيم المعمول به مع إمكانية تصحيحها.
- ✓ عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة المطلوبة قانونياً.
- ✓ نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة بالالتزام .

فتخلف أحد هذه البيانات كاف للرفض المؤقت لمنح التأشير من قبل المراقب المالي إلا أنها مخالفات غير جوهرية باعتبار أنها إجراءات شكلية يمكن للأمر بالصرف تصحيحها .

حالات الرفض النهائي: بينها المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 كالتالي:

- ✓ عدم شرعية اقتراح الالتزام بالنفقة لمخالفته القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
- ✓ عدم توفر اعتمادات المالية المفتوحة.

✓ عدم احترام الأمر بالصرف ملاحظات واقتراحات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

هذه الحالات من الأساليب والأساسية والجوهرية التي لا يمكن الأمر بالصرف أن يصححها وبهذا لا يمكن تصحيح الالتزام بالنفقة، لكن على المراقب المالي أن يطلع الأمر بالصرف بكل أسباب الرفض النهائي مع تبريرها حتى لا يكون متعسفا في استعمال اختصاصه الرقابي.

سلطة التفاوضي المخولة الأمر بالصرف:

في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة و لتمكين الأمر بالصرف من مواصلة مهامه وإدارة المرافق تابعة له بانتظام وباضطراد وبدون انقطاع أوجد تنظيم إجراء يمكن الأمر بالصرف تجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة حتى و لو كان قانونياً وهذا تحت مسؤوليته، وموجب مقرر مغل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ويرسل الملف محل التفاوضي للوزير أو الوالي المعني حسب الحالة¹ .

كما يرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقاً بمقرر التفاوضي إلي المراقب المالي قصد وضع تأشيرته والإشارة إلي رقم التفاوضي وتاريخه ليرسل هذا الأخير بدوره نسخة من ملف الالتزام للوزير المكلف بالميزانية قصد اعلامه، والذي عليه بإرساله للهيئات الرقابية المتخصصة في الرقابة على النفقات العمومية.

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92 - 414 ، مرجع سابق.

إلا أن لسلطة التعااضي شروط وحالات لا يمكن فيها الحصول عليه، وهي:

- ✓ عدم توافر الصفة القانونية في الأمر بالصرف .
- ✓ عدم توافر الاعتمادات المالية أو انعدامها أصلا .
- ✓ انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في تنظيم المعمول به.
- ✓ انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية المتعلقة بالالتزام بالنفقة .
- ✓ التخصيص غير القانوني للالتزام¹ .

3 - مسؤولية المراقب المالي

يملك المراقب المالي سلطات واسعة في مواجهة الأمرين بالصرف القائمين بتسيير المرافق العمومية وبالمقابل يتحمل جملة من المسؤوليات باعتباره مسؤولاً عن كافة التأشيرات التي يمنحها كما ينقل عبئ هذه المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه والمتعلقة بذات الاختصاصات أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة .

فإذا أشر على نفقة رغم عدم صحتها يكون قد عرض الأموال العمومية للضياع وإذا تشدد في الرقابة ورفض التأشير دون سبب جدي يكون بذلك عرقل نشاط المراقب العمومية.

لذلك أقام التشريع المتعلق بمجلس المحاسبة مسؤوليته الشخصية في الحالتين و اعتبر الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو تأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية، مخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية، ويعاقب مجلس المحاسبة على هذه المخالفات بغرامة قد تصل مبلغها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه المخالفة. إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة التعااضي لتحل محلها مسؤولية الأمر بالصرف الذي استخدم هذا الإجراء.

وعلى المراقبين الماليين رئيسين كانوا أم مساعدين الالتزام بالسر المهني عند الدراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها وهم محميون قانوناً من كل أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم والهدف من ذلك الوقاية من الوزارات المالية وتطبيق القانون و التنظيمات المتعلقة بالرقابة المالية فهذه الرقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه وتنبه الأمر بالصرف سعياً لتصحيحه والملاحظ أن رقابة المراقب المالي تنصب في الغالب الأحيان على جانب الشكلي للالتزام بالنفقة دون أن يتعداه لرقابة الملائمة، كما أنها رقابة انفاق لا تحصيل تنصب على جزء من الميزانية فيما يتعلق بالنفقات دون الإيرادات. كما يعتبر حق التعااضي الممنوح الأمر بالصرف من الأمور التي تحد من فعالية هذه رقابة. وبهذا نصل إلى أن رقابة المراقب المالي أول درجة للرقابة الداخلية على النفقات العمومية وهي رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة¹ .

¹ المادة 31 - 32 - المرسوم التنفيذي 92 -414، مرجع سابق.

ثانيا : رقابة المحاسب العمومي

يعد المحاسب عموميا كل شخص بالعمليات التالية:

- ✓ تحصيل الإيرادات وتقع النفقات كمرحلة محاسبية.
- ✓ ضمان حراسة الأموال و السندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.
- ✓ حركة حسابات الموجودات.1
- ✓ يتم تعيين المحاسب العمومي بمقتضى قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته
- ✓ والمحاسبون العموميين صنفان اما محاسبون عموميون رئيسين أو محاسبون عموميين ثنا ويون
- ✓ المحاسبون العموميين الرئيسيون هم المحاسبون المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيس.

وعليه نلاحظ وجود ارتباط بين المحاسبون العموميين الرئيسين و الأميرين بالصرف الرئيسين المحاسبون العموميون الثناويون وهم من يتولون جميع عمليات المحاسب الرئيسي أي وجود علاقة تسلسلية مع المحاسبون العموميين الرئيسيون.

1- المجالات الرقابية للمحاسب العمومي:

تتعدد مجالات رقابة المحاسب العمومي وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي و تشمل مجالات الرقابة حسب نص المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على:

- ✓ التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين و الأنظمة المعمول بها.
- ✓ التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، كذا يلزم كل أمر بالصرف أن يرسل قرار تعيينه وعينه من إمضاء للمحاسب العمومي حتي يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع .
- ✓ مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية و التي تعتبر من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف للتأكد من أداء الخدمة المنفق عليها مع الدائن القائم بالأعمال وذلك بالعودة الي الوثائق الثبوتية وعملية التصفية حيث تحتوي هذه الأخيرة عبارة الأخيرة على عبارة " تصفية بعد الخدمة المنجزة " .
- ✓ مراقبة توفر الاعتمادات أي أن العملية تمت وقف الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية¹.
- ✓ مراقبة أجال الديون المحددة قانونا وأنها لم تسقط.

¹المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 07 ديسمبر 199 بحدد اجراءات المحاسبة التي يمكها الأمر بصرف و المحاسبون العموميون وكيفية ومحتوياتها الجريدة الرسمية العدد 43.

المادة 33 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 19 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية العدد

أن الديون ليست محل المعارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع لحين حل المنازعة كما يلتزم المحاسب العمومي في تسير الهيئة أو المصلحة المعين بها :

✓ يمسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والبيانات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية من أجل تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

✓ إجراء محاسبة تتعلق بالقيم المنقولة والمستندات التي تعد شهريا المشتملة على مقدار المبالغ التي أنفقت مقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية.

✓ إعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يقوم به الأمر بالصرف، ثم يرسله للوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة ويمدد الأجل الي الفاتح من سبتمبر فيما يخص حسابات تسيير العون المركزي في الخزينة والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات .

ووفق المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية على المحاسب العمومي بعد التأكد من كل الالتزامات والإجراءات أن يقوم بإجراء دفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا وذلك كالاتي:

✓ يصدر الأمر بالصرف بين اليوم الأول والعشرين من كل شهر إرسالها للمحاسب العمومي المكلف تحويلها الي نفقات في ظرف عشرة أيام من تاريخ الاستلام لإعادة إرسال الأمر بالدفع الأمر بالصرف وعليه تأشيرة التسديد أي القيام بدفعها تحت عبارة قابل للدفع على الحوالة الدفع التي تم إعدادها من قبل الأمر بالصرف وتستمر أثناء تسديد المبلغ إلى المستفيد عن طريق الدفع النقدي أو عن طريق التحويل إلى الحساب الخاص .

✓ في حالة عدم تطابق بين المر بالصرف والأحكام الشريعة والتنظيمية المعمول بها يبلغ المحاسب العمومي الأمر بالصرف كتابيا يرفضه القانون للدفع في أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تسلمه الأمر بالدفع .

وتم التسوية النفقات العمومية من طرف المحاسب العمومي بإحدى الطرق الآتية:

✓ الدفع نقدا و هنا يتم الدفع على المستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية.

✓ الدفع التحويل للحساب البريدي أو البنكي أو حساب الخزينة وهو الغالب حيث يقوم المحاسب العمومي بإيداع المبلغ في الحساب الدائن باسمه.

✓ المقاصة وهذا ما تكون الهيئة العمومية دائمة ومدينة الأشخاص معينين¹.

2- مسؤولية المحاسب العمومي حدود رقابته:

¹المادة 60 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة الجديدة الرسمية، العدد 39.

يقع على المحاسب العمومي مسؤولية شخصية على ما يقوم به من رقابة أو تقصير فيها الا أنه لا يتمتع بحرية مطلقة في القيام بوظائفه الرقابية طالما أن الأمر بالصرف له ما يدعى بالأمر بالتسخير متجاوزا بذلك قرار المحاسب العمومي برفض التأشير .

أ- **مسؤولية المحاسب العمومي:** يقع على المحاسب العمومي مسؤولية عن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه فيلزم بالتعويض من ماله الخاص الأن مهامه صعبة تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والحذر الكبيرين، فكل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه مسؤوليته¹ وهذا من طرق الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة.

ويمكن أن يعفى المحاسب الذي قامت مسؤوليته إعفاء جزئي وفق المادة 68 من قانون 90-32 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الجريدة الرسمية العدد 43 ويرسل الطلب الى مجلس المحاسبة، كما أن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه الاستفادة من الإعفاء الجزئي أو تم رفض طلبه كلياً أو جزئياً أن يقدم طلب الإبراء الرجائي للوزير المكلف بالمالية بعد استشارة لجنة المنازعات فإن منح له أرباح عنه عبي تحمل المبالغ.

ب- **الأمر بالتسخير كحد لرقابة المحاسبة العمومي:** خول القانون الأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن و المضطرد للمصالح العمومية وسيلة تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي بما يعرف بالتسخير المكتوب و هو ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية، وبذلك تنتقل المسؤولية من المحاسب العمومي الأمر بالصرف وبالتالي ذمته من أية مسؤولية تخصه أو مالية. والملاحظة أنه حتى إذا كان هناك أمر بالتسخير تبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة والامتثال للأمر بالصرف و لكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب التالية:

- ✓ عدم توافر الاعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها.
- ✓ عدم توافر الأموال في الخزينة لسداد النفقات.
- ✓ انعدام اثبات الخدمة الملتزم بها من طرف الدائن المستحق للنفقة.
- ✓ طابع النفقة غير إيرائي، أي أنها لا تبرئ الهيئة العمومية من الدين الذي على عاتقها.
- ✓ انعدام التأشير الخاصة مراقبة النفقات التي تكون من الجهة المختصة كالمراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية.

ونخلص إلى القول بأن الرقابة الادارية أي كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الادارة نفسها أي أنها رقابة ذاتية (الداخلية) طبق للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فهي غير كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة اذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة لنفسها أدى الي العديد من مظاهرالتسبب و الاسراف بل و الانحراف المالي و التي كان مصدرها الأساسي يمكن في انعدام الإشراف

¹المادة 38 من القانون رقم 90-21 المتعلق المحاسبة العمومية المرجع السابق

و الرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الميزانية ولذا فإن الرقابة على التنفيذ الميزانية العامة لم تعد ذات أهمية في هذا الشأن.

الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة

تمارس هذه الرقابة على ميزانية الدولة و تسمى أيضا بالرقابة البعدية تقوم بها مختلف الجهات الرقابية المتخصصة، وتتميز هذه الرقابة في كونها رقابة ردعية أي تكون متبوعة بجزاء توقعه السلطات المختصة وتتم هذه الرقابة بعد تنفيذ العمليات المالية للسنة المالية المعنية و هي لا تنصب على جانب النفقات فقط ولكنها تمتد لتشمل الإيرادات العامة.

وللرقابة البعدية أهمية بالغة تتمثل في كشف الأخطاء و المخالفات ومراجعة العمليات المالية ومدى تكيف الإجراءات المتخذة مع القانون والتنظيم كما تبين كيفية استعمال و صرف المالية الدولة وبواسطتها يتم تحديد الأضرار التي لحقت بالدولة من جراء الفساد والاختلال تبذير المال العام خاصة في مجال الصفقات العمومية في ظل غياب ان لم تقل انعدام مبدئين أساسيين في ابرام الصفقات العمومية الشفافية والمساواة، وتمكن الرقابة اللاحقة من تقييم السياسات العمومية بهدف البحث عن مدى تحقيق ميزانية الدولة والأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة من خلال انجاز دراسات وتحاليل مالية واقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

وتصنف الرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله لذلك فهي تتم بعد التنفيذ الميزانية وهي بذلك ليست تأشيرية وإنما تحقيقية حسابية من ناحية ودراسة علمية من ناحية أخرى.

أولاً : المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل هيئات و المؤسسات التابعة للدولة، انشأت بموجب مرسوم رقم 53-80 ووضعت تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية إلا أنه تم تعديل الجزء من هذا المرسوم فيما يتعلق باختصاصات المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 الملغى بموجب المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 09 سبتمبر 2008 والذي يحدد صلاحيات المفتشة العامة المالية تماشياً مع التحولات والإصلاحات الاقتصادية التي عرفت الجزائر¹ خاصة بتبني سياسة اقتصاد السوق.

أما عن مهام المفتشية العامة للمالية، فقد كلفت بالرقابة اللاحقة على تنفيذ العمليات المالية عن طريق وسائل تدخل متنوعة من اجل القيام بالمهام المسندة لها على أحسن وجه.

¹ مرسوم رقم 53-80 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن انشاء المفتشية العمدة للمالية الجريدة الرسمية العدد 10.

اول بلد اعتمد الى احداث مفتشية عامة للمالية هي فرنسا سنة 1816 م للمقتضي قرار وزاري مؤرخ في 25 مارس 1816 أمضاه وزير المالية "لويس بابون " الذي قام بتحديد عدة هيئات رقابية تحت جهاز واحد.

و عليه سنتناول في هذا الفرع كلا من الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية ثم التطرق الى صلاحيات المفتشية العامة للمالية و اخيرا مجالات تدخلها .

1-الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية :

أ- التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية: بالإضافة إلى رئيس المفتشية العامة للمالية نجد عددا من الموظفين العاملين بها و مجموعة من الهياكل و الوحدات المختصة في الرقابة:

*رئيس المفتشية العامة للمالية: إن خضوع المفتشية العامة للمالية لسلطة الوزير المكلف بالمالية لا يمنع من وجود رئيس لها يعمل على تنفيذ الأعمال المتعلقة بالرقابة والدراسات وكذا تسيير المستخدمين والوسائل و يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين الخاضعين لسلطته¹ .

*الهيكل العملية للرقابة و التقويم : و هي بدورها ذات أقسام متعددة منها :

- قسم الرقابة والتقويم في إدارة السلطة والوكالات المالية وقطاعات الصناعات وبهذا القسم نجد مديرية فرعية لإدارة السلطة و مديرية فرعية للجماعات الإقليمية و مديرية فرعية للوكالات المالية ومحاسبي الخزينة و مديرية فرعية للصناعات والمناجم والطاقة.

- قسم رقابة أعمال التكوين و البحث و الثقافة و الاتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات وبها مديريات فرعية في المجالات المذكورة.

- قسم رقابة العمال الاجتماعية و المالية و المصالح والانجاز وتقويمها ويحتوي على مديريات فرعية:

*هياكل الدراسات والإدارة والتسيير: وهي مجموعة من المديريات منها مديرية المناهج ومديرية المستخدمين ومديرية الميزانية والمحاسبة .

*الوحدات المتنقلة للتفتيش: هي وحدات متنقلة يشرف عليها رؤساء بعثات أو رؤساء فرق وتقوم بأعمال المعاينة و المراجعة بعين المكان على أساس الوثائق المقدمة.

*سلك المفتشين: وبه نجد سلك المفتشين العاملين للمالية² ومفتشوا المالية ويلزم هؤلاء المفتشون بعدة مهام تتمحور حول القيام بصلاحيات تقويم التسيير المالي والمحاسبي للمصالح والجماعات والهيئات العمومية ومراقبتها، ويلتزم المفتشون العامون بالسر المهني وكذا تجنب اي تدخل في الإدارة أو تسيير الهيئات والمديريات الخاضعة للرقابة.

وعلى العموم يكلف المفتشون العامون بمتابعة أعمال المراقبة داخل قطاع التدخل الخاص أو الإقليمي الذي قد يسند لهم، و بهذا يتولى المفتش العام للمالية المكلف بقطاع التدخل الخاص بتقويم مصالح الدولة والجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية.

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي 92-32 المؤرخ في 20جانفي 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد06.

²المرسوم التنفيذي رقم 91-502 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية 07.

أما المفتش المكلف بقطاع تدخل إقليمي فيتولى مراقبة مصالح وهيئات وجماعات خاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية في حدود إقليمية ويتولى كل مفتش مهمة إعداد تقرير سنوي عن نشاط قطاعه ويرسل إلى رئيس المفتشية.

*تنظيم الهياكل الخارجية: المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية تتمثل في مفتشيات جهوية¹ تقع مقراتها في عشرة ولايات من بينها الاغواط، ورقلة، تلمسان، قسنطينة... الخ، يديرها مفتش جهوي، تتولى تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة والتقويم على المستوى الجهوي.

ب- صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي تعده المفتشية ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة المالية، ويتم تحديد هذا البرنامج على أساس الأهداف المحددة وطبقا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات المؤهلة².

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية ما يلي :

✓ السير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و كذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني وتراقب استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية كما تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعة المحلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانات أو فرض أو تسبيق.

وتتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام التدقيق والتحقق أو الخبرة الخاصة على ما يلي:

✓ تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.

✓ صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.

✓ مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية.

✓ سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي.

التقويم الاقتصادي والمالي: تقوم المفتشية العامة للمالية في تدخلاتها بإجراء التقويم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي وبهذه الصفة تتولى على الخصوص القيام بما يلي:

- الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

✓ الدراسات المقارنة والمتحركة في الزمان والمكان لأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي

والخارجي.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06-05-2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية العدد 50.

² المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06-09-2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية 55. الجريدة الرسمية العدد 50.

- ✓ التحاليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية مشتركة¹.
- القواعد العامة للرقابة : تتمثل أهم القواعد العامة لتنفيذ الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية طبقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-272 في ما يلي:
- ✓ تمارس حق التدخل في جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة 02 من نفس المرسوم، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات ان تمت تصفيتها نهائيا طبقا للإحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .
- ✓ تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغثة (فجائية).
- ✓ عند اكتشاف المفتشية وجود ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة العمومية محل الرقابة، يطلب مسؤول الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسير المعني القيام بدون تأخير بتحيين هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها وفي حالة عدم جدوى إصلاحها أو استحالة ذلك فان مسؤول الوحدات العملية للمفتشية ملزم بتحرير محضر قصور يرسله للسلطة السلمية أو الوصية المختصة.
- ✓ وفي جميع الأحوال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد.
- ✓ تستعين المفتشية العامة للمالية تحت رقابتها ومسؤوليتها بأعوان مؤهلين من قطاع المؤسسات والإدارات العمومية بعد موافقة السلطة السلمية التابعين لها كما يمكن استشارة مختصين لمساعدتها في أعمالها.
- ولتمكين المفتشية العامة للمالية من انجاز مهامها على أحسن وجه، متعها التنظيم بعدة صلاحيات نذكر منها على الخصوص :
- ✓ حق الاطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها المحاسبون والمسيريون من وثائق ومستندات تحوزها أو تقدمها الإدارات والهيئات العمومية، والتي تخص الأملاك والمعاملات والوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة.
- ✓ كما يحق لها دعوة واستجواب كل مسؤول² أو موظف ترى ضرورة الاستماع لشهادته و أوجب على مسؤولي مصالح المراقبة تقديم الأموال والقيم التي في حوزتهم ومدهم بكل السجلات والأوراق والإثباتات الخاصة بذلك.
- ✓ ويجب عليهم الإجابة على أسئلة المفتشين ولا يجوز لهم أن يتخلصوا من هذه الالتزامات بدافع احترام الطريق السلمي او السر المهني او الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها ويكون كل طلب رفض لتلبية طلبات المفتشين موضوع اذار تعلم به حيننا اعلي سلطة في السلم الإداري.

¹ بلس شاولش بشير، المبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013، ص299.

² المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مرجع سابق، ص 57.

- ✓ وإذا لم ينتج عن هذا الاعتذار أثر في غضون الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ الأذار يحرر المفتش محضرا بعدم الوجود ويبلغ ذلك للسلطة التي تملك حق التأديب.
- ✓ يحرر المفتشون في نهاية تدخلاتهم تقريرا يسجلون فيه ملاحظاتهم و معايناتهم التي توصلوا إليها بشأن فعالية التسيير أو الهيئة المراقبة، ويحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنها أن تحسن تنظيم المصالح والهيئات التي كانت موضوع تقدير مالي واقتصادي، كما يمكن أن تحتوي على أي اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها.
- ✓ يبلغ هذا التقرير لمصالح المراقبة التي يجب عليها ان تجيب في اجل أقصاه شهرين وبعد الجواب تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا لوزير المالية عن حصيلة عملها وتلخيصا لمعاينتها والاقتراحات ذات الطابع العام التي تراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص.

ثانيا تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية:

- تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية، ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم الاقتصادي والدراسات والتحليل، إلا انه توجد الكثير من العقبات التي تحد من فعالية رقابة هذه الهيئة من بينها:
- ✓ هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة الهيئة العامة للمالية، إن لم نقل أنها لا تخضع لأي نوع من الرقابة، وهي رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، و بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك.
 - ✓ ما يعاب أيضا أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجره لا تتوافق و أهمية و صعوبة المهام الموكلة لهم، مما يجعلهم عرضة للرشوة.
 - ✓ ينحصر دور المفتشية العامة في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي حكم أو قرار.
 - ✓ عدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة.
 - ✓ نتيجة لهذه النقائص التي تعترى عمل المفتشية العامة للمالية فقد اقترحت لجنة إصلاح هياكل الدولة¹، في تقريرها الصادر في جويلية 2001 إنشاء المفتشية العامة للدولة لمكتب دراسات يقدم كل أرائه المتعلقة بأساليب التسيير المالي و المحاسبي وتعمل بالتنسيق مع مجلس المحاسبة والمفتشيات العامة للوزارات وكل هيئات الرقابة الأخرى.

¹ أشأت هذه اللجنة بموجب قرار رئاسي رقم 2000 . 372، مؤرخ في 22نوفمبر 2000 و تضم 70 عضوا.

المبحث الثاني

الرقابة الخارجية على تنفيذ الميزانية العامة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية كونها تقوم بها هيئات مستقلة عليا عن الجهات الخاضعة للرقابة ينص عليها الدستور ويحدد إطار عملها القانون والتنظيم، وتتمثل الرقابة الخارجية في متابعة كفاءات تنفيذ القوانين والتنظيمات من طرف الإدارة المعنية و مدى مطابقتها لتوجيهات السلطة السلمية و تنفيذها.

المطلب الأول

الرقابة التشريعية

يمارس السلطة التشريعية والرقابة البرلمانية في الجزائر، برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الوطني الشعبي و مجلس الأمة، و إذا كانت الوظيفة الأصلية للبرلمان هي التشريع (سن و وضع القوانين) فإن الرقابة على النشاط الحكومي تعد الوظيفة الثانية بعد التشريع أكد عليها الدستور في العديد من أحكامه¹.

وقد حددت المادة 113 من دستور 2016 الجهاز الذي يخضع لرقابة السلطة التشريعية و شروط ممارسة هذه الرقابة "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94-98-151-152 من الدستور".

و تمس الرقابة البرلمانية مختلف أنشطة الحكومة و مجالات تدخلها و منها المجال المالي إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية و اعتماده (رقابة قبلية) كما رأينا في مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، كما تمتد رقابته أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية معاصرة)، بل و حتى نهاية السنة المالية (رقابة بعدية) و يمارس البرلمان رقابته بوسائل متعددة أقرها له الدستور، وإن كان معظمها يتعلق بالنشاط العام للحكومة فإن بعضها يخص نشاطها المالي وهو موضوع دراستنا.

الفرع الأول : موضوع الرقابة البرلمانية و مجال تطبيقها

بالنظر إلى أن البرلمان هو الذي يرخص للحكومة تقييد النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية و تباعا عليه فإن المنطق يقتضي أن يمارس البرلمان رقابة تهدف خاصة إلى:

1-التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم والمعمول بهما ، والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة.

2-التأكد من أن التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة تنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام و الوضوح و المنطق.

¹المادة 14/ف2 من دستور 1966 المعدل و المتمم بالمادة 15 من دستور 2016 تنص على "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية".

- 3- التأكد من أن تنفيذ الميزانية العامة يتم و قد تم وفقا لما أقره البرلمان من إيرادات ونفقات عامة.
- 4- التأكد من سلامة تنفيذ الرخصة¹ التي منحت للسلطة التنفيذية، تنفيذها سليما خاليا من كل تبذير أو تحايل أو اختلاس.
- 5- التأكد من عمليات تنفيذ الميزانية العامة قبل و أثناء و بعد انتهاء السنة المالية.
- 6- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها، وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة ومحاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري.
- أولا: الوسائل العامة للرقابة البرلمانية:**

يمكن للبرلمان أن يراقب النشاط و الأداء الحكومي في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:

1- الوسائل الفردية للرقابة

أ- **الاستماع و الاستجواب:** طبقا للمادة 151 من الدستور 2016 فإنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة و في إحدى قضايا الساعة، كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة وفي هذه الحالة، يبلغ رئيس م ش الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة، على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة (ثمانية و أربعين ساعة الموالية لقبوله)، ومن ثم يحدد مكتب إحدى الغرفتين بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها، تتعقد هذه الجلسة خلال ثلاثون يوما (30 يوما) على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب. ثم يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة إحدى الغرفتين المخصصة لهذا الغرض، وعلى إثره يقوم أعضاء الحكومة بالإجابة.

ونشير إلى أن دستور 2016 وما سبقه من دساتير لم تنص على أي إجراء يمكن أن تأخذه إحدى غرفتي البرلمان تجاه الحكومة في حالة ما إذا لم تكن إجابة أعضاء الحكومة مقنعة.

ب- **الأسئلة الشفوية و الكتابية:** يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال² شفوي أو كتابي إلى أعضاء الحكومة عن أي موضوع أو قضية و منها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان و الأمة ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي أما بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ السؤال، ويعقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب و أعضاء مجلس الأمة.

2- الوسائل الجماعية للرقابة

¹ المادة 160 من دستور 2016 المرجع السابق

² المادة 152 من دستور 2016 و المادة 67 من القانون العضوي 12/16 المرجع السابق.

أ- **لجان التحقيق:** بموجب المادة 180 من دستور 2016 يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الحكومة يحدد القانون و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات و وسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق....الخ. ويتم إنشاء لجان تحقيق من إحدى الغرفتين بالتصويت على اقتراح لائحة يوقعها على الأقل (30) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، تعين الغرفة البرلمانية المعنية اللجنة من بين أعضائها حيث يمكن لهذه اللجنة أن تستمع لأي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق.

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، و يسلم التقرير الذي أعدته اللجنة إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة و يبلغ كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يتم توزيعه على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.

ب- **مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة للحكومة:** تتجلى رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية يعرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة، حيث يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة يترتب عنه إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة والتي يمكن أن تختم بلائحة و تقدم اقتراحات اللوائح خلال الاثنتين و سبعين (72) ساعة الموالية تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان كما يجب أن يوقع على اقتراح لائحة عشرون نائبا على الأقل ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وتجدر الملاحظة فإن عرض بيان السياسة العامة على الغرفة الثانية (مجلس الأمة) هو إجراء اختياري للوزير الأول طبقا لأحكام الدستور.

الفرع الثاني: الرقابة البعدية

تتجسد هذه الرقابة في العديد من الآليات الموضوعية لدى البرلمان من بينها قانون ضبط الميزانية.

أولا: قانون ضبط الميزانية

يشكل مشروع قانون ضبط الميزانية¹ فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة عن تصويته عن قانون المالية و تحليل الشروط تطبيقه فقد نصت المادة 179 من دستور 2016 "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، و أضافت في فقرتها الثانية: تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة من البرلمان " .

يمكن القول أن قانون ضبط الميزانية يمثل بالنسبة للبرلمان آخر عمل (أو إجراء) يتعلق بالدورة المالية، فإذا كانت الدورة تفتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها فإن منه الدورة تختتم بقانون ضبط الميزانية الذي يفصح عن الأرقام المنجزة فعلا.

و لقد حدد المشروع القواعد المنظمة لكيفية استخدام ضده الرقابة بموجب قانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية و عرفت المادة الخامسة من قانون ضبط الميزانية بأنه " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتصاد قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة "

ويأتي قانون ضبط أو تسوية الميزانية بعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة و يؤكد مطابقة العمليات المنفذة أثناء السنة مع الترخيصات الأولية و بضبط المبلغ النهائي لنفقات و إيرادات الدولة في نهاية كل سنة مالية كما يحدد نتائج الميزانية و يصف عمليات الخزينة و بإمكانه أن يشتمل أحكاما حول المعلومات والرقابة عن الأموال العمومية و المحاسبة و كذا المسؤولية الأعوان، و أن مهام هذا القانون حددتها السابعة والسبعون (77) من نفس القانون " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

1-الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

2-النتائج المثبة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

3- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

4-التغييرات الصافية للحسابات الخاصة بالإقتراضي و المساهمة " .

وتسمح هذه النتائج والعناصر الشفافة لعمليات تنفيذ قانون المالية السنوي و التكميلي له للسلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) بممارسة رقابته على أعمال الحكومة والتأكد من مدى سلامة ومشروعية عمليات تنفيذ قانون المالية السنوي والتكميلي له المصادق عليه من طرف البرلمان للسنة المالية المعينة.

فقانون تسوية الميزانية² هو إذا آلية رقابية برلمانية متخصصة ولاحقة " بعدية" لحماية المال العام من عيوب عدم المشروعية وعدم العدالة و من كافة المخاطر الأخرى كالفساد والتبذير.

¹ يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص

37.

² يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص35

ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم دراية ودراية بالكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية أوجب المشروع على الحكومة عن تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص:

- ✓ تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة المعتبرة.
- ✓ جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة.
- ✓ كما أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية و ضرورة إرسال تقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية المرفقة بمشروع قانون الخاص بها.
- ✓ ويضم قانون تسوية الميزانية نوعين من الأحكام: معاينة نتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية ثم وضع حساب نتائج السنة.

ثانيا: مدى فعالية ضبط الميزانية العامة في الجزائر

يكتنف الرقابة على تنفيذ قانون المالية عن طريق التصويت على قانون تسوية الميزانية عبر مختلف مراحلها على تناقض كبير أدى إلى تجميده، سجل من جهة اهتماما كبيرا من جانب المجلس الدستوري الذي أوجد منذ دستور 1976 هذه الرقابة و المشرع الذي وضع القواعد التي تسمح باستخدامها، لكن نلاحظ من جهة أخرى موقف الحكومة السلبي من هذا الإجراء المتمثل في امتناعها عن إعداد هذا المشروع و طرحه سنويا و بانتظام على البرلمان علما بأنها تملكه وحدها حق المبادرة بوضع هذا المشروع .

نلاحظ منذ سنة 1978 و هي أول سنة صادق المجلس الشعبي الوطني على قانونها للمالية لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط (تسوية) الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان: 1978 و 1979 و 1980 و 1981 و ابتداء من السنة المالية 1982 تخلت الحكومة عن التزامها بطرح على البرلمان مشاريع قوانين ضبط الميزانية و حرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية استخدام و تنفيذ الأموال العامة. أما بالنسبة للسنوات الأربعة التي حظيت بعرض هذه المشاريع على البرلمان تمت هذه العملية مع تأخير كبير بلغت مدته سبع سنوات مما أدى إلى الإضعاف من فعالية هذه الرقابة¹.

كان الاعتقاد في البداية أن سبب هذا التأخير يرجع إلى سكوت التشريع الجاري به العمل عن الأجال التي يجب خلالها على رئيس الحكومة تحضير مشروع قانون ضبط الميزانية و إيداعه لدى البرلمان، و لرفع هذا العائق، بادر النواب في سنة 1989 بإقتراح قانون الغرض منه تحديد الوقت الذي عنده يقدم قانون الميزانية، و تنمة للمادة 68 من القانون المتعلق بقوانين المالية نص المشرع على وجوب إرفاق قانون

¹ أحمد طرطار، أزمة المالية العالمية الواقع و الآثار في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، العدد 23، ص 80

المالية للسنة بمشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية. غير أنه لم ينتج عن هذا الإصلاح التشريعي أي تغيير فعلي في موقف الحكومة التي بقيت متمسكة بامتناعها عن عرض مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان رغم تكرار توصيات أعضاء البرلمان سنويا بمناسبة المصادقة على قانون المالية، و هذا منذ سنة 1982.

وقد وجهت لهذا الموقف المخالف صراحة لأحكام الدستور انتقادات شديدة أدت بالحكومة الجزائرية بعد توقف دام سبعة و عشرون (27) سنة إلى استئناف عملية عرض وطرح مشروع قانون ضبط وتسوية الميزانية في عهد التعددية الحزبية كما هو مكرس في الدستور على البرلمان وكان ذلك بدءا من سنة 2008 التي تمت المصادقة على تسوية ميزانيتها في سنة 2011.

ويعتبر رئيس لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني محمد كناي أن هذه التجربة الأولى التي تقوم بها على مستوى البرلمان تعد قفزة نوعية في مجال الرقابة من خلال وضع أرضية لدراسة ومناقشة هذا المشروع و التي يمكن أن تشكل مرجعية يمكن الاعتماد عليها مستقبلا ، و أكد أن الهدف من دراسة قانون الميزانية لسنة 2008 هو مراقبة مدى التنفيذ الميزانية العامة من طرف النواب و هذه المهمة المخولة لهم دستوريا وهي مهمة الرقابة وذلك بصرف الاعتمادات المالية التي تم إقرارها في قانون المالية لسنة 2008 وفي الوقت نفسه مدى التنفيذ الميزانية المرتبطة بمختلف القطاعات الوزارية ومناقشة وتحليل هذه الوضعية لتقديم ما يروونه مناسبا من توصيات الى الحكومة حتى يتم في المستقبل القيام بعمل متكامل في مجال برمجة المشاريع من ناحية دراستها أو تنفيذها و مراقبتها ليتم صرف الاعتمادات المالية المرصودة لها بكل شفافية¹ و وضوح وفي إطار محاسبة دقيقة ومراقبة مرافقة لكل المراحل.

أما بنسبة للسنوات التي لم يتم تسوية ميزاتها فإن قانون المالية التكميلي 2009 وضع لها حلا شاملا بأن تكون موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية يرسل إلى البرلمان عند التقدم الأول لقانون تسوية الميزانية.

وتجدر الإشارة إلى إن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 ألزم الحكومة استشارة مجلس المحاسبة فيما يخص المشاريع التمهيديّة لقانون الضبط الميزانية كما أوجب عليها إرسال التقارير التي يعدها المجلس بهذا الشأن للهيئة التشريعية مصحوبة بمشروع قانون التسوية كما سبق ذكره، ولكن مهما يكن من أمر، تتجلى من التجربة القصيرة لقانون ضبط الميزانية في الجزائر والمنحصرة في بضع دورات، الفعالية المتواضعة لهذا النوع من الرقابة بالرغم من أهميتها و يرجع ذلك إلى تميز تقرير اللجنة البرلمانية المختصة حول المشروع بالبساطة والسطحية رغم الطبيعة التقنية والمعقدة للموضوع بحيث لا يستخلص من هذا التقرير أن اللجنة

¹لقد صنفت الجزائر من أسوأ الدول من حيث الشفافية و تقديم المعلومات حول الميزانية حيث تمارس الحكومة تعتيما كبيرا على المعلومات المتعلقة بتسيير المال العام و ميزانية الدولة مما يجعل من الصعب على الشعب و ممثليه أن يحاسب الحكومة.

قامت بتحقيقات أو استمعت إلى المسؤولين عن التنفيذ. إنما اكتفت بملاحظات مجلس المحاسبة و تبنتها بإعادة إدراجها في تقريرها.

تجري عملية فحص مشروعية قانون ضبط الميزانية في الجلسة العامة دون مناقشة يتم فيها الاستماع إلى تلاوة تقريرين، الأول للوزير المكلف بالمالية يقدم فيه المشروع والثاني لمقرر اللجنة الدائمة المختصة وتنتهي الجلسة بالتصويت على المشروع دون المناقشة ويتخذ طابعا شكليا محضا إذا أنه من غير المجدي إجراء مناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل وبعد تعديلات حكومية تجعل النواب أمام الأمر الواقع كيف يمكن تفسير هذا الموقف للبرلمان؟

صحيح أن البرلمان يملك سلطة رفض التصويت على قانون ضبط الميزانية وبالتالي رفض المصادقة على الاعتمادات التي صرفت فعلا وإذا كان هذا الرفض ممكنا من الناحية القانونية إلا أنه يبقى بدون جدوى من الناحية العملية على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن عمليات مالية سبق تنفيذها لذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى توجيه اللوم إليها وهي في الواقع العملي ليست إلا حبرا على ورق إن طبقت بالفعل فإنها تكون خالية وفارغة من أدنى درجات الفاعلية السياسية. وكخلاصة للرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة فيمكن القول بأن ممارسة البرلمان لاختصاصه المالي في مجال وظيفته التشريعية والرقابية يعد مطلباً أساسياً لا غنى لارتباطه بالمال العام في الدولة وحماية المصلحة العامة للمجتمع والدولة وصيانة حقوق وحرقات الأفراد ومشروعية وعدالة ومصادقية أعمال الدولة ووقايتها من مخاطر التسرع والانحراف والفساد والبيروقراطية، ووضع التشريعات التي تكفل هذه الحماية.

ويمارس البرلمان صلاحيات الرقابية¹ التي تدخل في تقييم مدى نجاح أو فشل السياسات المتبعة والبحث عن أسباب ذلك، من خلال فرض ضوابط وآليات دقيقة في العملية التشريعية والرقابية خاصة في المسائل التي تفرض فيها رقابة برلمانية صارمة، ما يعني أن مجال التدخل البرلماني في السياسات العامة يكون فعالاً في عملية التقييم أكثر من عملية الإعداد نظراً لتوسيع المجال التنظيمي المخصص للتدخل الحكومي فيها.

ولهذا نجد أن الدستور أعطى صلاحيات واسعة لأجل التدخل الفعال خلال تقويم وتقييم هذه السياسات باعتماده على آليات برلمانية متنوعة والتي تتمثل في السؤال البرلماني، ملتصق الرقابة، تشكيل لجان تحقيق... الخ التي تعد من أكثر الأساليب تأثيراً وأشدّها وقعا على الحكومة.

وبذلك تعتبر الرقابة البرلمانية العمود الفقري للعمل البرلماني من خلال إشرافه على أعمال الحكومة الذي يعد حق مكتسب تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بمقتضى الدستور باعتبار البرلمان هيئة منتخبة وذات سيادة، مما يمكننا بأن تكون سندا قويا للبرلمان لاضطلاعه بهذا الدور والذي يتجسد من

¹سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 390

خلال دفعه للحكومة إلى حسن التصرف وهذا بتعزيز قدراته على التدقيق الفعال في العمل الحكومي هذه الأخيرة (الحكومة) والتي تعتبر قانون ضبط الميزانية بمثابة إحدى أدوات مراقبة تسيير الأموال العمومية وتكريس ممارسة الحكم الراشد ومبدأ الفصل بين السلطات .

المطلب الثاني

الرقابة المستقلة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية تنتهي بمجلس المحاسبة والذي يجري رقابته اللاحقة على تنفيذ النفقات العامة وتعد رقابته من أعلى وأدق أنواع الرقابة، نتيجة ما خول له من أدوات رقابية ونتيجة استقلالية ونظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت . وتختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة مستقلة هي "محكمة الحسابات" وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائيًا وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشروع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى، أما في بريطانيا فإن "لجنة الحسابات العامة" هي الهيئة المستقلة التي تتولى رقابة تنفيذ الميزانية وهي تقوم بمراجعة ومراقبة الحسابات العامة للحكومة¹.

الفرع الأول: نشأة وتنظيم مجلس المحاسبة

أسند الدستور الجزائري الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة والعماليات المالية لمحكمة مختصة في المجال المالي تدعى "مجلس المحاسبة" ومن المفارقات التاريخية للتشريع والتنظيم الجزائريين هو القفزة النوعية التي عرفها هذا الأخير والذي أنشأ تاريخياً بمقتضى المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 والمتضمن تنظيم وزارة المالية، إذا تم ذكره في المادة الثالثة ووضع تحت مسؤولية وزير المالية. كما خول المرسوم تنظيمه وتحديد صلاحياته إلى نصوص تشريعية وتنظيمية، وقد بقيت هذه الأحكام المتناقضة حبرا على ورق، حيث لم يرى مجلس المحاسبة النور إلا بعد إحداثه بمقتضى دستور 1776 بموجب المادة 190 منه التي نصت على "يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية...". ، وبصدر قانون 80-205 الذي كيف مجلس المحاسبة بأنه هيئة قضائية و إدارية في المادة 03 من " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا

¹تعتبر فرنسا أول بلد اهدى إلى إنشاء مجلس المحاسبة و ذلك بمقتضى قانون 19 سبتمبر 1807 و قد سارت على منواله عدة بلدان فرانكفونية على غرار المغرب تونس و موريتانيا و يسمى مجلس المحاسبة في المغرب بالمجلس الأعلى للحسابات أما في تونس " دائرة الحسابات أما في موريتانيا اختير له تسمية محكمة الحسابات.

²القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10

لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها....".
أما الأمر 90-22¹ فقد حذف الصفة القضائية لمجلس المحاسبة و نص على أن مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور، ليأتي الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة ليعيد الصفة القضائية لمجلس المحاسبة باعتبار أنه يتمتع باختصاصات إدارية وقضائية في ممارسة الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية.

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير و قد خول له القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات والمعاینات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن و الاستغلال الأمثل للموارد العامة بما يحقق الفعالية والرشاد، لهذا فالمجلس يقوم بالتدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه.

تهدف الرقابة التي يمارسها المجلس في الوصول إلى نتائج تتمحور في عنصرين بارزين هما:

- 1- تشجيع الاستعمال الناجع للموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة و كيفية إعادة تحويلها أي إنفاقها.
- 2- إجبارية تقديم الحسابات و تطوير النزاهة و الشفافية في تسيير الأموال العمومية و لتفعيل دوره البارز فقد خول القانون اختصاصات إدارية و أخرى قضائية في ممارسته لمهامه و منحه الاستقلالية حيث أنه غير تابع لأي جهة سوى كونه موضوع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و نظراً لهذا الدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة فقد حظي بتشكيلة بشرية و أخرى هيكلية.

أولاً: التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة

وتعد هذه الشكيلة قضائية² بحتة، وهي تضم:

- 1- رئيس مجلس المحاسبة: وهو يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغال مجلس المحاسبة ويعين بموجب قرار رئاسي.
- 2- نائب الرئيس: و يعمل على مساعدة الرئيس في مهمته خاصة ما يتعلق بتنسيق أشغال المجلس ومتابعتها و تقييم فعاليتها.
- 3- رؤساء الفرق: ويتولون تخطيط أشغال القضاة داخل غرفهم وينشطونها ويتابعونها وينسقونها ويراقبونها.
- 4- رؤساء الفروع: يقومون بتنظيم الأشغال المسندة إلى فروعهم و يسهرون على حسن تأديتها.
- 5- المستشارون والمحتسبون: ويتولون أشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة لها.

¹ الأمر رقم 20-22 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، الجريدة الرسمية العدد 35.

² الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 48.

6- الناظر العام: يتولى دور النائب العام في النظارة العامة و يعمل على متابعة الاختصاصات القضائية المسندة إليه.

7- النظار المساعدون: وهم يقومون بمساعدة الناظر العام في تأدية مهامه.

ثانيا: النظام الهيكلي لمجلس المحاسبة

تضم هذه الهيكلية التنظيمات التالية¹:

1- **الغرف:** إذ هناك ثمانية (8) غرف ذات اختصاص وطني و تسعة (9) غرف ذات اختصاص إقليمي وغرفة للانضباط في مجال الميزانية والمالية.

2- **النظارة العامة:** و على رأسها ناظر عام يساعده من 03 إلى 06 نظار مساعدين، كما للنظارة العامة مصالح إدارية تمكنها من أداء مهامها.

3- **كتابة الضبط:** تعمل على تسليم و تسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية و الطعون المودعة لدى المجلس و تبلغ القرارات و تقوم بمسك الأرشيف و على رأسها كاتب الضبط الرئيسي وهو من يتولى الإشراف على العمليات السابقة.

4- **ديوان رئيس مجلس المحاسبة:** الذي يعمل على تنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية الوطنية و متابعة العلاقات مع المؤسسات الأجنبية الدولية و الجهوية للرقابة، كما يقوم لصالح مجلس المحاسبة بكل أعمال البحث و الدراسة و الاستشارة و كل مهمة تحقيق أو تفتيش إداري، بالإضافة إلى الأقسام التقنية و المصالح الإدارية و مكتب المقررين العامين للجنة البرامج و التقارير و يكلف هؤلاء بتحضير مشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

الفرع الثاني: الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بثلاث طرق للقيام بعملية الرقابة حسب نص المادة 55 من الأمر رقم 95-20 و يتمثل في حق الإطلاع و التحري، رقابة نوعية التسيير و رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العامة و المالية كما له مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الأمر بين الصنف.

أولاً: حق الإطلاع و سلطة التحري:

يتمتع مجلس المحاسبة بحق الإطلاع على كل الوثائق و المستندات و الدفاتر التي تهل مهامه الرقابية و لتقييم سلامة التسيير لدى المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابته¹ ، كما له أن يقوم بالتحري للإطلاع على أعمالها و الدخول و المعاينة.

¹ المادة 02 من المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، العدد 72.

لمجلس المحاسبة أن يستمع لأي عون في هذه الإدارات و الإطلاع على النصوص ذات الطابع التنظيمي المرسله إليه و المتعلقة بالتنظيم المحاسبي و المالي و الإجرائي في تسيير الأموال العمومية، كما يحق له الاستعانة بخبراء و مختصين لدعم مهامه و مساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك.

ثانيا: رقابة نوعية التسيير

يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية سير الهيئات و المصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه و شروط استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية التي تسييرها في إطار الاقتصاد و الفعالية و النجاعة استنادا للأهداف و المهام الموكلة إليه كما يقيم مدى فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات. ويراقب شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية التي منحتها الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

يشارك في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة و الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته و التي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي و المالي بغية تحقيق المصلحة الوطنية.

ثالثا: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

إذ شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا للقواعد المتعلقة بالانضباط في مجال الميزانية و المالية، و ألحقت ضررا بالخزينة العمومية فلمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون المسؤولية على هذا الخطأ و المعاقبة عليه بغرامات² يصدرها في حقه شريطة أن لا تتجاوز المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضه العون المعني.

رابعا: مراجعة حسابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين

سبق القول أن الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط المجلس في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من السنة الموالية للميزانية المقفلة لمراجعتها و يقترح ما يراه مناسبا يرسل رئيس الغرفة تقريرا بذلك للناظر العام الذي يقدم بدوره استنتاجاته ليعرض الملف للمداولة للبت فيه إما بقرار نهائي إن لم يسجل أي مخالفة ضد المحاسب، أو مؤقت يبلغ للمحاسب المعني ليتمكن من الرد و إرفاق الوثائق الثبوتية لإبراء ذمته بقرار نهائي و يبلغ للمحاسب العمومي و الناظر العام و وزيره المالية.

الفرع الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

¹قرار مجلس المحاسبة رقم 05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2000 الصادر عن الفرقة الأولى، المتعلق بمراجعة حسابات تسيير مجموعة من الهيئات العمومية.

²المادة 88 - 91 من الأمر 95-20 المرجع السابق.

نتناول في هذا الفرع كلا من نتائج رقابة مجلس المحاسبة و تقييم رقابة مجلس المحاسبة.

أولاً: النتائج الإدارية لعمل مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير يتمثل في:

1- مذكرة التقييم: بعد إجراء مراقبة نوعية التسيير يعد مجلس المحاسبة تقييماً نهائياً يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويرسلها لمسئولي هذه الهيئات والوزراء والسلطات الإدارية المعنية¹.

2- الإجراء المستعجل: من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة و يطلع السلطات السلمية أو كل سلطة إذا ما تطلب الأمر ذلك.

3- المذكرة المبدئية: بموجبها يقوم رئيس المجلس بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

4- التقرير المفصل: يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، فيوجه الناظر العام هذا التقرير لوكيل الجمهورية المختص إقليمياً مصحوباً بمجمل الملف.

ثانياً: مراجعة قرارات مجلس المحاسبة

1- المراجعة: يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة محل مراجعة بطلب من الشخص المعني بها أو السلطة الوصية أو السلمية أو من الناظر العام بمجلس المحاسبة، كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من طرف الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار بسبب الخطأ أو الإغفال أو التزوير وذلك خلال سنة من تاريخ صدور القرار يستلزم طلب المراجعة اشتمال الوقائع و الأسباب التي تم الاستناد إليها بالإضافة إلى الوثائق والمستندات الثبوتية، ويتم توجيه طلب المراجعة إلى رئيس المجلس في أجل أقصاه سنة من تبليغ القرار المطعون فيه.

ويقوم رئيس الفرقة بتعيين قاضي يتولى دراسة ملف طلب المراجعة ليقدم مرفقاً بأرائه إلى الناظر العام الذي يقدم ملاحظاته المكتوبة ليتم تحديد الغرفة أو الفرع المختص بالنظر في طلب و تحديد تاريخ الجلسة.

2- الاستئناف: هناك طريق آخر لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة وهو الاستئناف فكل قراراته قابلة لذلك من الشخص المعني أو السلطة الرسمية أو الوصية أو من الناظر العام بمجلس المحاسبة في أجل شهر من تبليغ القرار، ويتم إيداع عريضة لدى كتابة الضبط المجلس ليدرس الملف الغرف المجتمعة ما عدا الغرفة مصدرة القرار، حيث يتم تحديد الجلسة من رئيس مجلس المحاسبة و يبلغ الشخص المستأنف ويتم الفصل بقرار يتخذ بأغلبية الأصوات.

¹المادة 73 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

3-الظعن بالنقض: يمكن الظعن في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة الغرف المجتمعة أمام مجلس الدولة¹ من طرف المعني أو ممثله القانوني أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطة السلمية أو الوصائية أو من الناظر العام طبقاً للأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثالثاً: تقدير رقابة مجلس المحاسبة:

من خلال التعرض لمختلف اختصاصات مجلس المحاسبة و التطرق لمجالات تدخله يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية و إصلاحية تهدف لحماية المال العام وتحسين طرق الإنفاق والتسيير وكل ما يتعلق بالقواعد المحاسبية والمالية، وهي رقابة إصلاحية وهو ما يلاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة والاقتراحات والتقارير التي تقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية والمعنية²، بهدف التوصل لأحسن سبل التسيير المالي والمجالس وضمان المحافظة على الأموال العامة. ومن أجل بلوغ هذه الأهداف زود المجلس بهيكل تنظيمي و بشري و إداري و نظام قانوني خاص يجعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت ولا يلتزم اتجاهه بالسير المهني أو السلم الإداري، فله أن يوقع العقوبات التي يراها مناسبة للمخالفات والأخطاء المرتكبة إلا أن الواقع يدل عكس ذلك.

¹المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.

²محمد الصغير يعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 120.

خاتمة

الميزانية العامة للدولة عي أداة لقياس مدى تطور الممارسة الديمقراطية في المجتمع، ومن خلالها تقول الحكومة بتخصيص الموارد المتاحة لتغطية النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع.

وقد عرفت الميزانية العامة للجزائر تقدما ملحوظا من حيث التأطير القانوني لمختلف جوانبها بعدما عاشت فراغا قانونيا كبيرا، ولكن رغم هذه التطورات القانونية ما زال النظام القانوني المالي الجزائري يعرف تعثرا واضحا من خلال مواصلة اعتماد الميزانية العامة بالأساس على الجباية البترولية و خير دليل على ذلك ما تعيشه الجزائر اليوم من اضطرابات سياسية واختلالات مالية عميقة وأزمات اجتماعية يرجع سببها الى انخفاض الكبير لقيمة النفط في الأسواق العالمية، الأمر الذي يطرح بحدة و بصفة مستعجلة ضرورة وكيفية تعويض هذا المورد الأساسي للدولة تحسبا لانخفاضه الشديد او زواله مستقبلا.

كما يجدر الإشارة أن هناك جهودا حكومية حقيقية منذ نهاية التسعينات من أجل تشجيع الاستثمار الداخلي والخارجي مستعملة التغييرات الجبائية والإعانات المالية مع تبسيط الإجراءات والشروط لفتح المشاريع الاقتصادية، لكن بقيت هذه الجهود محدودة الفعالية و لم تظهر بعد انعكاساتها على مالية الدولة. وما زاد الوضع صعوبة وتعقيد هو نقص الشفافية عند تنفيذ وتسيير الميزانية العامة بحيث تمارس الحكومة تعتيا كليا فيما يتعلق بالعمليات والمسائل المالية الخاصة بالدولة بالرغم من وجود آليات رقابية سياسية داخلية وخارجية متعددة تعمل وتسهر بصفة أساسية على احترام الحكومة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في تنفيذ الميزانية العامة في أحسن صورة وفقا للأهداف المرجوة والبرامج المسطرة بغية تحقيق المصلحة العامة ومجتمع الدولة والحفاظ على الأموال العامة وحمايتها من كل أنواع الفساد الإداري والمالي أو الضياع والإهمال باعتبار القطاع المالي من القطاعات الأكثر عرضة للفساد والتزوير والاختلاس.....الخ. نظرا للمخاطر المحيطة به كونه يخضع لتعاملات نقدية ومالية وتقنيات معلوماتية من السهل استغلالها في تزوير الإجراءات المحاسبية ، الأمر الذي يتطلب وضع نظام رقابي معلوماتي جد متطور قصد مجابهة أي خلل تقني من شأنه ان يفتح الباب أمام تلاعبات في الأملاك والمال العام وبالرغم من وجود نظام قانوني متميز وتنظيم هيكل وبشري ومالي خاص لمالية الدولة إلا أن الرقابة المالية في الجزائر هشة وضعيفة وتفتقر إلى النجاعة والفاعلية المطلوبة في مواكبة الدول وتطورها في هذا المجال.

ومن خلال ما سبق يمكن القول:

- ضرورة إصلاح وعصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر.
- من خلال تحيين قانون 84-17 مع نظام الميزانية الجديد من حيث أن قانون 1984 لم يعد يتماشى اليوم والإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الدولة، وبسبب ما يصادفه من حدود مقيدة، فان هذا القانون يعجز عن المواصلة و المواكبة في تسيير المالية العمومية التي تشهد اليوم ثغرات هامة من خلال الشروع في إصلاح ميزاني هادف يرمي إلى تحديث نظم الميزانية.

وعليه فإن القانون 84-17 لا يمكنه مسaire المبادئ الأساسية الجديدة التي جاء بها دستور 2016 في المادة 145 منه التي تقضي بان يشرع البرلمان لقوانين العضوية بما يخص القوانين المتعلقة بالمالية .

- تهدف عصنة نظام الميزانية في الجزائر إلى دفع عجلة التنمية للأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار للمجتمع وخلق جو من الطمأنينة والأمان والرخاء الاقتصادي لان التنمية عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة وقدرة إدارية كفئة وقدرة سياسية واعية و موجهة.

- تحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التحضير والتنفيذ بصورة تجعلها تعبر بشفافية عن اختيارات الحكومة ، فهذا لا يمكن تصور إدارة عاملة و فاعلة من دون استقلالية عن نفوذ رجال السياسة بما أنه لا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارة عامة فاعلة من تحقيق إنجازات في السياسة العامة، ولا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية، لذلك فإن الحكم الراشد هو الذي يتضمن حكمه ديمقراطيا فعالا ويستند الى المشاركة والمحاسبة والشفافية وتطوير القدرة في التحليل لمصالح وزارة المالية وهيئات الرقابة لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية دون نسيان البرلمان بغرفتيه، وبالتالي خلق جو من النزاهة والشفافية والمراقبة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأمور المالية.

- ضرورة استعمال العقلاني للموارد وذلك لتلبية الطلب الاجتماعي المتزايد و المتعاضم و الذي يتطلب نوعا من الصرامة والفعالية في تسيير المال العام.

- تشديد العقوبات على مختلصي أموال الدولة.

- تشديد الرقابة القبلية والأنية والبعدية وجعلها ذات فعالية.

إن كل ما سبق ذكره نشأت مالية الدولة وعصرنتها يركز على وجود إدارة سياسية حقيقية فاعلة تهدف الى تطوير السياسات المالية وتحقيق الاستقرار والتنمية الاقتصادية من أجل بقاء الدولة واستمرارها في ظل التحديات السياسية والاقتصادية الراهنة.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 01/ أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2016.
- 02/ حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
- 03/ رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016
- 04/ سوزي عدلي راشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- 05/ عبد الكريم طيار، الرقابة المصرفية، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1989.
- 06/ علي فلاح تاضلعين ومصطفى يوسف كافي، المالية العامة، الاصدار للنشر والتوزيع، 2016.
- 07/ فتحي محمد محمد الاحول، الرقابة على أموال الدولة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2016.
- 08/ لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 09/ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوات المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 2008.
- 10/ محمد الصغير يعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- 11/ محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، المكتب الجامعي الحديث، 2015.
- 12/ محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار الفصبة للنشر، 2014.
- 13/ مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 14/ مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، 2005.
- 15/ يلس شلوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقات في القانون الجزائري، ديوات المطبوعات الجامعية، 2013.

ثانياً: الرسائل والإطروحات الجامعية

- 01/ نور العقاد، الرقابة المالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير، إدارة اعمال جامعة دمشق.

ثالثاً: المجالات

- 01/ أحمد طرطار، الأزمة المالية العالمية و الواقع و الاثار في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث و العشرون، جويلية 2009.
- 02/ طلاس خليدة، عملية الرقابة المالية على الصفقات العمومية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد السابع و الثلاثون، أكتوبر 2015 .

03/ هيئة التحرير، دور التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثامن وثلاثين، فيفري 2016.

04/ هيئة التحرير، الضوابط الدستورية لعملية المبادرة بالتشريع في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث والثلاثون، ديسمبر 2013

05/ يلس شاوش يشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني في مجلس الأمة.

رابعا: النصوص القانونية والتشريعية:

1- الدستور:

- دستور 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76
- التعديل الدستوري 2016، المؤرخ في 7 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14

2- القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة
- القانون العضوي رقم 11/10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية
- القانون العضوي رقم 12/07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية

3- القوانين العادية:

- القانون رقم 84/17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 28
- القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35
- القانون رقم 95/20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

4- المراسيم والأوامر:

- المرسوم التنفيذي رقم 91/314 المؤرخ في 07/09/1991 يتعلق بتسخير الامرين بالصرف للمحاسبين العموميين
- المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة المالية للنفقات التي يلتزم بها
- المرسوم التنفيذي رقم 92/78 المؤرخ في 22/02/1992 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية

- المرسوم التنفيذي رقم 79/92 المؤرخ في 1992/02/22 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية
- المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 1995/02/15 الذي يحدد صلاحيات و امر المالية

الفهرس

فهرس المحتويات

الإهداء

الشكر و العرفان

مقدمة أ- و

2 الفصل الأول : مفاهيم وعموميات حول الميزانية العامة

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة 3

المطلب الأول : مراحل نشأة و تطور فكرة الميزانية العامة..... 3

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة..... 3

الفرع الثاني: نشأة و تطور الميزانية العامة للدولة..... 5

المطلب الثاني: خصائص و مبادئ الميزانية العامة 9

الفرع الأول :خصائص الميزانية العامة. 9

الفرع الثاني :مبادئ الميزانية العامة 10

المطلب الثالث : أهمية و أهداف الميزانية العامة..... 13

الفرع الأول : أهمية الميزانية العامة..... 13

الفرع الثاني: أهداف الميزانية العامة..... 15

المبحث الثاني: مرحلة الاعداد و التنفيذ للميزانية العامة للدولة..... 17

المطلب الأول: مرحلة التحضير و الاعداد 17

الفرع الأول: السلطة المختصة بإعداد و تحضير الميزانية العامة..... 18

الفرع الثاني: القواعد والخطوات الأساسية في إعداد الميزانية العامة..... 19

المطلب الثاني: مرحلة الاعتماد والتصويت على الميزانية العامة..... 21

الفرع الأول: مرحلة الاعتماد على الميزانية العامة..... 21

الفرع الثاني: التصويت و الاقرار على مشروع الميزانية العامة..... 22

المطلب الثالث: مرحلة التنفيذ 24

الفرع الأول: إجراءات صرف و تنفيذ النفقة..... 24

الفرع الثاني: إجراءات لتحقيق أو تحصيل الإيرادات..... 26

30.....	الفصل الثاني: آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة
31.....	المبحث الأول: الرقابة على تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي
31.....	المطلب الأول: إطار مفاهيمي لفكرة الرقابة على الميزانية العامة.....
31.....	الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية و التطور التاريخي لها.....
37.....	الفرع الثاني: أسس الرقابة المالية و سبل نجاحها.....
38.....	الفرع الثالث: أهمية الرقابة.....
40.....	الفرع الرابع: أهداف الرقابة المالية.....
41.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية.....
41.....	الفرع الأول: الرقابة السابقة على ميزانية العامة للدولة.....
49.....	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة.....
54.....	المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على تنفيذ الميزانية العامة
54.....	المطلب الأول: الرقابة التشريعية.....
54.....	الفرع الأول: موضوع الرقابة البرلمانية و مجال تطبيقها.....
57.....	الفرع الثاني: الرقابة البعدية.....
61.....	المطلب الثاني: الرقابة المستقلة.....
61.....	الفرع الأول: نشأة وتنظيم مجلس المحاسبة.....
64.....	الفرع الثاني: الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة.....
65.....	الفرع الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة.....
67.....	خاتمة.....
70.....	قائمة المراجع.....