



جامعة محمد الصديق بن يحي

- جيجل -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

التأطير الدستوري للمالية العامة بالجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام

تحت إشراف :

أ/ ناصري نبيل

إعداد الطالبتين:

✓ بوقصة راضية

✓ بوحادة نسرين

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة العلمية | الجامعة | الصفة |
|---------------|-----------------|------------|--------------|
| د. لرقم رشيد | أستاذ مساعد -أ- | جامعة جيجل | رئيسا |
| أ. ناصري نبيل | أستاذ مساعد -أ- | جامعة جيجل | مشرفا ومقررا |
| أ. برزيق خالد | أستاذ محاضر -أ- | جامعة جيجل | ممتحنا |

السنة الجامعية: 2020 / 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر و عرفان

قال تعالى : « فَتَبَسَّمْ ضَاحِكًا مِّن قَوْلِهَا وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ

أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ

« (الآية 19 من سورة النمل) ﴿ ١٩ ﴾

نشكر الله تعالى أولاً و نحمده كثيراً على أن يسر لنا مرنا في القيان بهذا العمل.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا أن بالشكل الجزيل و الإمتنان الكبير إلى الأستاذ المشرف " ناصري نبيل " لإشرافه على هذه المذكرة و صبره الجميل و على نصائحه و توجيهاته السديدة فجازاه الله عنا كل خير.

كما أخص بالشكر و التقدير أعضاء لجنة المناقشة الموقرة كل بإسمه لقبولهم مناقشة هذا العمل المتواضع فلکم منا فائق الشكر و الإحتران
أساتذتنا

بدون أن ننسى جزيل الشكر الدكتور " جبالة عمار " أستاذ بجامعة سطيف.

ألى كل من وقف معنا و دعمنا من بعيد أو من قريب على إنجاز هذا البحث بجهده و وقته و دعائه و كل كلمة طيبة في إنجاز هذا العمل
المواضع.



إِهْدَاء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى **والدي رحمهما الله** و أسكنهما فسيح جنانه

إلى الإنسانية التي ربنتني و أحاطتني بحنانها " **عمتي الغالية** "

إليك يا من كنت عونني و سندي، يا من يسرت لي كل عسر و وفرت لي كل

الظروف الملائمة لإعداد هذا البحث " **أخي عبد الملك** "

إلى إخوتي : **محمد، مريم، خديجة، نور الهدى**

إلى أولاد أختي : **سيرين و آنس**

إلى ابنة عمي أسماء

إلى رفقاء الدرب أيمن و ريان

أهدي لكم هذا العمل جميعا.

راضية ...



إِهْدَاء

أهدي هذا العمل المتواضع

❖ إلى الذي تعب لأرتاح و كإفخ لأنال و كان لي سندا في الحياة، إلى من كلكه

الله بالهبة و الوقار صاحب القلب الأبيض الفاضل " **أبي الغالي** "

❖ إلى أطيب و أرق قلب في الوجود العزيزة الغالية على قلبي، التي تفرح

لنجاحي و سعادتي و التي ضححت و مازالت تضحي

ملاكي في الحياة " **ست الحبايب أمي** "

" أطال الله في عمرها و أمدها بالصحة و العافية "

❖ إلى من لا تحلى الدنيا إلا بوجودهم إخوتي " **عماد** " " **ياسين** "

❖ إلى كل أصدقائي و أحبائي بالأخص " **إبنة خالتي إبتسام** "

أهدي ثمرة جهدي إليهم جميعا راجية من الله عز و جل التوفيق

نسرين ...

مقدمة

مقدمة :

تعتبر المالية العامة العلم الذي يعتني بدراسة القواعد المطبقة على النشاط المالي للدولة والهيئات العامة التابعة لها للحصول على الأموال اللازمة لإنفاقها في سبيل إشباع الحاجات العامة عبر تنظيم النفقات العامة والإيرادات العامة تنظيمًا يتفق مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية و السياسية التي تسعى إليها الدولة فبالرجوع إلى مختلف الأنظمة الديمقراطية نجد أن السلطة التشريعية تختص بتشريع القوانين، كما تتولى إقرار السياسة العامة للدولة، بالإضافة إلى الاختصاص المالي، ولقد نص الدستور الجزائري لسنة 2020 في المادة « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

عرف النظام القانوني المتعلق بمشاريع القوانين المالية في الجزائر تطورا كبيرا عبر مختلف المراحل التاريخية التي مرت بها الجزائر، وتعتبر مرحلة صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية أهم مرحلة مرت بها التشريعات المالية في الجزائر، وصولا إلى صدور القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية والذي أجل العمل به إلى 2023.

ولأن المال العام ملكية عامة وهو المحرك الأساسي لنمو الاقتصاد وبناء الوطن بكل قطاعاته و حمايته مطلب وطني فترشيد الإنفاق العام هو السبيل الوحيد للخروج من معضلة العقود و شح

الموارد التي تعاني منها أغلب دول العالم خاصة النامية منها، والجزائر واحدة من هذه الدول التي تعاني من تناقص طاقتها التمويلية خاصة من انخفاض أسعار البترول والغاز فهذا الوضع الاقتصادي والاجتماعي المعقد يحتم على الدولة التوجه وبكل جدية نحو مفهوم ترشيد الإنفاق العام كآلية لمعالجة العجز في الميزانية العامة.

تتجلى أهمية هذا الموضوع في معرفة كيفية إعداد مشروع قانون المالية للدولة التي تعتبر إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية وبالتحديد وزارة المالية ذلك أن دورها يتعلق بإعداد التقارير والدراسات الخاصة بتحضير وتسيير الميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى؛ إضافة إلى اقتراح النصوص التشريعية والتطبيقية ذات صلة بموضوع الميزانية وغيرها من الموضوعات الحالية إضافة إلى معرفة المراحل التي يمر بها مشروع قانون المالية من إيداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلى غاية المصادقة عليه من طرف الغرفتين مع الإشارة إلى إمكانية مروره باللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين حول مضمون المشروع.

كما يستمد الموضوع أهميته بالنظر إلى وجود اختلالات بين ما يجب أن يكون و بين ما هو ملاحظ في الواقع، حيث أن الأحوال العامة وعلى الرغم مما تسعى إليه الدولة ممثلة في سلطاتها التشريعية والتنفيذية في اقتناء وتكريس أحسن السبل والكيفيات الملائمة للحفاظ على المال العام، فإن هذه الأخيرة دائما ما تكون محلا للإصدار والاعتداء من طرف الموظفين

العموميين المفترض فيهم الالتزام بحفظها واستعمالها في الأوجه المحددة لها، أو من طرف الأفراد الذين وجدت هذه الأموال أملا لتحقيق منافع أساسية لهم.

ولعل أهم أسباب اختيار هذا الموضوع هو رغبتنا في دراسة كيفية ممارسة التحضير التشريعي لقانون المالية في النظام الجزائري والمصادقة عليه، باعتبار أن قانون المالية في أي دولة يعتبر عصب الحياة ومحركها في جميع النواحي، بداية من الناحية المالية والاقتصادية، وكذلك من الناحية السياسية المعبر عن برنامج الحكومة وتوجهها في الفترة المقبلة إضافة إلى دراسة آليات حماية المال العام في القانون الجزائري من جميع جوانبه، كما أن للظواهر التي أضحت من يوميات الجزائر بين التأثير البالغ على اختيار هذا الموضوع إذ لا يكاد يمر يوم دون فضيحة متعلقة باختلاس أموال عامة بملايين الدينارات.

سعيًا إلى ضمان الإلمام بجميع عناصر الموضوع والتعمق بإثراء جوانبه المختلفة تم الاعتماد على مناهج مختلفة ومتكاملة للاستفاضة في موضوع الدراسة بداية بالمنهج الوضعي من أجل تقديم المفاهيم المختلفة المرتبطة بالموضوع والمنهج التحليلي لأجل استقراء النصوص القانونية المختلفة ذات العلاقة بالموضوع وتحليل الأحكام التي تضمنتها، تبعًا لذلك تمحورت إشكالية دراستنا حول: هل تكريس قواعد المالية العامة من شأنه ضمان رقابة فعالة على الأموال العامة؟.

تقتضي الإجابة على هذه الإشكالية تقسيم الدراسة إلى فصلين خصص الأول لتبيان القواعد الدستورية لتوزيع الاختصاص في المجال المالي والذي قسم إلى مبحثين خصص الأول لتوضيح العلاجات الدستورية للبرلمان في المجال المالي أما المبحث الثاني فخصص للصلاحيات الدستورية للحكومة في المجال المالي.

- أما الفصل الثاني فقد خصص لتبيان الآليات الدستورية لحماية المال العام والذي قسم بدوره إلى مبحثين خصص الأول لدراسة مجالات الرقابة على المال العام، في حين خصص الثاني للأسس الدستورية لترشيد المال العام.

الفصل الأول:

القواعد الدستورية لتوزيع

الاختصاص في المجال المالي

تمهيد :

تعتبر العمليات التي تقوم بها السلطات العمومية من تحصيل للموارد وصرف النفقات الأداة التي تحقق بها سياستها الإقتصادية والإجتماعية حيث يعرف قانون المالية " توقيع إجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة "، إن السلطة التنفيذية هي من تتولى إعداد وتحضير المشروع وفق نظرة توقعية تقدم أمام البرلمان تخضع لإجازته واعتماده من أجل تحقيق أهداف المجتمع والدولة معا، بمعنى أنه لا يمكن للحكومة أن تستعمل المال العام إلا بعد حصولها على الرخصة من طرف البرلمان⁽¹⁾ فوزارة المالية و الأجهزة والإدارات المساهمة في إعداد مشروع قانون المالية، تجند طاقاتها سنويا من أجل دراسة جميع التوقعات المالية وضوابط الإقتصاد الوطني والتحكم في التغيرات التي يمكن أن يكون لها آثار سلبية على المالية العامة، والسبب في ذلك هو الحرص على تقديم مشروع قانون المالية مقنع ومعبر عن سياسة يعتليها البرلمان⁽²⁾.

ولا يزال دور البرلمان متأرجحا في تأدية الوظيفة السياسية بمداوماتها التشريعية والمالية والرقابة بين الأداء الحقيقي والأداء الشكلي أمام تنافي وتزايد هيمنة السلطة التنفيذية⁽³⁾ من خلال السلطات الواسعة الممنوحة للحكومة في تجاوز الإختصاص المالي للبرلمان، لذلك سنتطرق إلى الصلاحيات الدستورية للحكومة في المجال المالي (المبحث الثاني).

(1) لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص 75.

(2) دنيديني يحي، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 92.

(3) خيربي موسى، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013-2014.

المبحث الأول : الصلاحيات الدستورية للبرلمان في المجال

المالي

إن دور السلطة التشريعية في المجال المالي هو الترخيص باستعمال إعتمادات و تحصيل الإيرادات أي الإجازة بتنفيذ عمليات الميزانية العامة⁽¹⁾ وتعرف هذه الأخيرة بأنها حساب تقديري ومفصل بمجمل الإيرادات والنفقات العامة المتعلقة بمدة سنة معتمدة من السلطة التشريعية بما يخولها أن تكون برنامج عمل يحدد الإستراتيجية الأساسية للدولة سياسيا وإقتصاديا وإجتماعيا، وقبل التصويت على قانون المالية يتوجب مناقشة موضوع النفقات والإيرادات العامة في مرحلة سابقة وهي مرحلة المناقشة التفصيلية لمشروع قانون المالية⁽²⁾.

وبالرغم من هاته الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في المجال المالي إلا أنه نجد قيودا حدودا وضعت داخل أغلب الدساتير بما فيها الدستور الجزائري والتي توسع المجال أمام السلطة التنفيذية يقابله تقييد دور البرلمان في منح الترخيص وحقه في إقتراح وتعديل مشروع قانون المالية (المطلب الأول)، وآثار التصديق على قانون المالية (المطلب الثاني)، أما الحدود الدستورية للاختصاصات المالية للبرلمان (المطلب الثالث).

المطلب الأول : المصادقة على مشروع قانون المالية

يصادق البرلمان على مشاريع قوانين المالية، وذلك بعد مناقشتها والتصويت عليها من طرف البرلمان والذي يمكن أن تطرأ عليه بعض التعديلات، حيث سنتناول مناقشة مشروع قانون المالية (الفرع الأول)، المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية (الفرع الثاني)، التصويت

(1) بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د. س، ص 99.

(2) خيرى موسى، المرجع السابق، ص 8.

على مشروع قانون المالية (الفرع الثالث)، تعديل مشروع قانون المالية (الفرع الرابع)، المصادقة على قانون المالية التصحيحي وقانون تسوية الميزانية (الفرع الخامس).

الفرع الأول : مناقشة مشروع قانون المالية

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بإعداد تقارير عن مشروع قانون المالية وتهدف من خلالها لإعلام النواب بمحتويات المشروع المعروض عليهم لمناقشته وتتمثل في هذه التقارير في التقرير التمهيدي (أولا) وتقرير مشروع ميزانية التسيير والتجهيز (ثانيا)، والتقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية (ثالثا)⁽¹⁾.

أولا: التقرير التمهيدي عن مناقشة قانون المالية : يعتبر التقرير التمهيدي الذي تعده اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية، أول وثيقة صادرة عن البرلمان بعد إحالة مشروع قانون المالية على البرلمان من طرف الحكومة⁽²⁾.

أ- تعريف التقرير التمهيدي: التقرير التمهيدي هو وثيقة تقوم اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية بإعدادها بعد الإجتماعات والإستماعات التي أجرتها، حيث يحتوي التقرير على خلاصة كل ما جرى خلال فترة دراسة المشروع من طرف اللجنة، والتعديلات المقترحة من قبلها، وذلك كله حتى يستفيد منه أعضاء البرلمان في المناقشة العامة⁽³⁾.

(1) سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 312.

(2) يقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2020، ص 202.

(3) المرجع نفسه، ص 202.

يقوم مقرر لجنة المالية والميزانية بتقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، والذي يتكون من مقدمة التقرير التمهيدي ومحتواه⁽¹⁾.

- مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية يتضمن ما يلي:

- الإحالة من رئيس المجلس الشعبي⁽²⁾.
- تاريخ شروع لجنة المالية والميزانية في دراسة المشروع المحال عليها.
- عرض وزير المالية أمام أعضاء البرلمان، "مسؤولو القطاعات الوزارية الذين استمعت لهم اللجنة.
- الظروف الإقتصادية والإجتماعية.
- التوازنات المالية لمشروع القانون (تحليل النفقات، رصيد الميزانية، رصيد الخزينة العمومية والعجز المسجل).
- مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، وخاصة ما يتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة، والعمليات المالية للدولة⁽³⁾.
- المميزات الأساسية لمشروع القانون، وتحليل مناقشات الأعضاء للجنة والتكفل بتوصياتهم.
- إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع وعموما تمثل هذه المعطيات نموذج للهيكل، الذي تقرر على أساسه صياغته مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع المالية⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ خزاري عفاف، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص : الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 27.

⁽²⁾ بعللي محمد الصغير، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 102.

⁽³⁾ حاج حفصي سفيان، رقابة السلطة التشريعية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016، ص 23.

⁽⁴⁾ المرجع نفسه، ص 23.

ب- **محتوى التقرير التمهيدي:** يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل إقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع، ويتضمن كل إقتراح تعديل، تقوم به اللجنة عرض لأسبابه، وصياغة جديدة للمواد المعدلة، ولعل أكثر التعديلات هي تلك المتعلقة بالنواحي التشكيلية والنااتجة عن ترجمة غير موفقة، للنسخة الفرنسية لمشروع قانون المالية⁽¹⁾.

ويشمل التقرير التمهيدي على مجموعة من العناصر أهمها:

- تقديم بعض الملاحظات العامة حول مشروع قانون المالية، مثل السمات العامة لهذا المشروع، والظروف الدولية والداخلية التي جاء في ظلها هذا المشروع.
- براز أهم النقاط التي تمت إثارته خلال لقاء اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية، مثل الإنشغالات والأسئلة التي تم طرحها من طرف أعضاء اللجنة وإجابات السيد وزير المالية باقي الوزراء.
- إقتراح بعض التعديلات حول مشروع قانون المالية من طرف اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية مع عرض أسباب التعديل ومضمونه.
- تقديم اللجنة لبعض التوصيات للحكومة لمراعاة بعض المسائل عند إعدادها لمشاريع القوانين مستقبلا⁽²⁾.

ثانيا: تقرير مشروع ميزانية التسيير والتجهيز: تتكون ميزانية الدولة من ميزانيتي التسيير والتجهيز بمختلف القطاعات الوزارية، وتبدأ المناقشة بعرض مقدمة لجنة المالية عن مشروع ميزانية التسيير والتجهيز، ثم مناقشة النواب وتتضمن مقدمة اللجنة لميزانية التسيير والتجهيز⁽³⁾، تمهيد يتضمن بيان التوازنات المالية للسنة وكذا توقعات النفقات وتحليل ميزانية

⁽¹⁾ خزاري عفاف، المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ حاج حفصي سفيان، المرجع السابق، ص 23.

⁽³⁾ جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية: دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص:

إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2011-2013، ص 16.

التسيير والتجهيز⁽¹⁾، وتفسير النمو الحاصل في بعض القطاعات إلى جانب توصيات اللجنة، وتتمثل هذه المحاور

الأساسية لمقدمة تقرير ميزانية التسيير والتجهيز، كما يتضمن التقرير بالإضافة إلى المقدمة ميزانيات مختلف الدوائر الوزارية⁽²⁾.

ثالثا: التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية : يعتبر التقرير التكميلي آخر وثيقة تعدها اللجنة، ويأتي بعد أشغال الجلسات العامة، والملاحظات والتعديلات التي قدمها النواب، فتدرج في هذا التقرير النتيجة النهائية التي تم الوصول إليها بعد لقاء اللجنة بالحكومة والنواب مندوبي أصحاب التعديلات⁽³⁾.

ويهدف التقرير التكميلي إلى إبراز مختلف الجلسات التي تعقدها لجنة المالية، لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال إليها من طرف مكتب المجلس، ولذلك يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الإشارة إلى حل التعديلات المقترحة من طرف النواب، كما يتضمن رأي اللجنة حول تعديل معين حيث تبدي رأيها بالرفض أو القبول وتعلل ذلك، و عادة ما تقترح التصويت على المادة، كما وردت في المشروع الأصلي، أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة⁽⁴⁾.

بالإضافة إلى إبراز رأي لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية حول نقاشات أعضاء مجلس الأمة وردود الوزير عليها⁽⁵⁾.

(1) خزاري عفاف ، المرجع السابق، ص 27.

(2) حاج حفصي سفيان ، المرجع السابق، ص 27.

(3) بقالم مراد ، " دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة فروع قانون المالية في الجزائر"، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية

والإقتصادية، العدد 5، جامعة حسبية بن بوعلی، ص 92.

(4) خزاري عفاف ، المرجع السابق، ص 28.

(5) بقالم مراد ، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 209.

الفرع الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية

عند إيداع مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني تتولى لجنة الميزانية والمالية دراسة المشروع وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه اللجنة هي من بين اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وهي مختصة في المسائل المتعلقة بالميزانية⁽²⁾ ومناقشة مشاريع قوانين المالية على مستوى الغرفة الأولى ثم الغرفة الثانية، وفي حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولاً: مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية : عند الإنتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، وإتمام الشروط الاعلامية بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة⁽³⁾ ذات الطابع الاعلامي والتنظيمي التي تتم وفقاً لها مناقشة قانون المالية، وتتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة، وكقاعدة عامة في التشريع الجزائري فإن المناقشة على مستوى الجلسات تكون علنية⁽⁴⁾.

تبدأ عملية المناقشة بعرض يقدمه ممثل الحكومة وزير المالية تتضمن تقديم مشروع قانون المالية ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

⁽¹⁾ دنيدي يحي ، المرجع السابق، ص 67.

⁽²⁾ نصت المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، السنة السابعة والثلاثون، العدد 46، في 28 ربيع الثاني 1421، الموافق 30 يوليو 2000م، تخصص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية....».

⁽³⁾ حاج حفصي سفيان ، المرجع السابق، ص 25.

⁽⁴⁾ المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، العدد 15، المؤرخ في 21 ذو القعدة 1419، الموافق 09 مارس 1999.

- تتمثل الخطوة الثانية في تقديم مقرر اللجنة والميزانية والمتمثلة في التقرير التمهيدي⁽¹⁾، ويشاركون في أيام دراسية تنظمها مجموعاتهم البرلمانية حول مشروع القانون، وعندها تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية، حيث يدلي النواب بأرائهم و تسؤلاتهم حول ما يرغبون استضاحته، كما يقدمون اقتراحاتهم في شكل تعديلات لبعض المشروع⁽²⁾.

ثانيا: مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية : إن مجلس الأمة يقوم بدراسة ومناقشة والتصويت على النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، وذلك بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت عليه، وذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام⁽³⁾.

ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، وتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

من خلال الإستماع إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽⁵⁾، كما تحدد المدة الزمنية التي يجب على مجلس الأمة التصويت خلالها على نصف مشروع قانون المالية وتتمثل في مدة عشرين يوم

أما بخصوص الإجراءات المتبعة في مناقشة مجلس الأمة للمشروع فهي ذات الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني فيقتضي الإجراء التشريعي في مجلس الأمة الإستماع

(1) بعللي محمد الصغير، يسري أبو العلاء ، المرجع السابق، ص 102.

(2) خرياشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 161.

(3) ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 404.

(4) المادة 43 من القانون السابق الذكر.

(5) المادة 39 من القانون العضوي 99-02.

إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى النص، وعلى المحاور الرئيسية لعرض وزير المالية تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية، وفرضيات ومرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة وكذا الإجراءات المرفقة للميزانية⁽¹⁾.

وبالمناسبة فإن عرض وزير المالية يكون بنفس المحتوى والمنهجية التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني، وخلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات وتوصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة، وبما أن الحكومة مقيدة بمدة زمنية قصيرة حسب نص الدستور لإبداء رأيها في هذه الحالة لا يملك أي مصلحة في إطالة الخلاف، ومن جهة أخرى يمكن للحكومة أن تتدخل من أجل إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

ثالثا : مناقشة مشروع قانون المالية من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء: قد يحدث خلاف بين الغرفتين يحول دون المصادقة على مشروع قانون المالية وبمناسبة ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء، بطلب رئيس الحكومة تتكون من أعضاء كلا الغرفتين، من أجل إقتراح مص يتعلق بالأحكام محل الخلاف⁽³⁾، وهذا ما أكدته المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02 (10 أعضاء) لكل غرفة، وفي هذه الحالة يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في الخلاف واقتراح نص مشترك، وما يمكن ملاحظته في عمل اللجنة أنها لا

⁽¹⁾ حاج حفصي سفيان ، المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 27.

⁽³⁾ المادة 138 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المؤرخ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 348-96، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج.ر، العدد 76، المؤرخ 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون العضوي رقم 02/03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، رقم 25، المؤرخ في 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، رقم 63، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016، ج.ر... في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوم.

تتدخل للنظر في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين إلا بطلب من رئيس الحكومة، وهنا نلاحظ التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية⁽¹⁾.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تتدخل فقط في حالة ما إذا تم إخطارها من الوزير الأول، فلا اللجنة من تلقاء نفسها ولا أحد غرفتي البرلمان لها سلطة تحريك عمل اللجنة، والتساؤل يطرح في حالة عدم قيام الوزير الأول باخطار اللجنة بالتدخل في مجال قوانين المالية، خاصة إذا علمنا أن التصويت⁽²⁾ محدد بمدة زمنية مقدرة ب 75 يوم لا يمكن تجاوزها، و في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يؤدي إلى إصداره في شكل أمر له قوة قانون المالية، وتنتهي أشغال اللجنة بإقتراح نص حول الحكم و الأحكام محل الخلاف⁽³⁾.

- كما أن استنتاجات اللجنة لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحصل على ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة، بعدها تقوم الحكومة بعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، وتبث كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله⁽⁴⁾، وفي حالة استمرار الخلاف تسحب الحكومة النص⁽⁵⁾، مع الإشارة أنه لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر، أن تم رفض اعتماد الميزانية من حيث تسيير مرافقها، و تجهيز قطاعاتها.

⁽¹⁾ لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 80.

⁽²⁾ المادة 44 من القانون العضوي 99-02.

⁽³⁾ خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 50.

⁽⁴⁾ المادة 95 من القانون العضوي 99-02.

⁽⁵⁾ هناك من يرى بأن اللجنة المتساوية الأعضاء البرلمانية تبين أنها غير قادرة على احتواء وحل كل الخلافات الممكنة نظرا لتفاعل مختلف الآليات الدستورية القانونية مع اللجنة السياسية، فتظهر لتحديد المبادرة بالعمل التشريعي بدل من تركها في يد المجلس الشعبي الوطني فقط، والعدول عن هذه اللجنة، كل ذلك لتدعيم المركز القانوني لمجلس الأمة الجزائري، انظر حاج حفصي سفيان، ص 28.

الفرع الثالث : التصويت على مشروع قانون المالية

بعد مناقشة مشروع قانون المالية تأتي مرحلة التصويت عليه، حيث جاء في نص المادة 11/145 من دستور 2020 « للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة »⁽¹⁾.

وتحكم عملية التصويت عدة أيام مشتركة مع التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة (أولا)، وأحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط (ثانيا).

أولا: الأحكام العامة للتصويت على قانون المالية: تتمثل هذه الأحكام العامة في إمكان إدخال التعديلات على النص وفق ما جاء في القانون العضوي رقم 16-12⁽²⁾، والنظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لاسيما المادة 61 منه، فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية، فلا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب ولم يتم تحديد أغلبية مطلقة أو نسبية، وتبعاً لذلك فالأرجح أن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة لأنه عادة إذا تطلب التصويت أغلبية مطلقة نص عليها صراحة، كما هو الأمر بالنسبة للقانون العضوي، بالنسبة لمجلس الأمة يكون بالأغلبية المطلقة⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 20 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

⁽²⁾ المادة 61 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، العدد 50، المؤرخ في 28 أوت 2016.

⁽³⁾ عزة عبد العزيز، " الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر "، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24 جوان 2017، ص 213.

وعلى وفق ما صرحت به المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة عندما لا يتوفر النصاب القانوني للتصويت، يحدد مجلس الأمة جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة، تتم بعدها عملية مراقبة مدى توفر النصاب القانوني قبل البدء في عملية التصويت⁽¹⁾.

فيما يتعلق بمسألة تبليغ النصوص القانونية بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني، فإن النص المصوت عليه يرسل إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام ويبلغ الوزير الأول بهذا الإرسال، كما يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام الموالية للمصادقة ويشعره رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الإرسال⁽²⁾ مع مراعات الأحكام المادتين 186 و 187 من الدستور المتعلقين بإخطار المجلس الدستوري وكيفية إعطاء رأيه وإصدار قراره⁽³⁾.

ثانياً: الأحكام الخاصة للتصويت على قانون المالية: أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، في مدة 47 يوماً من تاريخ إيداعه وبصوت مجلس الأمة على النص المصوت عليه في مدة 20 يوماً، وقبل البدء في إجراءات التصويت يتأكد رئيس الجلسة من توفر النصاب القانوني المتمثل في حضور ثلاثة أرباع أعضاء الاعضاء، وتتم عملية التصويت على أربع مراحل، يعرض أولاً التصويت على الأحكام التمهيدية، ثم مواد الجزء الأول طرق التوازن المالي ووسائله، ثم مواد الجزء الثاني المتمثلة في الميزانية والعمليات المالية للدولة، ثم يعرض للتصويت نص قانون المالية تكامله⁽⁴⁾.

⁽¹⁾المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل في سنة 2000، ج.ر.ج.ج، العدد 77 بتاريخ 2000/12/17.

⁽²⁾عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 213.

⁽³⁾المادتين 186 و 187 من القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016، ج.ر، العدد 14، المؤرخ في 7 مارس 2016.

⁽⁴⁾خيربي موسى ، المرجع السابق، ص 35.

- أن نص المادة 44 من القانون العضوي 99-02 جاءت واضحة، حيث نصت على أن مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، حيث يشترط إجراءات معينة خاصة، أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني، على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإذا لم يوافق عليه المجلس الأول فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني⁽¹⁾.
- يشترط لضمان صحة المداولات والتصويت، حضور أغلبية نواب المجلس وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، ترفع الجلسة ويؤجل الإقتراع إلى انعقاد الجلسة التالية، وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁽²⁾.
- يجري الإقتراع برفع اليد في الإقتراع العام، أو بالإقتراع السري كما يمكن أن يتم التصويت بالإقتراع العام بالمناداة الإسمية، ويملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 99-02 أو حسب نظامه الداخلي.

ثالثا: التصويت الإجمالي: يعد نظام المصادقة على ميزانية الدولة من الضروريات الشرعية التي تقوم البرلمانات بها لذا فالبرلمان يصوت، ويصادق على قانون المالية الذي تلتزم به الحكومة وتتقيد بوجوه الإنفاق وتختلف الأساليب من دولة لأخرى حيث نجد :

* إن التصويت المستعمل في نظام الميزانية الجزائرية هو نظام التصويت الإجمالي فهذا مطبق على نفقات التسيير حسب كل دائرة وزارية، الإيرادات والنفقات وكذلك الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة وهذا حسب الشروط المحددة بموجب المادة 70 من

⁽¹⁾المادة 44 من القانون العضوي 99-02.

⁽²⁾المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

القانون 17-84 المتعلق بقانون المالية فلقبول المداولات والتصويت فإن حضور أغلب النواب ضروري⁽¹⁾.

رابعا: حالة عدم التصويت على قانون المالية في المواعيد المحددة: إذا لم تتم المصادقة على قانون المالية قبل الفاتح جانفي من السنة المالية المعتبرة، وضع المشرع الجزائري حلولا ورد النص عليها في المادة 69 من قانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، ثم أضاف المشروع الدستوري حلا جديدا⁽²⁾ يتمثل فيما يلي :

أ- الحل الدستوري: ورغم الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية، أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه⁽³⁾، وفي حدود هذه الأجل منح القانون العضوي رقم 02-99 للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما، ومجلس الأمة 20 يوما للتصويت على قانون المالية، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه⁽⁴⁾، وإذا انقضت مدة 57 يوما دون حصول المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، غير أن هذه الحالة لم تحصل بعد لغاية اليوم⁽⁵⁾.

⁽¹⁾المادة 70 من القانون رقم 17-84، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 48، المؤرخ في 11 شوال 1404 الموافق 10 يوليو 1984، المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988.

⁽²⁾يلس شاوش بشير، المالية العامة : المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 36.

⁽³⁾المادة 145 من دستور 2020.

⁽⁴⁾المادة 44 من القانون العضوي 02-99.

⁽⁵⁾يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 143.

ب- **الحل التشريعي:** يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية، حيث نصت المادة 69 من القانون رقم 17-84 على أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة :

1/ يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

- بالنسبة للإيرادات: طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الإعتمادات المقترحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة 3 أشهر.
- بالنسبة لإعتمادات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع.

2/ يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة⁽¹⁾.

الفرع الرابع: المصادقة على قانون المالية التصحيحي وقانون تسوية الميزانية

إن ضرورة موافقة السلطة التشريعية على إعتمادات الإضافية في قانون المالية التصحيحي أو التكميلي هو نتيجة لتمتع السلطة التشريعية أي البرلمان بسلطة الإذن بالإنفاق العمومي وذلك ضمن حدود معينة ولأهداف محددة وذلك من أجل تسهيل عملية الرقابة ومتابعة النفقات العمومية، فيكون لجوء الحكومة إلى تصحيح أو تكملة الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة للدولة أثناء تنفيذها وخلال السنة المالية تكون عن طريق تقديم

(1) المادة 69 من القانون رقم 17-84.

وسيلة قانونية تتمثل في تقديم مشروع قانون المالية التصحيحي أو التكميلي⁽¹⁾ (أولاً)، وتختتم السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان الذي يتضمن بوجه عام عرضاً مفصلاً لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المنجزة خلال السنة المالية⁽²⁾ (ثانياً).

أولاً : المصادقة على قانون المالية التصحيحي: يعتبر قانون المالية التكميلي الوسيلة القانونية الوحيدة التي تسمح للحكومة من خلال التعديل في الإعتمادات المالية المصادق عليها من طرف البرلمان من خلال قانون المالية السنوي أو الإبتدائي وهذا ما تبين في نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية : « يمكن لقوانين التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية »⁽³⁾.

- وقد نصت على قانون المالية التصحيحي المادة 7 من القانون العضوي 84-17 « يهدف قانون المالية التصحيحي إلى تعديل وتنظيم أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية »⁽⁴⁾.

فيتضح أن هذا القانون التصحيحي يأتي لتعديل أو تفادي خلل في قانون المالية السنوي بتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الإستجابة للتغيرات التي تواجهها مبدئياً، والتي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية⁽⁵⁾.

فإن جميع الأحكام والإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، فبعد دراسة المجلس الشعبي الوطني للمشروع و

⁽¹⁾ المادة 7 من القانون رقم 84-17.

⁽²⁾ عزة عبد العزيز ، المرجع السابق، ص 217.

⁽³⁾ المادة 4 من القانون العضوي 84-17.

⁽⁴⁾ المادة 7 من القانون العضوي 84-17.

⁽⁵⁾ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 165.

مناقشته يتم التصويت ليصادق مجلس الأمة بدوره على نص المالية التكميلي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي الأخير يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ثانيا: قانون تسوية الميزانية : قانون تسوية الميزانية أو ضبط الميزانية هو وسيلة رقابة تضمن للبرلمان مقارنة الرخصة التي أعطاه للحكومة بداية السنة والعمليات التي قامت بتنفيذها.

حيث تنص المادة 8 من القانون العضوي 18-15 « القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة الذي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة الجارية »⁽²⁾.

بعد إنتهاء من السنة المالية تعمل الحكومة والإدارات التابعة لها وباقي الهيئات الإدارية بتنفيذ عملياتها المالية بعد كل هذا تلخص هذه العمليات في نص⁽³⁾

- تعتمد إلى إعداد وثيقة تتضمن موازنة للنفقات الفعلية والإيرادات الفعلية حتى يكون قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية وهذا إمتثالا للمادة 160 من دستور 1996، الذي يحتم على الحكومة تقديمه إلى كل غرفة من غرف البرلمان⁽⁴⁾

فبمقتضى المادة 2 من القانون رقم 84-17 فإن قانون ضبط الميزانية يعد من بين القوانين المالية، لذلك يعترض أن يخضع إلى قواعد وإجراءات المصادقة⁽⁵⁾.

(1) خزاري عفاف ، المرجع السابق، ص 43.

(2) المادة 8 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر، العدد 53.

(3) بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص 185.

(4) المادة 160 من دستور 1996.

(5) المادة 2 من القانون رقم 84-17.

- وفقا للمادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ تختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية، حيث أزم القانون 84-17 في نص المادة 68 في الفقرة الأخيرة عند تقديم مشروع قانون المالية للسنة إرفاقه بمشروع يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية، أي وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة المالية المعنية هو نفس وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية⁽²⁾.

ويعد هذا القانون الأساسي الواقعي الذي يستدعيه حضور البرلمان في التصويت على رفع نفقة أو تخصيص إيراد⁽³⁾ وإجراءات المصادقة على هذا القانون المنصوص عليها في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تكون في أجل 75 يوم⁽⁴⁾.

وقد نصت المادة 76 من القانون 84-17 على : « يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفقا بما يلي...»

أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.

ب- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الإستثمارات المخططة.

ونصت المادة 77 منه « يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

1/ الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

2/ النتائج المبينة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

(1) المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 68 من القانون رقم 84-17

(3) خرياشي عقيلة ، المرجع السابق، ص 462.

(4) المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3/ نتائج تسيير عمليات الخزينة.

ونصت المادة 78 منه « تعود الخزينة الناتج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية »⁽¹⁾.

مما سبق يتضح أن مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة المعنية ويكون ذلك بالتصويت عليه من قبل البرلمان، فهو يعد بمثابة فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية المصوت عليها من قبله⁽²⁾.

- كما أوجب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة على أن يتعين على الحكومة إستشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة المتضمنة ضبط الميزانية⁽³⁾ وضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية، مرفقة لمشروع القانون الخاص بها.

- بعد إحالة مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان بغرفتيه تقوم لجنة المالية و الميزانية بإعداد تقرير حول هذا الأخير الذي يعرض للمناقشة في الجلسة العامة، ثم تأتي مرحلة منافسة مشروع قانون ضبط الميزانية وتقديم الملاحظات والتساؤلات من قبل النواب، والتي يتولى وزير المالية ممثل الحكومة الرد عليها، ليعرض مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة (ن-3) للتصويت وتجدر الإشارة أن التصويت على قانون ضبط الميزانية

⁽¹⁾ المادة 78 من القانون رقم 84-17.

⁽²⁾ عزة عبد العزيز ، المرجع السابق، ص 217.

⁽³⁾ الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 39، المؤرخ في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر، العدد 50 المؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

ن-3 على مستوى مجلس الأمة يأخذ نفس مسار القانون العادي بشأن تبليغه إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

الفرع الخامس : تعديل مشروع قانون المالية

حدد القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقات بين المجلسين والنظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان الجزائري⁽²⁾، الأشخاص الذين يحق لهم اقتراح تعديل مشروع قانون المالية، و هم أعضاء اللجنة المالية والميزانية (أولا)، ونواب المجلس الشعبي الوطني (ثانيا)، وحق مجلس الأمة في التعديل (ثالثا).

أولا : حق أعضاء لجنة المالية والميزانية في التعديل : يمكن للجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني أن تقدم تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت، ما لم يتم التصويت على المادة التي تتعلق بها⁽³⁾، وتكون تعديلاتها كذلك مقدمة في التصويت على التعديلات التي يفترها النواب⁽⁴⁾.

ثانيا : حق نواب المجلس الشعبي الوطني في التعديل : يحق لعشرة نواب في المجلس الشعبي الوطني على الأقل من غير أعضاء لجنة المالية والميزانية اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية⁽⁵⁾ ويجب على هؤلاء النواب الإلتزام بالشروط الشكلية المقررة في النظام الداخلي والتعليمة العامة الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بشأن تقديم التعديلات

(1) عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 218.

(2) المادة 20 من القانون رقم 16-12.

(3) المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(5) المادة 61 من القانون 16-12.

وينتهي أجل إيداع التعديلات من طرف النواب وجوبا بعد 24 ساعة إبتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديلات المقدمة من النواب على مشروع قانون المالية نادرا ما يتم التصويت عليها بنعم، نظرا للشروط والقيود الكثيرة المطلوبة لقبولها، وكذلك الإعتبارات الحزبية التي تعرض نفسها بقوة داخل البرلمان⁽²⁾، غير أن هذه التعديلات يمكن أن تقبل إذا اقترنت بموافقة من طرف الحكومة أو اللجنة المختصة.

ثالثا: حق مجلس الأمة في التعديل : ثار الخلاف حول مسألة تعديل مشروع قانون المالية من طرف مجلس الأمة لا يملك أي حق لتعديل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني وهناك من يرى أن مجلس الأمة له كامل الحق في اقتراح تعديلات على النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني ويرى هذا الرأي⁽³⁾ :

أن قراءة رأي المجلس الدستوري المتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور بفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في إقتراح تعديل الذي يذهب بها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، فالنظام الداخلي لمجلس الأمة قبل تعديل 2017 وفي المواد الخاصة بالتعديل وإجراءاته، ترك الإنطباع الشرعي بأن مجلس الأمة منح لنفسه حق تعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني وبدون الرجوع إلى هذا الأخير لأنه لا يوجد نظام الذهاب والإياب في نظامنا الدستوري، وأيضا بدون الذهاب إلى اللجنة المتساوية

⁽¹⁾ رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د، 98 المؤرخ في شوال 1418 الموافق ل 10 فبراير سنة 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.رج.ج، العدد 08، المؤرخ في 21 شوال 1418 الموافقة ل 18 فبراير 1998 الذي صرح بأن إقرار حق التعديل وإجراءاتها الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة يتعارض مع مقتضيات الدستور. نقلا عن بقالم مراد : "النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية"، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 21، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، جانفي، 2019، ص 125.

⁽²⁾ بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 247.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 248.

الأعضاء ، خصوصا وأن النظام الداخلي لا يتكلم عنها مطلقا لأنه كان ينتظر القانون العضوي المنوه عنه في المادة 120 الفقرة الأخيرة والمادة 115 من الدستور الجزائري قبل تعديله في 2016⁽¹⁾.

يرى البعض أن حق التعديل مقصور على النواب في المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾ باستثناء ما نص عليه الدستور في المادة 137⁽³⁾ وذلك ضمن مجموعة من المهام التي ينتقل بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة والمحددة في المواد 94،98، 135،153 من الدستور على سبيل الحصر وهي كالتالي:

1. الموافقة على مخطط عمل الحكومة وفي حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا المخطط يقدم الوزير إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾.
2. مناقشة بيان السياسة العامة الذي يجب على الحكومة أن تقدمه سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.
3. تصويت المجلس الشعبي الوطني بالثقة بطلب من الوزير الأول، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة⁽⁶⁾.
4. التصويت على ملتمس الرقابة الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153، 154، 155 من الدستور⁽⁷⁾.

⁽¹⁾الازهاوي بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مقال من العدد الأول من مجلة ملتقى المؤسسات، الصادرة عن وزارة العلاقة مع البرلمان في يناير 2006، والذي خصص لدراسة الإشكالات التي تثيرها المادة 120 من الدستور ص 60.

⁽²⁾بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 244.

⁽³⁾المادة 137 من التعديل الدستوري 2016، تودع مشاريع القوانين المتعلقة المحلي.

⁽⁴⁾المادة 95 من التعديل الدستوري 2016.

⁽⁵⁾المادة 1/98 من التعديل الدستوري 2016.

⁽⁶⁾المادة 5/98 من التعديل الدستوري 2016.

⁽⁷⁾المادة 4/98 من التعديل الدستوري 2016.

5. طلب إجتماع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني.

6. حق التعديل حيث لا يملك مجلس الأمة حق التعديل إلا فيما يتعلق بالمشاريع التي تفرض عليه أولاً، وهي محصورة في القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقييم الإقليمي⁽¹⁾.

يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشاريع قوانين المالية في مدة 47 يوماً، من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للتصويت⁽²⁾، أن المدة المعمول بها تعتبر مدة قصيرة لإعمال الرقابة الغرفة الأولى بالبرلمان على النفقات العمومية فقط، إذا علمنا أن هذه المدة ليس موجهة لدراسة ومناقشة وإثراء كل محتويات مشروع قانون المالية، أما بالنسبة لمجلس الأمة فيملك مدة أقل بحيث منحت له مدة 20 يوم للتصويت على نص مشروع قانون المالية المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، إن تحديد مدة معينة لتصويت البرلمان ومنح رخصة الإذن بالإتفاق العمومي، لا يشكل في حد ذاته عرقلة للعمل الرقابي للبرلمان على النفقات، وإنما آثار هذا التحديد هي التي تشكل علاقة حقيقية على عمل الرقابة، وخاصة إذا كانت السلطة التنفيذية صاحبة المبادرة بمشاريع قوانين المالية نحتاج لمرور سنة كاملة تقريبا من أجل تقدير النفقات العمومية، في حين أن البرلمان يملك مدة سنة كافية لتقدير النفقات العمومية بشكل حيث نظرا التداخل العديد.

المطلب الثاني: آثار التصديق على قانون المالية

يرمي تصديق السلطة التشريعية على الميزانية إلى تقييد النشاط المالي للحكومة من ناحيتين أن التصديق صالح لمدة محدودة تقدر بسنة واحدة فقط وهو ما يسمى بمبدأ السنوية

⁽¹⁾ المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁽²⁾ المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02.

⁽³⁾ خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 162.

(الفرع الأول)، وأنه يهدف إلى تخصيص الإعتمادات للغاية التي فتحت من أجلها وهو مبدأ تخصيص النفقات (الفرع الثاني) ⁽¹⁾.

الفرع الأول: مبدأ السنوية

يقصد بهذا المبدأ أن يحدث توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، ويعني هذا المبدأ أيضا أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية لذلك يتم تعريف هذا المبدأ (أولا)، والإستثناءات الواردة عليه (ثانيا) ⁽²⁾.

أولا: تعريف مبدأ السنوية: إن سنوية الميزانية تعني أن تقدير إيرادات الدولة العامة ونفقاتها العامة ⁽³⁾، والموازنة بينهما ينبغي أن تتم بشكل دوري، وبصورة مستمرة، والفترة الزمنية التي تخصها الميزانية تكون عادة السنة وأن إجازة السلطة التشريعية، أي البرلمان لها تكون مدتها السنة، وأن الميزانية لكل سنة تصدر في نهاية السنة السابقة في الغالب، والتي تخص السنة اللاحقة ⁽⁴⁾.

ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

1. أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة.
2. أن يكون هذا الترخيص كل سنة.
3. أن تتوقف مبدئيا عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتجدد الترخيص.
4. أن تلغى الإعتمادات الغير مستعملة في اليوم الأخير من السنة (ينتهي من ذلك نفقات التجهيز) ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ ايلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 144.

⁽²⁾ سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 332.

⁽³⁾ المادة 6 من القانون رقم 17-84 « تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ».

⁽⁴⁾ فليح حسين خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، عمان، 2008، ص 284.

⁽⁵⁾ ايلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 144.

أ- بداية السنة المالية الجديدة: تختلف السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة المالية لميزانية الدولة في أول يناير وتنتهي في 31 ديسمبر⁽¹⁾، وذلك تبعا للظروف للإقتصادية والسياسية والنظم الإدارية والتشريعية ومن الدول من يجعل بداية السنة المالية أول يناير ومنها من يجعلها أول أبريل كبريطانيا بينما تذهب دول أخرى إلى جعل بداية سنتها المالية أول يوليو كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر وغيرها، وذلك وفقا لإعتبارات تختلف من دولة لأخرى، وبالنسبة للجزائر فإن السنة المالية تبدأ في أول يناير أي بداية شهر جانفي من كل سنة حيث جرت العادة على صدور قانون المالية في هذا التاريخ وأكد هذا المبدأ القانون المتعلق بقوانين المالية العمل بهذا التاريخ في الجزائر حيث نص أن تبدأ السنة المالية في أول يناير وتنتهي في 31 ديسمبر وأن السنة المالية في الجزائر تتفق مع السنة المدنية وهي لمدة 12 شهرا. وتحرص الأجهزة القائمة على تحضير الميزانية على تقصير المدة بين تحضير الميزانية وبين بداية السنة المالية⁽²⁾.

والجدير بالذكر أن تطور دور الدولة وقيامها بأنشطة إقتصادية كثيرة استتبع في بعض الأحوال الخروج على مبدأ سنوية الميزانية في صورة الإعتمادات التي تتعدى نطاق سنة واحدة ومثال على ذلك:

مشروعات التنمية والتعمير وإرتباطات طويلة الأجل خصوصا في ميدان التجارة الخارجية و يتعين أن تتم دراسة مثل هذه المشروعات بعناية فائقة وتحديد ما تتطلبه من إنفاق بدقة و توزيعه على السنوات اللازمة إتمامها في إطار السنوية، لكن لصعوبة تقدير النفقات و الإيرادات في الأجل الطويل، لم تتجح هذه المحاولات ولا تزال غالبية الدول تأخذ بمبدأ السنوية⁽³⁾.

(1) سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 337.

(2) زغوذو علي، المالية المالية، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 76-77.

(3) سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 338.

ب- ختام السنة المالية: من المعلوم أن مدة الميزانية هي 12 شهرا، وتوجد في هذا الصدد طريقتين:

- طريقة حساب القطع أو حساب الإدارة: طبقا لهذا الأسلوب تفيد في حساب واحد جميع المقبوضات وجميع المدفوعات الحاصلة بين اليوم الأول واليوم الأخير من السنة المالية التي نشأ فيها الدين للدولة أو عليها وأن يقفل هذا الحساب بصورة نهائية في اليوم الأخير من السنة المالية، ويتميز هذا الأسلوب بأنه آلي وبسيط التطبيق يتضمن السرعة في قفل الحسابات ويبقى الأكثر إستعمالا ومطبق في الجزائر.

- طريقة حساب الدورة أو حساب الإتمام: تربط النفقات والواردات طبقا لهذه الطريقة بالسنة التي تم فيها الإلتزام بالنفقة أو تحقق الإيراد مهما كان وقت الدفع أو القبض، ومن مميزاته أنه يساعد على معرفة الوضعية المالية بالنسبة لسنة معينة كما يساعد على التقرب بين تقديرات الميزانية ونتائجها⁽¹⁾.

ثانيا: الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية: على الرغم من أهمية تطبيق هذه القاعدة، إلا أنه تظهر أحيانا صعوبات تؤدي للخروج عليها فتلجأ الدولة إلى إصدار موازنات لأقل من سنة وأكثر من سنة.

أ- **الميزانيات المؤقتة:** ويتم اللجوء إلى لاستخدام هذا الأسلوب في حالتين:

الحالة الأولى: عندما يتأخر صدور قانون الموازنة، وتكون السنة المالية قد بدأت فعلا، و هناك نفقات مستحقة لا تحتمل التأخير (مثل الرواتب والأجور)، ففي هذه الحالة تجبر السلطات التشريعية قيام الحكومة على فتح إعتمادات مؤقتة شهرية حسب تخصيصات آخر موازنة عامة، وعلى حساب موازنة السنة الجديدة ريثما يتم إصدار قانون الموازنة⁽²⁾.

⁽¹⁾ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 146.

⁽²⁾ رشام كهينة، المالية العامة، محاضرات موجهة لطلبة الليسانس، علوم مالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محند اولحاج، البويرة، 2018، ص115.

ب- **الإعتمادات الإضافية:** يتم اللجوء إلى استخدام هذا الأسلوب عندما تطرأ ظروف غير متوقعة خلال فترة تنفيذ الموازنة، تتمثل بعدم كفاية التخصصات المعتمدة للإدارات الحكومية الأمر الذي يؤدي إلى قيام السلطة التنفيذية، بطلب إعتمادات إضافية من السلطة التشريعية لمواجهة النقص الذي ظهر في الإعتمادات المرصدة⁽¹⁾.

ج- **ميزانية الدورة الاقتصادية:** تتعاقب على الإقتصاديات الرأسمالية تقلبات إقتصادية دورية تتخذ شكل كساد أو رخاء قد يصاحبه تضخم إذا كان الطلب الفعلي يتجاوز حد التشغيل الكامل، وأمام تعاقب هذه الدورات، فكر الإقتصاديون بعمل ميزانية عامة تستغرق فترة الدورة بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لتخفيض الطلب الفعلي إلى الحد الذي يكفي بالكاد تشغيل الطاقة الإنتاجية للإقتصاد بكامله وفي فترة الكساد تقوم الدولة بالتدخل عن طريق زيادة النفقات العامة حيث تمول هذه الزيادة عن طريق الفوائض التي حققتها الدولة في فترة الرخاء⁽²⁾، وأصبحت هاتان الفترتان تسميان بالدورة الإقتصادية ولذلك رأى الإقتصاديين أن في إستطاعة الدولة أن تستخدم موازنتها للتأثير على الحياة الإقتصادية، من خلال مساهمتها في معالجة الآثار الضارة للدولة الإقتصادية، بحيث لا تتحدد في سنة واحدة وإنما خلال دورة إقتصادية كاملة، أي بين خمس سنوات وعشر سنوات في المتوسط⁽³⁾، بالإضافة إلى الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الإقتصادية والإجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات⁽⁴⁾، والجدير بالذكر هناك إستثناءات تتمثل في إعتمادات التعهد وتأجيل الإعتمادات:

⁽¹⁾ العلي قليح عادل، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان 2007، ص 515-516.

⁽²⁾ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 162.

⁽³⁾ رشام كهينة، المرجع السابق، ص 116.

⁽⁴⁾ خزاري عفاف، المرجع السابق، ص 22.

أ- إعتامادات التعهد: هي الإعتامادات التي تفتح لمدة تتجاوز السنة وتخصص لتنفيذ البرامج الإستثمارية التي لا يمكن إنجازها خلال سنة واحدة، ويخول هذا النوع من الإعتامادات للإدارة حق التعهد بنفقات إجمالية معينة خلال عدد من السنوات.

ب- تأجيل الإعتامادات: يمدد هذا الأسلوب ترخيص الميزانية إلى ما بعد نهاية السنة المالية، وهو يهدف إلى منع الإدارات العمومية من التسرع في استهلاك كافة الإعتامادات قبل نهاية السنة المالية، ولتطبيق هذا الأسلوب لابد من التمييز بين نوعين من النفقات:

- أن تأجيل الإعتامادات يمنع فيما يخص نفقات التسيير إلا في حالات محددة.
- أما في مجال نفقات التجهيز والإستثمار فإن إعتامادات الدفع التي لا تستعمل في 31 ديسمبر يمكن نقلها لميزانيات السنوات اللاحقة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مبدأ تخصيص النفقات

بموجب قانون المالية يوجب قانون التخصيص توجيه الإعتامادات المفتوحة نحو مجالات محددة، بحيث أن المسيرين ليس لهم الحق أو بمعنى آخر لا يمكنهم استعمال هذه الإعتامادات حسب رغباتهم، بل لابد من هؤلاء المسيرين إحترام توزيعها، فكلما كان التخصيص في الإعتامادات مطبق بعناية، كلما كانت مراقبة الجهة المانحة للترخيص ممكنة وفعالة⁽²⁾.

أولاً: تعريف مبدأ التخصيص في النفقات: يقضي هذا المبدأ بأن يخص إعتاماد لمصلحة معينة لإجراء عملية محددة في حدود مبلغ معين، ويتميز بالخصائص التالية:

أ- **تحديد المصلحة المستفيدة من الإعتاماد:** يقضي مبدأ التخصيص من أن تحدد هذه المصلحة بطريقة لا يشوبها أي لبس.

⁽¹⁾ يلس شاوش بشير، المرجع السابق ص 146-147-148.

⁽²⁾ مسعودي عبد الكريم، المالية العامة، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، كلية العلوم الإقتصادية و الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد دراية، أدرار، 2018-2019، ص 57.

تخصص لكل وزير الإعتمادات المتعلقة بالمصالح المركزية التابعة لدائرته الوزارية، و للوالي للإعتمادات المرتبطة بالمصالح غير المركزية التابعة للدولة والواقعة في حدود إقليمه.

ب- موضوع الإعتماد: كما تخصص الإعتمادات وتوزع حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم، وتوزع أو تخصص نفقات التسيير حسب 4 عناوين يحتوي كل عنوان منها عدة أقسام.

- العنوان الأول: أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- العنوان الثاني: تخصيصات السلطات العامة.

- العنوان الثالث: وسائل المصالح.

- العنوان الرابع: التخلات العمومية⁽¹⁾.

ج- مبلغ الإعتمادات: كما يقضي مبدأ التخصيص أن يحدد مبلغ النفقة بصفة حصرية، أي لا يمكن تجاوزه، إلا بترخيص من السلطات المختصة، وهو المبدأ العام الجاري به العمل بحيث تتخذ أغلبية الإعتمادات طابعا حصريا⁽²⁾.

ثانيا: الإستثناءات الواردة على مبدأ التخصيص في النفقات: لمبدأ التخصيص عدة إستثناءات على إعتبار أن بعض الإعتمادات لم تخصص إطلاقا وأخرى لم يحدد مبلغها، وأخرى حتى وإن كانت مخصصة ومبلغها محدد إلا أنها قابلة لتعديل تخصيصها.

أ- الإعتمادات الغير مخصصة: تدرج الحكومة في الميزانية إعتمادات إجمالية يكون الغرض منها مواجهة نفقات طارئة أو محتملة والتي يكون توزيعها صعب التحديد عند وضع الميزانية.

ب- الإعتمادات غير الحصرية: إن جميع الإعتمادات المدرجة في قانون المالية لها طبيعة حصرية، فلا يمكن للأمر بالصرف أن يتعدى المبلغ المحدد في الميزانية، إلا أن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها من شأنه أن يعرقل نشاط الإدارة في بعض الحالات الإستثنائية.

⁽¹⁾ ليس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 148-149.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 150.

- وقد تم إقرار نوعين من الإعتمادات هما الإعتمادات التقييمية، والإعتمادات الوقتية.

1- الإعتمادات التقييمية: تستعمل هذه الإعتمادات للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو إتفاقيات مبرمة قانونا، كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة، إذ تطبق هذه الإعتمادات كأصل عام على بعض النفقات التي لا يمكن توقعها عند وضع الميزانية، أي قبل بداية السنة المالية، والهدف من وضعها فإنه يكمن في إمكانية تجاوز مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات إذا ما تبين خلال السنة المالية أن هذه الإعتمادات غير كافية⁽¹⁾.

2- الإعتمادات الوقتية: تطبق على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع التخصيص الوارد في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية، وتحدد قائمة هذه الإعتمادات سنويا بواسطة قانون المالية.

ج- تعديل توزيع الإعتمادات: هناك بعض حالات إستثنائية يجيز القانون المتعلق بقوانين المالية تحويل الإعتمادات أو نقلها عن طريق التنظيم وذلك تحت شروط معينة يتعلق بعضها بنفقات التسيير وبعضها الآخر بنفقات التجهيز.

1. نفقات التسيير: توزع إعتمادات التسيير حسب الوزارات بواسطة قانون المالية ضمن الجدول "ب" عن الميزانية، أما توزيعها داخل كل دائرة وزارية يجرى بمرسوم، ولهذا لا يمكن مبدئيا تعديل هذا التوزيع خلال السنة إلا في حالات إستثنائية نصت عليها المادة 32 من القانون المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾ : « يمكن تعديل جميع الإعتمادات المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية.

⁽¹⁾ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 150.

⁽²⁾ المادة 32 من القانون رقم 88-05، المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988، يعدل و ينم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

2. نفقات التجهيز: يحدد توزيعها بين القطاعات بموجب قانون المالية وهو المبدأ الذي أكدت عليه المادة 36 من القانون المتعلق بقوانين المالية.

لكن الفقرة الثانية من نفس المادة تراجعت عن هذا المبدأ عندما رخصت للسلطة التنظيمية تعديل التوزيع المقرر عن طريق التشريع دون أي قيد أو شرط⁽¹⁾، كما أجازت المادة 39 في نفس الوقت للولاة أن يقوموا ضمن حدود إعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم بإدخال تعديلات على توزيعها وذلك إما بنقلها من فصل إلى فصل آخر ضمن نفس القطاع وإما بإجراء تحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية⁽²⁾.

المطلب الثالث: الحدود الدستورية للإختصاصات المالية للبرلمان

يملك البرلمان الولاية العامة على الأحوال العمومية، وذلك عن طريق مشاريع قوانين المالية، التي تتضمن النفقات العامة ويقتصر دور البرلمان على التصويت عليها خلال مواعيد دستورية محددة⁽³⁾، وهذا يشكل قيد على سلطة البرلمان ومن بين الحدود الدستورية للإختصاصات المالية للبرلمان، محدودية دور البرلمان في المجال المالي (الفرع الأول)، السلطات الواسعة للحكومة في تجاوز الإختصاص المالي للبرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية دور البرلمان في المجال المالي :

تظهر محدودية سلطة البرلمان ودوره في المجال المالي من خلال المناقشة المحدودة لقانون المالية (أولاً)، وتقييد سلطة البرلمان في الإقتراح وتعديل مشاريع المالية (ثانياً).
أولاً: المناقشة المحدودة لقانون المالية: يمارس البرلمان دوره الرقابي على النفقات العمومية، من خلال حق النواب في مناقشة مختلف النفقات العمومية التي تقترحها الحكومة في إطار

(1) المادة 36 من القانون رقم 88-05.

(2) المادة 39 من القانون نفسه.

(3) حاج حفصي سفيان، المرجع السابق، ص 41.

مشاريع قوانين المالية⁽¹⁾، التي يجب أن تعرض على البرلمان من أجل المناقشة ومنح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، سواء تعلق الأمر بالنفقات العمومية المقترحة في مشروع قانون المالية السنوي، أو في مشروع قانون المالية التكميلي، إلا أن المشروع الدستوري عمد إلى تنفيذ هذا الدور الرقابي الذي يتمتع البرلمان.

- تحديد أمد المناقشة: يمنح البرلمان السلطة التنفيذية رخصة الإذن بالإنفاق العمومي في مدة زمنية يتم تحديدها عادة عن طريق الدستور، مع العلم أن القانون 84-17 الخاص بقوانين المالية، لم يحدد مدة زمنية لتقديم الرخصة البرلمانية ونجد هذا التحديد من خلال التعديل الدستوري 2016، الذي حدد بصريح نص 138⁽²⁾ منه على مدة زمنية، لا يجب للبرلمان أن يجاوزها أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية.

- إن الحرص على تحديد مدة زمنية للمناقشة البرلمانية، وإن كانت من الناحية العلمية يخدم سير المرافق العمومية بشكل منتظم، وذلك بتمويلها الإعتمادات المالية المطلوبة لضمان حسن سيرها، وبالتالي فإن المناقشة قد تعرقل عمل مختلف مرافق الدولة، إلا أن تحديد مدة المناقشة والآثار الناجمة عن هذا التحديد، لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على المالية، خاصة وأن أساس الرقابة البرلمانية يكون من خلال مناقشة الإعتمادات المطلوبة من طرف الحكومة⁽³⁾، لذا فإن تحديد أمد هذه المناقشة البرلمانية يعرقل عملية الرقابة على النفقات العمومية.

- آجال منح الترخيص: يعتبر تصويت البرلمان على مشاريع قوانين المالية الوسيلة القانونية الوحيدة لمنح الرخصة البرلمانية لصرف النفقات العمومية، وبالرجوع إلى النصوص الدستورية التي تحدد مدة التصويت على مشاريع قوانين المالية نجد أنها مدة قصيرة

⁽¹⁾ دنينني يحي، المرجع السابق، 104.

⁽²⁾ المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

⁽³⁾ محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 366.

وسريعة منذ لحظة إنعقاد البرلمان⁽¹⁾ فتقدر هذه المادة حسب نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ب75 يوما، وحسب القانون فإنه يتم توزيع هذه المدة على كلا غرفتي البرلمان كما يلي:

من العوامل في تقديرها، وبالتالي فإن مدة 75 يوما الممنوحة للبرلمان لدراسة ومناقشة مشروع قانون المالية من الناحية العملية.

ثانيا: تقييد سلطة البرلمان في الإقتراح والتعديل: تنص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016⁽²⁾ على مايلي: « لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترفة إنفاقها »

من خلال القراءة لنص المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري ذكر حالة واحدة في المادة والمتعلق باقتراح النواب مع العلم أن الفرق بين الإقتراح والتعديل كبير، بحيث أن الأول متعلق باقتراح نص موجود أما التعديل فيتعلق بإثراء النص محل المناقشة بتعديلات النواب حيث يقصد من مصطلح الإقتراح كل إقتراح و كل تعديل من جانب النواب، إن الغرض من ممارسة حق التعديل قد يكون ليس إدخال النواب، إن الغرض من ممارسة حق التعديل قد يكون ليس إدخال تعديل من جانب النواب، وإنما فرصة للنواب أو الحكومة لتقديم إقتراحات أو مشاريع قوانين⁽³⁾، لما توفره هذه الطريقة من ربح الوقت واختصار الإجراءات.

(1) محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 367.

(2) المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

(3) بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المرجع السابق ص 103.

وقد منح المشرع الدستوري من حيث المبدأ حق التعديل لكل من الحكومة والبرلمان بمعنى أنه يكون من حق الحكومة أن تتقدم باقتراحات ترمي إلى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان⁽¹⁾.

كما أنه من حق أعضاء الهيئة التشريعية كذلك إقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة، غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود تتمثل فيما يلي:

أ- رفض التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة: المقصود باللجنة المختصة تلك التي يعينها الأمر، أي اللجنة التي درست مشروع أو إقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل، إذا كان تعديل مقترحات ومشروعات القوانين حقا مشتركا بين أعضاء البرلمان والحكومة، إلا أن الدستور أعطى لهذه الأخيرة الحق في أن تعرض على التعديلات⁽²⁾ التي تعرض أولا على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من التغيرات التي يطالب بها البرلمانون خلال المحاولات، في حين أن الحكومة تكون حرة في إقتراح ما تشاء من التعديلات⁽³⁾، دون أن يحد سلطتها في هذا الصدد أي قيد أو شروط.

ب- رفض المقترحات والتعديلات المكلفة لمالية الدولة: تعتبر كل الإقتراحات والتعديلات التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية أو خلف نفقات جديدة حيث نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تكون غير مقبولة فتحت أمام السلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا في ظل شروط معينة، بحيث يجب أن تقدم هذه التعديلات من طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو يقدمها من طرف 10 من أعضاء

(1) خزاري عفاف، المرجع السابق، ص 59.

(2) بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 103.

(3) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 140.

البرلمان، كما يملك سلطة تقدير قبول التعديلات أو رفضها مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

قاسي يعيق في التعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم، وقد تم تصنيف على النواب من حيث المدة، بحيث يجب أن يودع إقتراح التعديلات في مدة زمنية قصيرة نسبيا⁽²⁾، أن القاعدة المرجعية التي بواسطتها يتم تقديم مدى الفاعلية للمالية لأي تعديل تأسس بواسطة الحق الثابت الموجود سابقا لمقتضى النصوص القانونية، وأحيانا عن طريق النص محل المناقشة فهذا النص يصلح أن يكون قاعدة مرجعية، بالنسبة للمالية العمومية، وبالتالي فإن كل التعديلات والإقتراحات البرلمانية التي تجعلها أقل كلفة تعتبر مقبولة، حتى وإن كانت بالنسبة للحق الثابت، ترفع في قيمة الأعباء الثابتة أو تخفيض من الموارد العمومية ويرجع سبب هذا تنفيذ محل النواب لأسباب إنتخابية إلى تخفيض الضرائب أو الرفع من حجم النفقات تاركين للحكومة مهمة إتخاذ مصادر جديدة لتمويل النفقات الي بادروا بها أو لتعويض الموارد المنخفضة⁽³⁾.

الفرع الثاني: السلطات الواسعة للحكومة في تجاوز الإختصاص المالي للبرلمان

إن السلطة الممنوحة للبرلمان في إقرار الميزانية العامة للدولة وذلك بمنح رخص لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العمومية القابلة للسلطات الواسعة للجهاز التنفيذي في مادة الميزانية وذلك بالتصرف وبشكل واسع في الإعتمادات المالية عن طريق السلطة التنظيمية، فالإعتمادات المرخص بها موزعة مع كل فصل من فصول الميزانية.

⁽¹⁾ المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

⁽²⁾ جاء في المادة 61 في الفقرة الثابتة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني « يودع من أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التغيير ».

⁽³⁾ خزاري عفاف، المرجع السابق، ص 60.

والقانون رقم 84-17 قد نص على أن التخصيص الأولي للإعتمادات يمكن تعديله خلال السنة المالية⁽¹⁾، وذلك عن طريق نظام تحويل الإعتمادات (أولاً)، وتقنية نقل الإعتمادات (ثانياً) وإحداث فصول جديدة خلال السنة المالية (ثالثاً).

أولاً: نظام تحويل الإعتمادات: تحويل الإعتمادات طبق المادة 1/33 من القانون 17/84 هو تعديل لا يغير طبيعة النفقة، وإنما يغير المهلة المسؤولة عن تنفيذها⁽²⁾. وفي الحقيقة أن هذه التقنية تستعمل على وجه الخصوص عند بروز تعديل حكومي، فتحول إختصاص وزارة إلى أخرى يقتضي ذلك أن يتبع بتحويل الإعتمادات المناسبة⁽³⁾.

واستعمال الحكومة لهذه التقنية يتم بواسطة مراسيم رئاسية وهذا نظرا لخطورتها، وبانتهاج أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من قيد المصادقة البرلمانية على توزيع الإعتمادات⁽⁴⁾ وتجدر الإشارة إلى أن تحويل الإعتمادات قل ما يكون من وزارة إلى أخرى، وإنما يتم على وجه الخصوص من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معينة تحتاج إلى تدعيم ميزانيتها للبشر.

وعليه فبالرغم من أن تقنية تحويل الإعتمادات لا تمس برخصة الميزانية، وإنما تخفف من جهود الرخصة، إلا أن كثرة اللجوء إلى هذه التقنية تعطيها نوعاً من المرونة لذلك نجد أن عمليات تحويل الإعتمادات تمتاز بالمرونة أكثر من عمليات نقل الإعتمادات⁽⁵⁾.

(1) جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 99.

(2) نص المادة 1/33 : « تحول التحويلات و تعين المهلة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغيير طريقة هذه النفقة ».

(3) برزيق زكرياء، كيفية وضع إعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر بن عكنون، 2005، ص 59.

(4) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 153.

(5) « يختلف تحويل الإعتمادات المالية عن نقل الإعتمادات المالية فالأولي تغير من طبيعة النفقة وحالته فإنها لا تغير طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية وإنما لا تعتبر طبيعة المصلحة المكلفة المحددة في قانون المالية وإنما تغير فقط في طبقة المصلحة المكلفة أو المسؤولة عن تنفيذ النفقة » نقلا عن حبوش وهيبية، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 10 ماي 2018، ص 207.

إن التعديل الذي تتضمنه عمليات تحويل الإعتمادات المالية ما هو إلا تعديل عضوي و ليس مادي، وذلك نجد أن من عمليات تحويل الإعتمادات المالية تمتاز بالمرونة أكثر من عمليات نقل الإعتمادات⁽¹⁾.

بالنسبة للقانون الجزائري نص بموجب المادة 32 و 33⁽²⁾ من قانون رقم 17/84 نص على إمكانية تحويل الإعتمادات وكذلك القانون الفرنسي نص في كلا من القانون القديم رقم 02/59 في المادة 2/14 منه، والمادة 12 من القانون الجديد رقم 2001-692.

- فتمتاز عمليات تحويل الإعتمادات المالية في بساطة الإجراءات المتعلقة بها، وذلك مقارنة بعمليات النقل، ففي التشريع الفرنسي القديم نجد أن عمليات التحويل تتم بدون قيد تحديد، فبمجرد قرار بسيط من وزير المالية يكفي للقيام بأي عملية تحويل للإعتماد ما، و على خلاف النقل فإنه لا يجوز لأي تحويل أن ينشئ فصول جديدة في الميزانية، فهو يتضمن فقط تحويل الإعتماد المخصص لوزارة معينة إلى وزارة أخرى⁽³⁾.

ثانيا: تقنية نقل الإعتمادات: يقصد بتقنية نقل الإعتمادات المالية تلك التي تعدل طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية للسنة مسبقا⁽⁴⁾ وهذا على خلاف ما رخص به البرلمان وطالما أن عمليات النقل تجري داخل نفس الوزارة فإنها لا تؤدي إلى تغيير المبلغ الإجمالي المخصص لكل وزارة⁽⁵⁾.

وبالتالي يمكن وصف النقل لتخصيص مبالغ فصل ليسقيه منها فصل آخر، وهو التطور الغالب على هذه التقنية⁽⁶⁾.

(1) جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 102.

(2) المادتين 32 و 33 من القانون رقم 17-84.

(3) جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 102.

(4) نص المادة 2/33 من القانون 17/84 « تعدل عمليات النقل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة، غير أنه لا يمكن

القيام بأي نقل للإعتمادات من إعتماد تقييمي أو وفي لفائدة إعتماد حصري ».

(5) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 153.

(6) برزيق زكرياء، المرجع السابق، ص 100.

ومادام أن عملية النقل تمس طبيعة النفقة التي صادق عليها البرلمان، وخضعت على أساسها في قانون المالية للسنة للمناقشة والتصويت، فإن القيام بها يستلزم توافر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

- عملية نقل الإعتمادات طبقا للمادة 32 من قانون 17/84 تتم ضمن ميزانية نفس الوزارة، فالنقل هو توزيع داخلي للإعتمادات الوزارة.
 - حسب المادة 34 من قانون 17/84 لا يمكن إجراء نقل الإعتمادات من فصول تتضمن إعتمادات الموظفين إلى فصول أخرى⁽¹⁾.
 - بخلاف عملية التحويل التي تتم بمرسوم رئاسي فإن عملية النقل تتم بمرسوم تنفيذي، البناء على تقرير وزير المالية.
 - وكذلك طبقا لأحكام المادة 33 من القانون 17/84 يمكن القيام بأي نقل للإعتمادات من اعتماد تقييمي او وفي لفائدة اعتماد خصري.
- يضاف إلى شرطين آخرين هما:

- الشرط 01: التعديل أن لا يتجاوز حدود 20% من التخصيص الأصلي الأقل تخصيصا من الإثنين.
- الشرط 02: لا يمكن لأبواب الإقتطاعات أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل الإعتمادات إنطلاقا من تحويل الإعتمادات إنطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة⁽²⁾.
- وتحديد حد أقصى لا يمكن للحكومة تجاوزه للتعديل مأخوذ من جهة من فكرة أن عملية نقل الإعتمادات المالية، ومن جهة أخرى من شأنه أن يضمن احتراماً لرخصة الميزانية، خصوصا مع ضرورة تخصيص هذه النسبة⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 34 من القانون رقم 84-17.

⁽²⁾ حبوش وهيبة، المرجع السابق، ص 210.

⁽³⁾ تشير إلى القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 رقم 2001-692 فقد خفض سنة التعديل إلى 2% طبق للمادة 12 منه تخانت على ضرورة إعلان اللجان الحالة للبرلمان. نقلا عن حبوش وهيبة، ص 210.

- أما نفقات التجهيز فطبقا لنص المادة 1/36 من القانون رقم 17/84 يحدد توزيعها بين القطاعات بموجب قانون المالية⁽¹⁾.

ثالثا: إحداث فصول جديدة خلال السنة المالية: إن نقل أو تحويل الإعتمادات هو يتم بين فصول موجودة، وليس بنقل أو تحويل إعتماد لإعتماد آخر ينشأ خصيصا لهذا الغرض، لأن إحداث أي فصل في قانون المالية يفترض فيه أن يكون محل مناقشة من طرف البرلمان، وهذا إحتراما للرخصة البرلمانية للميزانية.

فقبل صدور قانون 17-84 منع مشروع الحكومة من أن تحدث فصول جديدة خلال السنة، حيث في إطار قانون المالية لسنة 1966 وبموجب أحكام المادة 4 مكرر ثبت هذا المنع إلا في حالة تحويل الإختصاصات أو المصالح، ونفس الحكم بالنسبة لقانون المالية لسنة 1967 بموجب المادة 8 منه⁽²⁾.

بعد صدور قانون 17-84 لم يشر إلى هذا المنع على الحكومة في إحداث فصول جديدة، وحتى الإضافة التي أدخلت على المادة 32 بواسطة المادة 152 من قانون المالية لسنة 1993 لم تتطرق إلى هذا الشرط الجوهري الذي يضمن الشفافية المالية بمنع إحداث فصول جديدة خلال السنة.

وفي الحقيقة إن إحداث فصول جديدة خارج إطار السلطة التشريعية يعد خرقا ومساسا برخصة الميزانية، لذلك فسكوت القانون رقم 17-84 عن الإشارة لهذه النقطة ينبغي أن لا يفسر إيجابا لصالح الحكومة، مادام أنه يتعارض مع مبدأ دستوري بأحقية البرلمان في المناقشة والمصادقة على رخصة الميزانية. لذلك إذا كان لابد في إحداث فصول جديدة

⁽¹⁾ نص المادة 2/36 على « يحدد التوزيع بين القطاعات للإعتمادات الممنوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي

من المخطط السنوي بموجب قانون المالية.

⁽²⁾ إبرزيق زكرياء، المرجع السابق، ص 102.

فينبغي أن تكون في إطار قانون المالية التكميلي وليس بمراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

المبحث الثاني: الصلاحيات الدستورية للحكومة في المجال المالي

السلطة التنفيذية هي المؤهلة من الناحية الإدارية في تحضير الميزانية العامة، وإنفرادها بهذه السلطة يعود إلى إعتبارات عديدة منها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برنامجها، فالسلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبلغ الإيرادات وتحديد النفقات العامة⁽²⁾ وبناء على ذلك فهذه السلطة تقوم بإعداد وتحضير مشروع قانون المالية (المطلب الأول)، وبعد المصادقة على هذا المشروع تأتي مرحلة تنفيذ الميزانية أي صرف النفقات وتحصيل الإيرادات عن طريق الأعوان المكلفين بذلك عبر مجموعة في المراحل والخطوات تتمثل في مرحلة تنفيذ قانون المالية (المطلب الثاني)، وللحكومة صلاحيات إستثنائية تمارسها في المجال المالي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: إعداد وتحضير مشروع قانون المالية

إن مهمة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية في معظم دول العالم من إختصاص السلطة التنفيذية يبدأ بتحضير الميزانية على مستوى الوحدات الإدارية القاعدية التابعة لكل وزارة وفق إجراءات إدارية، فهذه المرحلة أساسية تدخل فمنها بعض المديرية التي تساهم في عملية التحضير بإتباع إجراءات معينة وإحترام مبادئ هامة، فلذلك نتناول إعداد

⁽¹⁾ حبوش وهيب، المرجع السابق، ص 112-113.

⁽²⁾ العيداني سهام، المالية العامة، محاضرات موجهة لطلبة سنة أولى ماستر، تخصص: قانون اداري، معهد الحقوق والعلوم

السياسية، المركز الجامعي نور البشير البيض، ص28.

وتحضير مشروع قانون المالية (الفرع الأول)، والأجهزة والإدارات المساهمة في هذا المشروع (الفرع الثاني)، و أخيرا كيفية صياغة هذا المشروع (الفرع الثالث).

الفرع الأول: السلطة المختصة في إعداد مشروع قانون المالية

يعتبر إعداد الميزانية العامة إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية فوزير المالية هو الذي يقوم بإجراء الدراسات المتعلقة بتجديد الوسائل المثلى لإتباع الحاجيات العامة وتحضير الميزانيات على طولها (أولا) كما يملك رئيس الجمهورية صلاحيات في ذلك (ثانيا) مع مشاركة الوزراء في إعداد الميزانية تحت إشراف وزير المالية (ثالثا).

أولا: صلاحيات وزير المالية في إعداد وتحضير مشروع قانون المالية: يتمتع وزير المالية بصلاحيات فعالة في عملية تحضير مشروع قانون المالية العامة لدولة بشقيها ميزانية الدولة للتسيير والتجهيز، وهذا بعد تحول إختصاصات المندوب لتخطيط إلى الوزير المكلف بالمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-40 إلى مسار متواصل⁽¹⁾، بمعنى أن خلال كل شهر سنة تحضير للوزير ومديريته التعبة دور من الأدوار عليه أن يقوم بها خاصة فيما يتعلق بإختيار الواجب منها الاولوية، وهي نتيجة لحلقة متواصلة من القرارات.

أ- إعداد وزير المالية تقرير توجيه إلى مجلس الحكومة

يعمل وزير المالية ومن أجل تحقيق التوجيهات الميزانية نحو الميزانية العامة للدولة سواء في جانب التسيير والتجهيز إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد⁽²⁾.

فيقدم وزير المالية مجموعة من التدابير وأعمال تفصيلية للوضع الإقتصادي العام و المشاريع التي تهدف الدولة القيام بها⁽³⁾.

⁽¹⁾برزيق زكرياء، المرجع السابق، ص 65.

Voir Jean Bernard Maité, La discipline Européenne Revu Finace Française Publique N°120/⁽²⁾
2012, page 174.

⁽³⁾برزيق زكرياء، المرجع السابق، ص 66.

حيث يظهر على ضوء ذلك مدى إمكانية زيادة الإعتمادات بالنسبة لقطاعات معينة، أو على العكس من ذلك يتحتم اللجوء إلى تقليص الإعتمادات⁽¹⁾، معتمدا في ذلك على المديرية العامة للميزانية، والمديريات الأخرى التابعة له ورأي بعض الهيئات الإستشارية مثل البنك الذي يعد تقريرا حول حركة رؤوس الأموال والتدفقات النقدية خلال فترة محددة، والمجلس الشعبي الوطني الإقتصادي والإجتماعي، الذي يتولى تحرير ملخص مفصل حول الظروف الإقتصادية والإجتماعية والمالية اللذان يعتبران القاعدة الأساسية لتأطير مشروع قانون الميزانية والمالية.

ثم يقوم وزير المالية من خلال الإدارة التقنية المتمثلة في المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للدراسات والتقدير بتحضير تقرير موجه إلى مجلس الحكومة يتضمن : تقرير حول الإيرادات العمومية تقدير خاص بتوقعات الإقتصاد الكلي الذي يعتمده وزير المالية في تشكيل هذا التقرير إلى محاولة إعطاء نظرة مستقبلية بتوفير المعطيات والإقتراحات الممكنة والمتعلقة بالتوجيهات التي أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة لتكون متلائمة مع الحقائق الإقتصادية والمالية للدولة، كذلك تقديم النصائح للحكومة في مجال إستخدام الموارد⁽²⁾، ليتم في الأخير تخلص توجيهات والتعليمات التي توجه أشغال وقت إعداد مشروع الميزانية وتحديد القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المسقيلة⁽³⁾.

(1) أحمد مراد، إعداد وموازنة الميزانية العامة وإعتمادها في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية لجامعة الدول العربية، 1972، ص 34.

(2) الأسود صادق، مساهمة المجالس العمومية في ترشيد النفقات العامة - حالة الجزائر - أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 196.

(2) أبو بكر نادية، " مركز وزير المالية في مجال الميزانية العامة للدولة "، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الجزائر، العدد 5، ص 90.

ب/ إعداد وزير المالية مذكرة منهجية: بعد قيام وزير المالية بتحديد التوجيهات الميزانية بموجب التعليمات المنبثقة عن تقرير سابق من طرف مجلس الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول، يعد وزير المالية مذكرة منهجية من خلال المديرية الفرعية لميزانيتي التسيير والتجهيز ولمساعدة قسم التخليص والدراسات وهذا تجسيدا وتطبيقا لصلاحيات وزير المالية في هذا المجال وفقا للمرسومين التنفيذيين⁽¹⁾ رقم 95-54 المؤرخ في فبراير 1995 والمرسوم رقم 98-227 المؤرخ في يوليو 1998، حيث تنص المادة 28 منه على أن وزير المالية يبلغ المختصين ومسؤولو المؤسسات والإدارات المتخصصة المذكورة في المادة 4 بجميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من ميزانية التجهيز للدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودراسته عند الحاجة، بتعليمة من " وزير المالية "، بالإضافة إلى ذلك ووفقا للمادة 6 من المرسوم رقم 95-54 التي تنص « إن وزير المالية يبادر بالاتصال مع الوزراء والسلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية المماثلة : " المعنيين " وهذا وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-40 إلى وزير المالية في ما يخص إعداد ميزانية وإعتمادات التجهيز والتي تنص " وزير المالية مراعات لمبادئ الوحدة وعالمية وسنوية الميزانية يعد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز بالاتصال مع الوزراء المعنيين "⁽²⁾».

لترسل فيما بعد إلى كافة الوزراء والهيئات المتخصصة من أجل الإدلاء بإقتراحاتهم في ما يخص تحضير مشاريع ميزانياتهم لسنة مقبلة وفي موعد يحدده وزير المالية وبالتالي فإن هذه المذكرة المنهجية تقدم في الغالب في قسمين متميزين :

(3) بوبكر نادية، المرجع السابق، ص 90.

(2) محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية 1998-1999، ص 123.

القسم الأول: الواجب إحترامها من طرف الوزارات المنفقة وفق تقدير وإعداد الميزانية وهذه التعليمات غالبا ما تخص وتتصب على إعتمادات التسيير وبالخصوص الإستعمال الأمثل للعنصر البشري، فتسج بعض الشروط الخاصة لإعتمادات التسيير والتي قد ترجع لها نسبة معينة لتقليصها مقارنة مع النسبة الماضية ومن جانب آخر قد يمنع كل إجراء من شأنه خلق مناصب شغل جديدة⁽¹⁾.

القسم الثاني: يحتوي على معلومات أساسية حول كيفية إعداد ميزانية الدولة والشكل الذي تقدم فيه هذه المعلومات حتى تكون متجانسة لتسهيل عملية البيانات حيث ترفق بجداول محددة سلفا والتي يجب أن تملئ من قبل الوزارات المنفقة وهذا إعتمادا على تجانس الوثائق وطريقة تبويبها لتشغيل تجميعها⁽²⁾.

كما أن هذه المذكرة تشعر المعنيين بأهم النصوص والتعليمات الجديدة الواجب مراعاتها وقت الإعداد كتذكيرهم مثلا:

المادة 25⁽³⁾ من القانون رقم 84-17 التي بمقتضاها ألغية فكرة التجديد التلقائي لإعتمادات حيث يجب أن تبرر كل الإعتمادات المفتوحة لست مالية لا تحول للمصلحة الحق في تجديدها لسنة مالية موالية إلا بعد تبريرها.

فعلى سبيل نجد المذكرة المنهجية لتحضير قانون المالية لسنة 2006⁽⁴⁾، توجه وتعلم الوزراء لمجموعة من التعليمات فنجد أنه بخصوص ميزانية التسيير نأخذ بعين الإعتبار التطور المعني للموظفين العمليين، وينبغي على إقتراحات الميزانية سنة 2006، تطهير

⁽¹⁾برزيق زكرياء، المرجع السابق، ص 112-113.

⁽²⁾بو بكر نادية، المرجع السابق، ص 90.

⁽³⁾المادة 25 من القانون رقم 17/84.

⁽⁴⁾امبالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة نيل درجة الماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 101.

المناصب المالية على مستوى كل قطاع من خلال: عملية إعادة نشر فائض المستخدمين، الإحالة على التقاعد للموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية والتنظيمية وتقييم ملائمة الإحتفاظ أو من عدمه بالمناصب المالية غير المقبولة بالإضافة إلى الإستعانة بخدمات مكاتب الدراسات أو المستشارين، أما فيما يخص ميزانية التجهيز ينبغي صيانة الإقتراحات على أساس حصيلة سنة 2004 وحصيلة سنة 2005 مع إبراز ظروف إنجاز المشاريع الإنجازات المادية والمالية، وكذا النتائج المحصل عليها، وبالتحديد نجد أن وزير المالية في هذه التعليمات والتوجيهات والموجهة إلى كافة الوزارات⁽¹⁾.

وهذا تماشيا مع برنامج الحكومة في إطار إنجاز مشروع قانون المالية لسنة على أساس تحديد النقاط التالية: رسم العميد الإقتصادي الكلي والمالي، تحقيق التوازن الجهوي وشروط إستعمال الموارد العمومية، توضيح مؤشرات المتابعة لإنجاز الأهداف المرسومة، الأدوات المالية الواجب إدراجها في مشروع قانون المالية والتدابير الرامية إلى تحقيق التوازنات الرامية إلى التوازنات، إذ نجد أن وزير المالية خلال هذه المذكرة يعلم المشاركون في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة وقدرتها المالية على تحديد سقف النفقات بمعنى أن الإدارات المنفقة يجب عليها أن تعتمد على قواعد ونسب الإرتفاع خلال المقترحات مع إحترام المعطيات الملحقة بالمذكرة المنهجية⁽²⁾.

ج- تحقيق الإقتراحات الميزانية: بعد انهاء وزير المالية تحديد التوجهات الميزانية يقوم بإرسال المذكرة المنهجية إلى كل الوزارات ومختلف الصناعات والمؤسسات المعنية بما فيها الوزارات و المؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة وكذلك الجماعات الإقليمية بإعداد إقتراحاتهم وتقديراتهم إعتمادا على بيانات المصالح والإدارة مضافا إليها

(1) أبو بكر نادية، المرجع السابق، ص 91.

(2) المرجع نفسه، ص 91.

تقديرات الإدارة المركزية⁽¹⁾، والتي غالبا ما تنشأ لها لجنة خاصة تتكون من مدير إدارة الوسائل ومديراتها الفرعية، ومديرية الوسائل العامة والميزانية والمراقبة إلى جانب مديرية التجهيز والتخطيط، وبشأن هذه اللجنة ممثل عن وزارة المالية يتمتع بالإطلاع الواسع و المعرفة.

ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في إعداد مشروع قانون المالية: تعتبر قوانين المالية ترجمة لبرنامج عمل الحكومة الذي هو تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية المنتخب والشعب هو من صوت لصالح هذا البرنامج السياسي وقوانين المالية وجهان لعملة واحدة وصاحب الإختصاص في البرنامج السياسي والإقتصادي هو الأقدر على تحويله إلى أرقام⁽²⁾.

قد أنهى نص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 إلى تعزيز سلطات رئيس الجمهورية التابعة لإختصاصه الدستوري.

ذلك بإلغاء من مجالات اختصاص البرلمان بالتشريع على المخططات الوطنية، وقد حلت البرامج⁽³⁾ الوطنية محل المخططات، هذه البرامج يصدرها رئيس الجمهورية كونها من إختصاصاته التابعة لمركزه الدستوري ومن برامج التتموي المعلن عنها في خطابه.

الإنتقال من أداة المخطط إلى البرنامج كوسيلة لتنفيذ الإستثمار العمومي، يترجم الفكر الجديد للدولة في محاولة لإحداث نوع من القطيعة مع السياسة الداخلية والتوجه نحو نظرة جديدة

(1) خلاصي محمد ، تحضير الميزانية العامة للدولة، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 1988، ص 54.

(2) تشانتشان منال، المجال المالي للبرلمان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018-2019، ص 174.

(3) إن التعريف الإصطلاحي للبرامج هو وضع مجموعة من الأهداف بغية تحقيقها في فترة محددة، ما يتطلب التوفر المستمر للإمكانيات التحويلية لضمان المرونة والسرعة في إنجاز المشاريع وقوانين المالية هي الوسيلة الأسرع لتنفيذها، نقلا عن مذكرة تشانتشان منال، ص 174.

تتم بالنجاعة والفعالية، وفي هذا السياق جاء المسعى الذي مس أكثر من دول بإختلاف مستوى تطورها والرامي إلى تحديث نظم الميزانية⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية، ثم تكريس استعمال قوانين قوانين المالية للسنة والتكميلية كوسيلة مثلى وفعالة لتحقيق هذه البرامج ووضعها حيز التنفيذ بواسطة حسابات التخصيص الخاص⁽³⁾.

إن أثر البرنامج على قانون المالية يبرر تدخل الجانب التنظيمي لتجسيد خطة العمل من طرف المنظم الممثل في رئيس صاحب البرنامج، هذا الأخير الذي لا يكون محل طرح للمصادقة البرلمانية، لأن الدستور تنص على البرامج⁽²⁾ ولم يحدد طبيعته القانونية، لكن بمجرد أنه تم الإعلان عن البرنامج في خطاب سياسة رئيس الجمهورية تجسيدا لبرنامجها فهو ينتمي لمجال غير مجال التشريع لذا تكون المبادرة بمشروع قانون المالية من طرف الرئيس، يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء⁽³⁾ وبما أن رئيس الجمهورية يمثل على أنه هيئة في الحكومة فإنه حتما أعلى سلطة للتحكيم بوضع قانون مشروع قانون المالية و الفصل فيها نهائيا قبل المصادقة عليها كمشروع.

ثالثا: صلاحيات الوزراء في المجال المالي: يعتبر المجال من بين المجالات الحساسة التي يتدخل فيه وزير المالية إلى جانب العلاقة الوثيقة التي تربطه بغيره من الوزراء أثناء تحضير مشاريع قوانين المالية.

(1) Michel bouvier, Marie-christine Esclassam, Jean. Pierre lassale, finance publiques, 10^e édition, L.G.D.J,2010, p22.

(2) رقم الإعلان عن برنامج دعم الإنتعاش الإقتصادي من طرف رئيس الجمهورية بمناسبة خطابه في افتتاح الندوة الوطنية للإطارات بتاريخ 26 أفريل 2001، للفترة الممتدة من 2001-2004.

(3) المادة 4/92 من دستور 1996.

يقوم الوزراء بإعداد مشروع ميزانية وزاراتهم مع التأكيد على بعض التدابير الضرورية التي لا يمكن إغفالها، والإقتراحات التي من شأنها أن تساعد على إعداد مشروع الميزانية وتجدر الإشارة أنه رغم إختصاص وزير المالية بتحضير مشروع المالية، لايعني حق التدخل في صلاحيات غيره من الوزراء فيما يخص عمليات التقدير لوزاراتهم لأن كل وزير أدرى باحتياجات وزارته⁽¹⁾.

- كما يجوز للوزراء بصفتهم كعنصر في الحكومة ومشارك في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية أو في إجتماعات الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول، بتقديم إقتراحات المبالغ القصوى لميزانية وزارتهم حيث يتراعى من أجل الحصول على الإعتمادات اللازمة ذلك في إطار البرنامج المسطر من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الأجهزة والإدارات المساهمة في إعداد مشروع قانون المالية

إن الوزير يعتمد في تحضير الميزانية على أجهزة وهيئات تعمل تحت وصايته وتحت رقابته مباشرة، فتنظيم هياكل التنسيق والدراسة الرامية إلى فحص أعمال وتدبير الميزانية التي تتطلب مساعدة ومشاركة الوزارات الأخرى، فوزارة المالية تشمل على مجموعة من الإدارات تلعب دورا هاما، أهمها المديرية العامة للميزانية (أولا)، المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك (ثانيا)، المديرية العامة للخزينة (ثالثا).

أولا: المديرية العامة للميزانية: إن وزارة المالية ترسل تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة السياسية العامة والمتعلقة بمدة سنة مقبلة، وبالتالي تبدأ العملية بإرسال التعليمات المتعلقة بالتقديرات إلى كل الدوائر الوزارية إلى جانب ذلك توضح طرق وآليات تقديم تلك المشاريع بعد ذلك تتولى كل وزارة بدورها إعطاء

⁽¹⁾ تشاننتشان منال، المرجع السابق، ص 179.

⁽²⁾ ايلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 68.

التعليمات القيمة لكل المصالح التابعة لها لإقتراح مشروع الميزانية الخاصة بمصالحها بعد الإنتهاء من ذلك تقوم الجهات الإدارية بإرسال مشروع ميزانيتهم إلى الوزارة الوصية في الآجال المحددة لتتولى جمع و حصل مجمل التقديرات والشروع في دراستها ومناقشتها⁽¹⁾.

وبعد ذلك يتم إرسال كل مشاريع الميزانيات إلى المديرية العامة للميزانية لتشروع في دراسة التقديرات لتأتي مرحلة المناقشة مع الوزراء وبعد إختتامها الخاص بكل الدوائر الوزارية بما فيها وزارة المالية مع إشراك المديرية العامة للضرائب التي تتدخل لدراسة مشاريع القوانين إلى جانب المديرية السياسيات الميزانية والمديرية العامة للميزانية، حيث يكمن دور مديرية السياسات الميزانية في إقتراح العناصر الأساسية والسعي للتحكم في هيكل النفقات بالإضافة إلى تقييم سياسات الميزانية⁽²⁾.

وللقيام بتقديرات الميزانية يشترط مراعاة جملة من المبادئ التي تقتضي سلامة الإدارة المالية إلى جانب ضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة مع تسهيل هذه الأخيرة والوقوف على أوجه الإنفاق والتحصيل (الإيرادات والنفقات العمومية)⁽³⁾، فلذلك يجب أن يعرض مشروع قانون المالية في شكل واضح ودقيق ومفصل لمجمل النفقات والإيرادات العمومية.

أ- **تقدير النفقات العمومية:** يوجد 3 أنواع من الإعتمادات: تقييمية ووقتيّة وحصرية.

⁽¹⁾ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 في 28-11-2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 75، المؤرخ في 02-12-2007.

⁽²⁾ خرفي أبو بكر الصديق، محمدي هشام، دور الإدارة في إعداد الميزانية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 25-26.

⁽³⁾ حشيش أحمد عادل، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص 299.

1. الإعتمادات التقييمية: يقصد بها تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب، والمتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشأن، ويمكن للحكومة تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسلطة التشريعية.
2. الإعتمادات الوقتية: تطبق الإعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم و التي لا يمكن أن يناسب بدقة مبلغها من مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية.
3. الإعتمادات الحصرية: تتمثل هذه الإعتمادات في تلك المبالغ الوارد بها الحد الأقصى لها، ويمكن للحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مثل دفع الأجور، وهذا طبقا للمادة 31 من القانون رقم 84-17⁽¹⁾.

ب- تقدير الإيرادات العمومية: تتطلب عملية تقدير الإيرادات العمومية التنبؤ بكل التغيرات الاقتصادية لتحديد مختلف مصادر الإيرادات خاصة الضرائب ويتم ذلك باتباع أسلوبين: الأسلوب الآلي للتقدير، الأسلوب المباشر للتقدير.

- 1- الأسلوب الآلي للتقدير: يتم تقدير الإيرادات بصفة آلية، دون إعطاء أي سلطة تقديرية للقائمين بعملية تحضير مشروع قانون المالية للتدخل لتقدير الإيرادات، و إنما يستند على طريقة السنة ماقبل الأخيرة pénultième année مفادها أن التقدير يكون إستنادا للإيرادات التي تم تحصيلها فعلا خلال السنة الماضية و المسجلة في الحساب الختامي، إلى جانب أسلوب الزيادة أو النقص النسبي و طريقة المتوسطات⁽²⁾.

⁽¹⁾المادة من 26 إلى 31 من القانون رقم 84-17.

⁽²⁾يقصد بطريقة الزيادة أو النقص النسبي، أن تسجل في مشروع الميزانية الجديدة مبالغ الإيرادات إستنادا إلى آخر سنة مالية مضت بعد إضافة نسبة مؤوية على آخر ميزانية نفذت تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات الميزانية الجديدة بالنظر إلى متوسط الإيرادات العمومية التي تم تحقيقها بالفعل في 3 سنوات، على سبيل المثال : يتطلب الأمر لإعداد ميزانية سنة 2010 أن يتم ذلك خلال سنة 2009، ويستند أثناء تحضير المشروع على الأرقام والنتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ ميزانية سنة 2008.

2- الأسلوب المباشر التقدير: يهدف هذا الأسلوب إلى التنبؤ بإتجاهات أي مصدر من مصادر الإيرادات العامة المباشرة على حدة، وتقدير حصيلته إستنادا لدراسة دقيقة⁽¹⁾.

ويرتبط الأسلوب المباشر للتقدير إرتباطا وثيقا بمستوى النشاط الإقتصادي العام، الذي يتفاوت بتغير الأوضاع، ففي فترة الرخاء والإنتعاش يزداد الدخل و الثروات والمبيعات والأرباح والإستهلاك والواردات والصادرات، أما في حالة الكساد حيث تقل فعالية وحيوية النشاط الإقتصادي، وبالتالي تقل حصيلة الإيرادات ويزداد حجم النفقات العمومية الأمر الذي يشكل عائقا ويثير صعوبات عديدة على اللجان المختصة بالإعتماد عليها لتقدير الإيرادات الخاصة بالسنوات المنتهية بعيدا عن المبالغة والتفريط⁽²⁾.

ثانيا: المديرية العامة للضرائب والأملاك والجمارك: حيث تساهم هذه المديرية في إعداد مشروع الميزانية، وخاصة في ما يتعلق بالإيرادات المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية، وكذلك الإجراءات الخاصة بالأملاك الوطنية وتعتبر هذه الهيئات هي الهياكل الأساسية التي تتولى عمليات تحصيل الإيرادات في خزينة الدولة⁽³⁾.

ثالثا: المديرية المركزية للخزينة العمومية: تختص المديرية العامة للخزينة بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية، العمل على تطوير نشاطات تحصيل الموارد المالية، ووسائل

(1) حشيش أحمد عادل، المرجع السابق، 301.

(2) قطيش عبد الله، الموازنة العامة للدولة : دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 153.

(3) ابن يحي أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، « دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة »، مجلة آفاق العلوم،

جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 02، 2016، ص 111-112.

الدفع الضرورية لتغطية الإحتياجات المالية المتصلة بتنفيذ الميزانية والتعهدات المالية للدولة⁽¹⁾.

وفي الأخير تجدر الإشارة أن عملية إعداد قانون المالية يجب أن يكون تراعي نقطتين أساسيتين:

- إتجاهات السياسة العامة للدولة وإتجاهات الحالة الإقتصادية الدولية، لاسيما بالنسبة للجزائر والتي نعتد في ميزانيتها العامة بشكل كبير على أسعار البترول، والذي يؤثر على الإيرادات العامة للدولة من خلال المردودية المالية للجباية البترولية.
- أثر القوانين والقرارات الصادرة بعد صدور قانون المالية للدولة ومدى تأثيرها على هذا الأخير⁽²⁾.

الفرع الثالث: صياغة مشروع قانون المالية

إن عملية إعداد مشروع قانون المالية تستند إلى الحكومة على أساس أن السلطة التنفيذية هي الأخرى بهذا المجال وباعتبارها الجهة التي تملك تقنيات متخصصة فيه، وكذلك كونها أيضا الجهة التي تتولى بتنفيذ هذا المشروع أيضا⁽³⁾ وهذا ماجاءت به المادة 1 من القانون رقم 17/84 فإن قوانين المالية تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، وطبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 24-06-2019، ص 190.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 190.

⁽³⁾ بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المرجع السابق، ص 99.

⁽⁴⁾ المادة 1 من القانون رقم 84-17.

فمن حيث محتوى المشروع لقد حددت المادة 67 من القانون السالف الذكر مضمون قانون المالية الذي يجب أن يحتوي على جزئين متباينين:

الأول يتناول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن تسيير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية⁽¹⁾، أما الثاني يقترح المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة، المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات لكل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية، الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة⁽²⁾.

أما من حيث الوثائق الواجب إرفاقها:

- 1- تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل.
- 2- ملحقات تفسيرية.
- 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية⁽³⁾.

وتتمثل إجراءات صياغة هذا المشروع في ضرورة رأي مجلس الدولة ليتم فيما بعد عرضه على مجلس الوزراء، وينتهي به المطاف إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهي الإجراءات ذاتها التي تحكم مسألة مشاريع القوانين بصفة

⁽¹⁾ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 138.

⁽²⁾ محرزي محمد عباس، المرجع السابق، ص 358.

⁽³⁾ حاج حفصي سفيان، المرجع السابق، ص 20.

عامة⁽¹⁾، والملاحظ هنا أن عرض مشروع قانون المالية أمام مجلس الوزراء الذي يترأسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية⁽²⁾، حيث يمكن لهذا الأخير في بسط رقابته عليه، وهذا يبين هيمنة السلطة التنفيذية على مرحلة إعداد هذا المشروع في مقابل تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لها.

المطلب الثاني: تنفيذ قانون المالية

يقوم رئيس الجمهورية بعد المصادقة على قانون ميزانية الدولة بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية قصد التنفيذ حيث تكون السلطة التنفيذية المسؤولة عن هذا التنفيذ⁽³⁾ بتدخل الأعوان في هذه العملية، حيث نتناول في الفرع الأول: تحصيل الإيرادات العامة، الفرع الثاني: تنفيذ النفقات العامة، أما الفرع الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ قانون المالية.

الفرع الأول: تحصيل الإيرادات العامة

إن إجازة الإيرادات تنشأ إلتزاما على عاتق الدولة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات⁽⁴⁾ وأن هذا التحصيل يتم في حدود ما، فلذلك نتناول المبادئ الرئيسية التي تحكم تحصيل الإيرادات العامة (أولا) ومراحل تحصيل الإيرادات العامة (ثانيا).

أولا: المبادئ التي تحكم تحصيل الإيرادات العامة: يحكم عملية تحصيل الإيرادات مبادئ تتلخص كالاتي :

⁽¹⁾المادة 67 من القانون رقم 84-17 الذي يحدد أقصى أجل لإيداع مشروع قانون المالية بتاريخ 30 سبتمبر في السنة التي تسبق السنة المالية المعنية.

⁽²⁾حاج حفصي سفيان، المرجع السابق، ص 21.

⁽³⁾درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر : 1990-2004، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 207.

⁽⁴⁾محرزي محمد عباس، المرجع السابق، ص 446.

أ- **عدم تخصيص الإيرادات:** بمعنى ان تجمع كل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز⁽¹⁾. ويمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الإستثناءات المتعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض معينة، وفي هذا السياق جاءت المادة 8 من القانون رقم 17/84 لتتص على مايلي : « لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة ».

ب- **سقوط ديون الدولة:** تسقط سقوط الدولة كقاعدة عامة بفوات أربع سنوات دون القيام بأي إجراء من أجل تحصيلها، حيث نصت المادة 16 من القانون 17/84 على مايلي: « تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير عندما لا تدفع هذه الديون قانونا من أجل 4 سنوات من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك⁽²⁾ ».

والملاحظ أنه يتعين مراعات مواعيد تحصيل الإيرادات العامة وفق الشروط المنصوص عليها قانونا وأن أي مخافة لذلك يؤدي إلى تعرض القائمين بها لعقوبات مناسبة⁽³⁾.

ج- **التزام الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات على إختلافها:** حيث لا تتمتع بأي حرية أو سلطة تقديرية لتتقاعس عن ذلك أو تستولي عليها بطرق غير شرعية، خلافا لصرف النفقات العامة المعتمدة، حيث نصت عليها المادة 2/79 من القانون رقم 17/84⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص 20.

⁽²⁾ المادة 16 من القانون رقم 17/84.

⁽³⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 21.

⁽⁴⁾ المادة 79 من القانون 17/84.

ثانيا: مراحل تحصيل الإيرادات العامة: إن هذا التحصيل يتم بالطابع الإلزامي الناتج عن قانون المالية السنوي، فهذه المهمة تقوم بها وزارة المالية، وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

أ- **الإثبات:** هو ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة والمتمثلة في الخزينة العمومية، إذ يختلف هذا الحق حسب النوع والطبيعة، فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة أو يكون قانونيا كبيع الاراضي المواطنين، وهذا طبقا للمادة 6 من القانون رقم 90-21⁽¹⁾. وتهدف مرحلة الإثبات إلى تحديد طبيعة الحقوق المستحقة الدفع لصالح الدولة وفقا لتوقعات الميزانية، حيث يقوم الأمر بالتحصيل لإثبات الوقائع التي ينتج عنها حق يجب تحصيله لفائدة الدولة عن طريق تقدير الوعاء الضريبي بهدف تحديد طبيعة ونسبة الحقوق الواجب تحصيلها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال تحصيل مختلف الإيرادات العمومية المرخصة في الميزانية. تستند مهمة تنفيذ مرحلة إثبات الإيرادات العمومية لمصالح وزارة المالية حسب إختصاص كل إدارة مع طبيعة الإيراد الواجب تحصيله، حيث تتكفل مفتشيات الضرائب بإثبات إيرادات الضرائب أما مفتشيات الجمارك فتختص بإثبات وعاء الحقوق الجمركية، في حين تتكفل مفتشيات أملاك الدولة بإثبات حقوق الدومين العام⁽²⁾.

ب- **التصفية:** حسب المادة 17 من القانون رقم 90-21 : « تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الأمر بالصرف باعتباره المكلف بتنفيذها بنوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ⁽³⁾».

⁽¹⁾المادة 6 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 غشت 1990.

⁽²⁾بوزردوم كريمة، مغريش هنية المرجع السابق، ص 22.

⁽³⁾المادة 17 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

كما تم النص في المادة 66 من القانون رقم 90-21 على أنه: لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية⁽¹⁾، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 79 من القانون رقم 84-17.

ج-الأمر بالتحصيل: بعد إتمام إجراءات الإثبات والتصفية يقوم الأمر بالتحصيل بتحرير سند الأمر بالتحصيل الإيراد الذي يرسله إلى المحاسب المالي من أجل تنفيذ التحصيل الفعلي، حيث يتضمن هذا الأخير كل البيانات الضرورية لضمان تحصيل الإيراد بها فيها المبلغ الواجب تحصيله بالأرقام والحروف وطبيعة الإيراد⁽²⁾.

د-التحصيل: « بعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه أبراء الديون العمومية »، طبقا لذلك وبعد أن يتلقى المحاسب العمومي الأمر بالتحصيل، يصبح واجبه تحصيل المبلغ المحدد في الأمر بالتحصيل، حتى لو إعترض المدين على ذلك، إذ أن الدولة تتمتع بحق يميزها عن غيرها من الأشخاص الآخرين يسمح لها بتحصيل ديونها من الغير حتى لو إعترض الغير على ذلك⁽³⁾.

بالإضافة يتوجب على المحاسب العمومي باعتباره المسؤول عن عملية التحصيل أن يتأكد من الشروط القانونية المتعلقة بالتحصيل، خاصة آجال إستحقاق الإيرادات وكذا صحة عمليات الإثبات والتصفية، والقوانين المعمول بها وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

(1) المادة 66 من القانون نفسه.

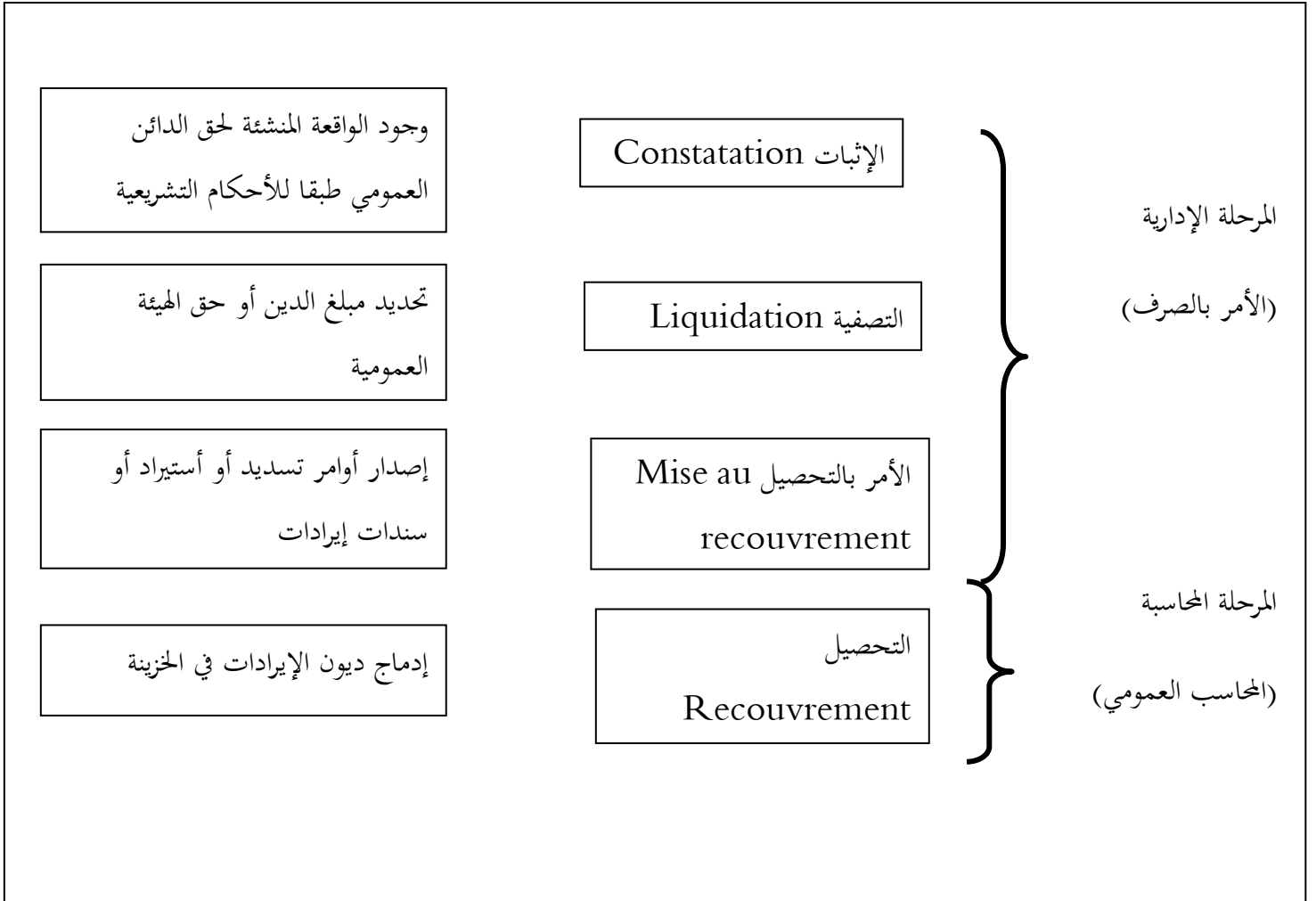
(2) خرفي أبو بكر الصديق، محمدي هشام، المرجع السابق، ص 46.

(3) المرجع نفسه، ص 21.

الشكل 1: مراحل تحصيل الإيرادات العامة

الشرط الموضوعي : وجود الديون العمومية

الشرط الشكلي : الترخيص الميزاني السنوي



المصدر: شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والتطور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011،

ص 29.

الفرع الثاني: تنفيذ النفقات العامة

إن عملية التنفيذ الخاصة بالنفقات العامة تعتبر من بين المراحل الأساسية في قانون المالية حيث تختص بها السلطة التنفيذية تحت إشراف وزارة المالية لذلك نتناول شروط تنفيذ عملية النفقات (أولاً)، ومراحل التي تمر بها أثناء تنفيذها (ثانياً).

أولاً: شروط تنفيذ النفقات العامة

أ- ترخيص الميزانية: يتطلب التنفيذ العادي للنفقات العامة التصويت على الميزانية العامة، والتي تتشكل أساساً من الإيرادات والنفقات النهائية، والتي تحدد سنوياً بموجب قانون المالية⁽¹⁾.

ويحدد قانون المالية أساساً طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، وكذا ترخيص موارد الدولة وأعبائها، وهذا ما نص عليه القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية في المادة 1 و 2 منه⁽²⁾.

« وتتضمن نفقات التسيير وتغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إتماداتها في الميزانية العامة للدولة، وتسجل نفقات التجهيز العمومية ونفقات الإستثمارات والنفقات بالرأس مال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفيذ إتمادات الدفع⁽³⁾ »

⁽¹⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 25.

⁽²⁾ المادة 1 و 2 من القانون 84-17 السابق الذكر.

⁽³⁾ المادة 5 و 6 من القانون رقم 90-21..

ب- أصل الديون العمومية: إن ترخيص الميزانية لا يعطي إلا حق للإنفاق، دون إنشاء الإلتزام بالإنفاق، فإذا كان التصويت على الميزانية العامة هو شرط شكلي من أجل تنفيذها، فإن وجود الدين يمثل الشرط الأساسي لذلك⁽¹⁾.

ثانيا: مراحل تنفيذ النفقات العامة

أ- المرحلة الإدارية: تنفذ هذه المرحلة الإدارية من قبل الأمر بالصرف وتحتوي على 3 أنواع من العمليات:

1. الإلتزام بالنفقة: هو عملية ضرورية من أجل فتح المجال إلى إخراج مبلغ مالي من الخزينة لصالح دائرة الإدارة وتهدف إلى تحديد الإلتزام بدفعه من المبلغ بالنسبة إلى برامج المأذون بها في أي خطة وكذلك معرفة إتمادات الدفع ومبلغ الأرصدة⁽²⁾.

وقد عرف القانون رقم 90-21 الإلتزام بأنه : « يعد الإلتزام والإجراء الذي تتم بموجبه إثبات نشوء الدين سواء كان هذا الدين على عاتق الدولة أو جماعاتها الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات طابع إداري ويكون الإلتزام غالبا بمبادرة من مسؤول المصلحة الإدارية والتي تنسب إليه صفة الأمر بالصرف وينشأ الإلتزام بقرار فعلي ويكون على ورقة مكتوبة تثبت و تمثل تعهد في الأمل بالصرف للنفقة مثلا : تحرير صفة عمومية، او تحرير سند طلب أو مقرر تعيين موظف...⁽³⁾»

⁽¹⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 26.

⁽²⁾ العيداني سهام، "تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البليدة، ص 271.

⁽³⁾ المادة 19 من القانون رقم 90-21.

وبعبارة أخرى الإلتزام هو النتيجة التي تترتب عن قرار الأمر بالصرف للقيام بعملية النفقة لضمان سير المصلحة العامة بانتظام وإطراد في حدود الميزانية، إذ أن عملية الإلتزام يجب أن تكون متبرعة بالتأشيرة القبلية المراقب المالي وفق ما يتطلبه التنظيم⁽¹⁾.

2. التصفية: تسمح عملية التصفية بتحديد المبلغ النهائي للنفقات العمومية على أساس نفقات الوثائق المحاسبية حيث يتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الإعتماد المقرر من الميزانية وينبغي التأكد في هذه المرحلة من حلول ميعاد وإستحقاق الدين ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع⁽²⁾.

حيث تنص المادة 20 من القانون رقم 90-21 على أنه « تسمح التصفية بالتحقيق على أساس وثائق المحاسبة بتحديد المبلغ الصحيح⁽³⁾ »

تنقسم مرحلة التصفية إلى قسمين أساسيين حيث يقوم الأمر بالصرف في المرحلة الأولى بإثبات ترتيب الدين على عاتق الدولة فيقوم بتحديد مقدار المبلغ النهائي مستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين أما في المرحلة الثانية فيتحقق الأمر بالصرف من ثبوت أداء الخدمة موضوع الدفع حيث تتجسد هذه العملية عن طريق وضع ختم إثبات أداء الخدمة وتوقيع الأمر بالصرف على ظهر الفاتورة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14-11-1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية، ج.ر، العدد 82، المؤرخ في 15-11-1992.

⁽²⁾ بلاغ عائشة، محيوس يقوت، دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2011-2012، ص 52.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 52.

⁽⁴⁾ المادة 21 من القانون 90-21.

3- الأمر بالصرف: طبقا للمادة 21 من القانون رقم 90-21 : يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية فالأمر بالصرف هو الذي يعطيه للمحاسب العمومي لتنفيذ الدفع بالنسبة لعملية كانت محل الإلتزام لتصفية السابقين.

ويشترط في الأمر بالصرف أن يكون مكتوبا محررا على نموذج وثيقة صادرة عن وزارة المالية تحتوي على البيانات التالية: تعين السنة المالية، الفصل، المادة، السطر الميزاني، توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب العمومي، تأشيرة المراقب المالي.

وللأمر بالصرف السلطة التقديرية في مجال الأمر بالصرف حيث يبقى يتحكم في العملية ما لم يقدم حوالة الدفع إلى المحاسب العمومي فيمكنه تحديد آجال الدفع مباشرة بعد التصفية بعد إصدار الأمر بالصرف يرسل الملف إلى المحاسب العمومي ليقوم بإجراءات المحاسبة اللازمة⁽¹⁾.

ب- المرحلة المحاسبية: هي مرحلة الدفع وهي الإجراء التي ينفرد به المحاسب العمومي.

1. الدفع: « يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي »، يعتبر هذا الإجراء الفعل الذي تتحرر الدولة على أساسها من دينها، غير أن دور المحاسب العمومي لا يقتصر فقط على دفع و تسديد الدين، وإنما مراقبة مدى مطابقة ذلك للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽²⁾، وعليه يجب أن يتحقق مايلي حسب ما تنص عليه المادة 36 من القانون رقم 90-21.

⁽¹⁾العيداني سهام، تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري ، المرجع السابق ، ص272.

⁽²⁾شلال زهير، أفق نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014، ص 132.

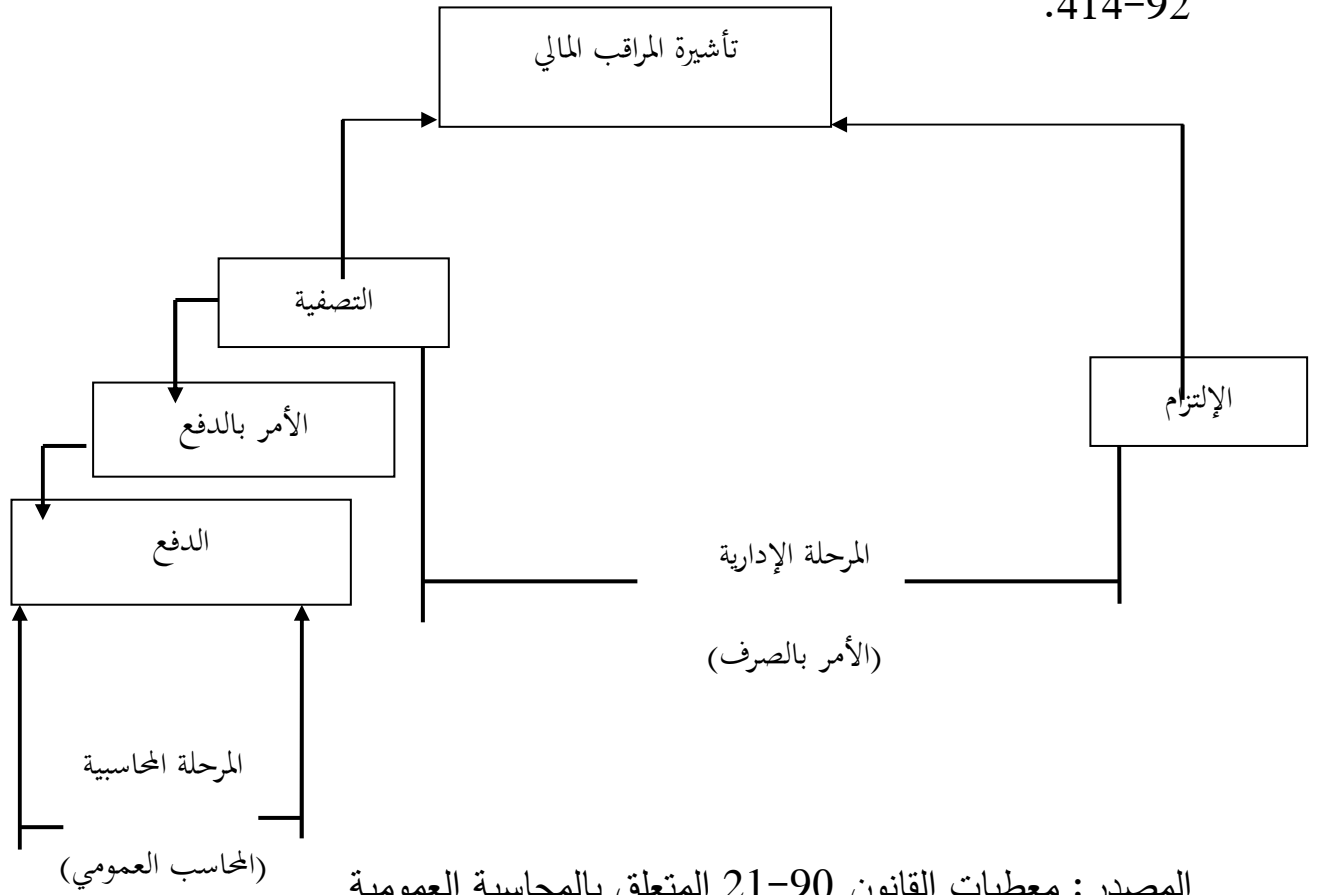
- التحقق من مطابقة العملية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها: حيث يقوم المحاسب بمراقبة إحترام مختلف الإجراءات والمراحل الإدارية تنفيذ النفقة عن طريق التحقق من مشروعية عملية الإلتزان والتصفية العمومية.
- التحقق من صفة الأمر بالصرف: يقوم المحاسب العمومي بالتأكد ما إذا كان الأمر بالصرف مؤهلاً قانوناً لإصدار حوالات الدفع في مجال الإختصاص الذي حدده القانون.
- صحة وإنشاء وثبوت النفقة العمومية: بحيث يتحقق المحاسب العمومي من مدى مطابقة باب وبند النفقة المسجلة في سند الأمر بالصرف مع أبواب وبنود النفقة نفسها المسجلة في الميزانية.
- توفر الإعتمادات المالية: قبل أن يقبل دفع النفقة العمومية يجب على المحاسب العمومي التأكد من توفر الإعتمادات المالية المفتوحة والمخصصة لتغطية النفقة موضوع الدفع وفقاً لبنود الميزانية حيث يقوم المحاسب العمومي بمسك محاسبة يومية تختص بمتابعة إستهلاك الإعتمادات المالية المفتوحة والمستهلكة والباقية⁽¹⁾.
- والجدير بالذكر أن المحاسب العمومي يقوم بعملية مراقبة تنفيذ النفقات العمومية على أساس الوثائق فهو ليس مسؤولاً في حالة إثبات تزوير وثائق إثبات النفقة العمومية كما لا يحق للمحاسب العمومي التدخل في مجال إختصاص الأمر بالصرف لاسيما في ميدان إختيار نوع أو سعر السلع أو الخدمات الموردين وبالتالي فالهدف الأساسي لمراقب المحاسب العمومي هو ضمان مشروعية تنفيذ النفقات العمومية في ظل إحترام القوانين و التنظيمات المعمول بها⁽²⁾.

⁽¹⁾ المادة 36 من القانون رقم 90-21.

⁽²⁾ بلاغ عائشة، محيوس يقوت، المرجع السابق، ص 54.

الشكل 02 : مخطط تسيير عملية النفقات حسب قانون رقم 90-21 والمرسوم التنفيذي رقم

92-414.



الفرع الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ قانون المالية

تتم عملية تنفيذ قنتون المالية نوعين من الأعوان وهم الآمرون بالصرف من جهة و المحاسبون العموميون من جهة أخرى كل يتدخل بحسب إختصاصه وتقوم عملية التنفيذ الخاصة بنفقات الميزانية العامة للدولة على مبدأ أساسي وهو مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، الآمرون بالصرف (أولاً)، والمحاسبون العموميون (ثانياً).

أولاً: الآمرون بالصرف: حيث نجد المواد من 23 إلى 32 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية قد قام بتعريفهم وحدد أصنافهم⁽¹⁾.

أ/ تعريف الآمرين بالصرف: الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانوناً لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية ويمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل إثبات دين (حق)، لفئة عمومية أو تصفية والأمر بتحصيله، لإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه والأمر بالصرف هو شخص معين أو منتخب لتولي وظيفة أو منصب يدخل ضمن ممارسة العمليات التالية:

الإلتزام، التصفية، الأمر بالدفع⁽²⁾.

ب/ تصنيف الآمرين بالصرف: ينقسم الآمرين بالصرف إلى رئيسي أو إبتدائي وأمر بالصرف ثانوي⁽³⁾:

1/ الآمرون بالصرف الرئيسيون أو الإبتدائيون: وهم الأشخاص المتواجدون من أعلى الهرم الإداري حيث توضع لديهم الإعتمادات مباشرة لصرفها دون تدخل أي وسيط آخر، ونجد ترتيب الآمرين بالصرف الرئيسيين المادة 26 من القانون 21/90 و هم كما يلي:

1. المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمحاسب الدستوري والمجلس الشعبي الوطني، و مجلس المحاسبة.

2. الوزراء.

3. الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

⁽¹⁾ بوزدوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 29.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 29.

⁽³⁾ بلاف عائشة، محيوس يقوت، المرجع السابق، ص 46.

4. رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
5. المسؤولون المعنيون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
6. المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
7. المسؤولون عن الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 فالأمرون بالصرف الإبتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين أو أوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين⁽¹⁾.
- 2/ الأمرين بالصرف الثانويين: نتيجة لإتساع وتشعب العمل الإداري أصبح من الصعب على الأمرين بالصرف الرئيسيين القيام بكل العمليات المالية للميزانية العامة للدولة وجماعاتها المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وهذا ماسمح بظهور فئة ثانية من الأمرين بالصرف وهي فئة الأمرين بالصرف الثانويين، الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة و أوامر الإيرادات إتجاه الدائنين.
- والأمرين بالصرف الثانويين مسؤولين بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة حسب ما نصت عليه المادة 27 من القانون 21/90.
- ويمكن للأمر بالصرف أن يفوض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطته المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم⁽²⁾.

⁽¹⁾ المادة 26 من القانون 21-90.

⁽²⁾ التفويض المذكور في المادة 29 من قانون المحاسبة هو تفويض التوقيع و بالتالي فهو يختلف عن تفويض السلطة حيث ان المسؤولية في حالة التفويض التوقيع تكون على عاتق الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين الذين قاموا بالتفويض وعليه يمكنهم في هاته الحالة التدخل في طرف الاعتمادات المفوضة على عكس تفويض السلطة حيث تقع المسؤولية على الامر بالصرف الثانوي الذي يكون وحده مسؤول عن صرف النفقات المفوضة اليه. نقلا عن بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص32.

ج- مهام الامر بالصرف: يدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف المرحلة الإدارية من عمليات تنفيذ الإيرادات المتمثلة في الإثبات والتصفية وتحرير سند الأمر بالتحصيل، وتنفيذ النفقات العمومية حيث يقوم بتنفيذ إجراءات الإلتزام، التصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات، وعليه فصلاحيات الأمر بالصرف تقسم إلى مجالين، مجال الإيرادات ومجال النفقات.

1/ بالنسبة للإيرادات: إن الأمر بالصرف يأمر بتنفيذ الإيرادات حيث:

- يثبت حقوق كل الأجهزة المتعلقة بالإدارة، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

- يصفى الإيراد بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الإدارة ويصدر أوامر التحصيل لضمان إستقاء الإيرادات⁽¹⁾.

2/ بالنسبة للنفقات: يدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف في ما يخص النفقات:

- الإلتزام بالنفقة وتصفيته.

- إصدار أوامر الدفع وإرسالها إلى المحاسب العمومي مرفقة بالوثائق الإثباتية المتعلقة بسنوية النفقة، كما يمكن للأمر بالصرف تحديد مبلغ النفقة دون تجاوز السقف المحدد في مراسيم تقسيم الإعتمادات وفي ما يخص مهام الأمر بالصرف نذكر مايلي:

- مسك المحاسبة الإدارية من قبل مصلحة المالية والمحاسبة التابعة له والتي تعمل على تنفيذ العمليات وتسجيلها في وثائق قانونية ويعد في الأخير الحساب الإداري.

⁽¹⁾ أشلال زهير، المرجع السابق، ص 109.

- مسك سجل الجرد الذي يتضمن المحافظة على الممتلكات التي تحوزه تحت رقابة مديرية الأملاك او تبعا لقانون الأملاك العمومية⁽¹⁾.

د/ نظام المسؤولية المتعلق بالأميرين بالصرف: تختلف مسؤوليات الأميرين بالصرف باختلاف وظائفهم من جهة وتبين الأخطاء أو المخالفات المالية من جهة أخرى.

1. المسؤولية السياسية: يتعلق هذا النوع من المسؤولية بالأميرين بالصرف المنتخبين الذين يمارسون صلاحيات تتعلق بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية والوزراء.

- بالنسبة للوزراء فإنهم مسؤولو ساسيا أمام البرلمان الذي يمكنه استجواب أعضاء الحكومة من خلال توجيه أسئلة كتابية أو شفوية وذلك في أجل أقصاه 30 يوم.

- بالنسبة للرؤساء المحاسب المنتخب فتظهر المسؤولية من خلال سحب النفقة من طرف أعضاء المجالس المنخبة⁽²⁾.

فظهر المسؤولية من خلال سحب الثقة من طرف أعضاء المجلس المنخبة عن طريق إقتراء علني بأغلبية 3/2 من الأعضاء.

2/ المسؤولية الخاصة بالمعنيين: هذا النوع من المسؤولية يوجب عقوبات تأديبية على الأمر بالصرف من طرف الرئيس السلمي نتيجة لإحدى المخالفات المرتكبة ونجد أن هذه العقوبات المذكورة في القانون العام للتوظيف العمومي، والتي تمس بالمسار المهني للأمر بالصرف، من عدم الترقية، التنزيل في الرتبة، الفصل عن العمل وغيرها من العقوبات.

ونجد هذا النوع من المسؤوليات يمس خاصة الأميرين بالصرف الثانويين لأنهم معينين من طرف السلطة السلمية التي لها الحق بتنفيذ نظام تأديبي على المعنيين التابعين لهم.

⁽¹⁾ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011، ص180.

⁽²⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص34.

3/ المسؤولية المدنية: وذلك إستنادا إلى المادة 31 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، هذا النوع من المسؤولية يخص نوعين من الأمرين بالصرف، سواء المنتخبين أو المعنيين ويمس الأمرين بالصرف في ممتلكاتهم من خلال تعويض الأضرار الناتجة التي تمس المصلحة العمومية.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

- حركة حسابات الموجودات⁽¹⁾.

4/ المسؤولية الجزائية: إذا قام الأمر بالصرف من خلال تسييره المالي بفعل يعد حسب التشريع الجزائي جريمة فإن المسؤولية الجزائية تقحم، ويختلف هذا الإقحام بالنسبة لكل من الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الآخرين وحسب المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن هذا الأخير إذ لاحظ خلال ممارسته لمهمته الرقابية وجود أفعال قابلة للوصف الجزائي فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المحلي المؤهل حتى يتم ملاحقته⁽²⁾.

ثانيا: المحاسبون العموميون: نظم منصب المحاسب العمومي بصفة منفردة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك بالإدارة المكلفة بالمالية⁽³⁾، ثم إلغاء وإصدار مرسوم

⁽¹⁾حرفوشي ليلي، إفرواح فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة لعمالية في الرقابة على ماليات الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 21 جوان 2016، ص 9.

⁽²⁾شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات المدية والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم القانونية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2010-2011، ص 17.

⁽³⁾المرسوم التنفيذي رقم 90-334، المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1990.

تنفيذي آخر خاص بإدارة الخزينة و المحاسبين والتأمينات رقم 10-298 مؤرخ في 29 نوفمبر 2010⁽¹⁾، الذي نظم هذا المنصب في عدة أسلاك⁽²⁾، غير أن القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يبقى المرجع الرئيسي للمحاسب العمومي إلى جانب مجموعة من المراسيم التنفيذية.

أ/ **تعريف المحاسب العمومي:** يقصد بالمحاسب العمومي في أغلب التشريعات، العون الذي يتداول الأموال العامة وفق النصوص والقوانين المعمول بها، فجاء تعريف المشرع الجزائري للمحاسب العمومي في المادة 33 من قانون 90-21 المتعلق بالمجانبة العمومية وذلك بتعداد الاحتمالات المخولة له⁽³⁾.

« يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين للقيام بعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو القيم أو المواد المكلف بحفظها.

ب/ **تعيين المحاسب العمومي:** اشترط المشرع لتقلد وظيفة المحاسب العمومي مؤهلات تتلائم مع طبيعة المهام الموكلة إليه⁽⁴⁾، فبالرجوع إلى القانون 90-21 تم تنظيم تعيين المحاسب العمومي في المادة 34 منه حيث جاءت كما يلي: « يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي رقم 10-290، المؤرخ في 29 نوفمبر 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، ج.ر.ج.د ش، العدد 74، المؤرخ بتاريخ 5 ديسمبر 2010.

⁽²⁾ أنظر إلى السويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، 2014-2015، ص 181.

⁽³⁾ المادة 33 من القانون رقم 90-21.

⁽⁴⁾ شلال زهير، المرجع السابق، ص 109.

يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين واعتمادهم عن طريق التنظيم «⁽¹⁾.

من خلال استقراء هذه المادة يتضح أن تعيين المحاسب العمومي يتم وفقا للتعيين المباشر من طرف وزير المالية فبناء على اختياره هو دون الحاجة لإقتراح من جهة أخرى. هذا ما يحيلنا الى المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-331 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم التي تبين المحاسبين العموميين الذين يتم تعيينهم مباشرة من الوزير المكلف بالمالية وهم:

- العون المحاسب المركزي للخرينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي
- أمناء الخزينة في الولايات.
- أمناء الخزينة في البلديات
- أمناء الخزينة في المراكز الإستشفائية، الجامعية والمؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية.
- قابضوا الضرائب.
- قابضوا أملاك الدولة.
- قابضوا الجمارك.
- محافظوا الرهون⁽²⁾.

⁽¹⁾المادة 34 من القانون رقم 90-21.

⁽²⁾المادة 3 من المرسوم التنفيذي 11-331، المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ج.رج.ج، د ش، العدد 52 الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 2011.

ج/ أصناف المحاسبين العموميين: تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91313 التي تنص على « يكون المحاسبين العموميين إما رئيسيين أو ثانويين يتصرفون بصفة مخصص أو مفوض » وبالتالي يتضح أن المحاسبين العموميين يصنفون إلى صنفين: رئيسيين وثانويين⁽¹⁾.

1/ المحاسبون العموميون الرئيسيون: يعتبر محاسبا عموميا رئيسا كل من يتكفل بتنفيذ العمليات التي تجري في إطار المادة 6 من القانون رقم 21-90 المتعلق⁽²⁾ بالمحاسبة العمومية، فالمحاسبون العموميين الذين يأخذون صفة محاسب عمومي رئيسي متمثلون حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 313-91⁽³⁾.

ويتمثل في كل من:

- العون المحاسب المركزي للخرزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمين الخزينة في الولاية⁽⁴⁾.

2/ المحاسبون الثانويون

المحاسب العمومي الثانوي: هو الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من الوحدات الإدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته

⁽¹⁾المادة 9 من المرسوم التنفيذي 313-91، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يملكها الأمرون بالصرف والمحاسبين العموميين و كفيتهما ومحتواها، ج.ر.ج.د ش، العدد 43، الصادرة بتاريخ 17 سبتمبر 1991.

⁽²⁾المادة 26 من القانون رقم 21-90.

⁽³⁾المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313-91.

⁽⁴⁾حرفوشي ليلي، إفرواح فروجة، المرجع السابق، ص 12.

محاسبا عموميا مساعدا عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي.

ويتمثل المحاسبون العموميون الثانويون في كل من:

- أمين الخزينة في البلدية.
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجمعية.
- قابض أملاك الدولة.
- قابض الجمارك.
- محافظي الرهون.
- قابضوا الضرائب⁽¹⁾.

ثالثا: مهام المحاسبين العموميين: يمارس المحاسبين العموميين صلاحيات أصلية على عكس الأمرين بالصرف الذين تعتبر إختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية، وتبرز صلاحيات المحاسبين العموميين في تنفيذ الميزانيات، ومختلف العمليات المالية التي تعد أساس وظائفهم، ويمكن تلخيص أهمها:

- تحصيل الإيرادات (تنفيذاً لأوامر تحصيلها الصادرة إليهم عن الأمرين بالصرف، أو المسندة إليهم مباشرة من طرف المدينين حسب طبيعة الإيراد وإجراءات تحصيله)⁽²⁾.
- تنفيذ عمليات الخزينة الممثلة أساسا في حركة الأموال نقدا والقيم المعبأة مثل السندات المضمونة القابلة للتحويل إلى نقود، وحسابات الودائع والحسابات الجارية وحسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها.
- حفظ الأموال والقيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.

⁽¹⁾ حرفوشي ليلي، افرواح فروجة، المرجع السابق، ص 13.

⁽²⁾ ابوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 39.

- مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبلهم.
- المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية.

رابعاً: نظام المسؤولية المتعلقة بالمحاسبين العمومي: يتميز المحاسب العمومي بمسؤولية ذات طابع خاص تترافق مع طبيعة المهام المكلف بها، إذ توصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية ومالية⁽¹⁾.

أ. المسؤولية المالية والشخصية: تنص المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية على " مع مراعات المادة 46 فإن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم"⁽²⁾.

وبالتالي فإن المحاسب العمومي مسؤول شخصياً ومالياً عن المبالغ والقيم الموجودة في خزينته.

وحسب المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية فإن تطبيق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية يكون على جميع القسم الذي يديره من تاريخ تنصيبه وإلى غاية تاريخ إنتهاء مهامه⁽³⁾.

وتقوم مسؤولية المحاسب العمومي في الحالات التالية:

- إثبات وجود نقص في المبالغ والقيم في خزينة المحاسب العمومي.
- عدم تحصيل إيرادات واجبة توفرت فيها جميع شروط التحصيل.
- دفع نفقة بطريقة غير قانونية.

⁽¹⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 40.

⁽²⁾ المادة 38 من القانون 21/90.

⁽³⁾ المادة 41 من القانون 21-90.

وعليه فإن المحاسب العمومي مسؤول عن تغطية النقص في خزينته من أمواله الخاصة بالنسبة للإيرادات الغير محصلة بسببه أو النفقات الغير شرعية المدفوعة من طرفه والتي تؤدي إلى وجود نقص في الصندوق⁽¹⁾.

والمحاسب العمومي مسؤول عن مسك المحاسبة والحفاظ على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية وهذا ما تنص عليه المادة 60 من القانون 20/95⁽²⁾.

إن مسؤولية المحاسب العمومي لا يمكن أن تقدم إلا من طرف وزير المالية أو محاسب المالية وهذا ما تنص عليه المادة 46 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³⁾.

- كما تنص المادة 82 من الأمر 20-95 على أن مجلس المحاسبة يقرر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالة السرقة وضياع الأموال العمومية⁽⁴⁾.

ب/ إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية: يمكن إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية الملقاة على عاتقه إما عن طريق إبراء جزئي أو إبراء رجائي.

- الإبراء الجزئي يتحصل عليه المحاسب العمومي بطلب منه يقدمه إلى مجلس المحاسبة الذي يقرر إمكانية منح المحاسب العمومي إبراء جزئي وذلك بالنظر إلى الظروف المحيطة و الملابسات التي جرت فيها العملية المتسببة في نقص الأموال المتواجدة في صندوق المحاسب العمومي، وفي حالة رفض الإبراء الجزئي يمكن للمحاسب العمومي أن يوجه طلب إلى وزير المالية يتعلق بطلب إبراء رجائي، والذي يتضمن إلغاء أو تخفيض المبالغ المالية الملقاة على عاتقه، ويعود قرار منح الإبراء الرجائي أو عدم

⁽¹⁾ بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص41.

⁽²⁾ المادة 60 من القانون 20-95

⁽³⁾ المادة 46 من القانون 21-90.

⁽⁴⁾ المادة 82 من الامر 20-95.

منحه عن طريق قرار يتخذ من قبل وزير المالية بعد استشارة لجنة المنازعات على مستوى وزارة المالية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الصلاحيات الإستثنائية للحكومة في المجال المالي

إن من الصلاحيات الإستثنائية للسلطة التنفيذية طلب إعتمادات إضافية والتي تعتبر استثناء من قاعدة سنوية الميزانية وتكون هذه الإعتمادات تكميلية أو لاغطية نفقات عارضة (الفرع الأول).

غير أن الحكومة تتمتع بصلاحيات أخرى تتجاوزها الإختصاص المالي للبرلمان تتصل في نظام نقل وتحويل الإعتمادات وإحالة فصول جديدة خلال السنة المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طلب الحكومة من البرلمان فتح إعتمادات إضافية

إن لجوء الحكومة إلى إستعمال الحق في طلب إعتمادات إضافية بهدف الإستجابة للتغيرات التي تواجهها عمليا وميدانيا والتي لا يتعرض لها قانون المالية السنوي⁽²⁾، فقد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنه أن تؤثر على الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية مما يؤدي إلى سوء التقدير خلال تنفيذه⁽³⁾ مما يستلزم إصدار قانون المالية التصحيحي لتغطية العجز في قانون المالية السنوي وإعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح هاته الإعتمادات.

تطبيقا لأحكام المادة 4 من القانون 84-17 المذكورة سابقا، يتضح أن قانون المالية التصحيحي أو المعدل يأتي لتعديل أو تفادي خلل في قانون المالية السنوي بتغيير الإعتمادات المالية⁽⁴⁾ التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي.

(1) بوزردوم كريمة، مغريش هنية، المرجع السابق، ص 42

(2) موسى خيري، المرجع السابق، ص 27.

(3) حاج حفصي سفيان، المرجع السابق، ص 13.

(4) خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 165.

إن عملية إعداد مشروع قانون المالية التكميلي، تخضع لنفس المراحل والأحكام التي يمر بها إعداد مشروع قانون المالية السنوي، ويتضح من هذا أن الوحدات الإدارية في الدولة، تبدأ في تحضير قائمة طلباتها واعتماداتها الإضافية في غضون شهر مارس، إنطلاقاً من الميزانية المصوت عليها من السنة المالية الجارية.

إن عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد، يخول لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار هذا المشروع بأمر ولا تقف صلاحيته في المجال المالي عند هذا الحد، بل يتدخل في إصدار قوانين المالية التصحيحية بموجب أوامر أيضاً تطبيقاً لفكرة الأوامر المخولة له في المجال التشريعي بصفة عامة تطبيقاً لنص المادة 142⁽¹⁾ وذلك خلال العطل البرلمانية، يبدو أن المكانة تمكن رئيس الجمهورية من إختزال الإجراءات، و مثال ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الذي صدر بأسبوع قبل إفتتاح الدورة البرلمانية الربيعية رغم أن قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه إذا تم إعداده من طرف الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 2 من القانون السالف الذكر التي تجعل قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام قانون المالية خاصة المصادقة عليه في مدة 75 يوماً كحد أقصى من إيداعه.

ويصعب هنا أن يقوم البرلمان بعدم المصادقة على أمر قانون المالية التصحيحي الصادر عن رئيس الجمهورية، عندما يعرض له في الدورة البرلمانية، وكذلك للإلتزام بالسرعة والإستعجال في التنفيذ، مما تقوي مرة أخرى مركز الحكومة في المجال المالي. عندما يتحصل مشروع قانون المالية التصحيحي على الموافقة البرلمانية ويوقع من طرف رئيس الجمهورية يتم إصداره في الجريدة الرسمية تنطلق عملية التنفيذ لهذا القانون، حيث تقوم مختلف الميزانيات التكميلية.

(1) المادة 142 من دستور 2020.

ويعنى آخر كل عملية مالية يقوم بها أي مشروع تستلزم وجود رقابة على تنفيذ الموازنة العامة من خلاله حيث يتعلق النوع الأول بقانون المالية السنوي والذي يمارس البرلمان من خلاله رقابة برلمانية سابقة على تنفيذه، أما النوع الثاني يتعلق بقانون المالية التكميلي و الذي يجسد رقابة برلمانية آنية معاصرة ومتلازمة مع تنفيذ قانون المالية السنوي، ليتمكن البرلمان من معرفة دين وصل تنفيذه وهذا لأن لها صلاحيات من أجل إعتمادات إضافية لمواصلة السنة المالية الحالية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: إلغاء أو إعادة استعمال إعتمادات بدون موضوع

قد يظهر للحكومة أثناء تسييرها للإعتمادات بعد صدور رخصة الميزانية، أن هذه الإعتمادات قد تم تقريرها بصفة مبالغ فيها، لذلك سمح القانون 17/84 للحكومة أن تتدخل لتصحيح هذه الإعتمادات سواء بإلغائها (أولا) أو إعادة إستعمالها (ثانيا) ⁽²⁾.

أولا: إلغاء الإعتمادات: طبقا لنص المادة 1/22 من القانون 17/84 والتي تنص « يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم »⁽³⁾ فحسب نص المادة يمكن إلغاء الإعتمادات بموجب التنظيم دون الرجوع للسلطة التشريعية التي أعطت الرخصة، بشرط أن تكون هذه الإعتمادات غير ذي موضوع⁽⁴⁾:

وفي الحقيقة أن نص هذه المادة لم يقدم أي ضمانات لحماية رخصة الميزانية من أي تجاوز من طرف السلطة التنفيذية.

⁽¹⁾ أباهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص 49.

⁽²⁾ حبوش وهيبية، المرجع السابق، ص 213.

⁽³⁾ المادة 1/22 من القانون 17/84.

⁽⁴⁾ غير أن مصطلح « غير ذي موضوع » غير واضح بدقة، و يفتح المجال لعدة تغييرات واسعة تمس رخصة الميزانية نقلا عن حبوش وهيبية، ص 213.

لأن إلغاء الإعتمادات من المفروض هو إستثناء لا بد أن يقرر في ظل توافر شروط معينة، فأقرار حق الحكومة في إلغاء الإعتمادات دون تحديد لمفهوم مصطلح « غير ذي موضوع » وعدم تحديد نسبة إلغاء الإعتمادات وعدم التأكيد على رجوع الحكومة للجان المالية على مستوى غرفتي البرلمان وإعلامها بهذا الإجراء يعتبر ذلك مساس لسيادة البرلمان، ومساس خطير أيضا بمبدأ الفصل بين السلطات، وعليه يفترض إلغاء الإعتمادات عليه أن يحترم شرطين⁽¹⁾.

الشرط الأول: عدم المساس برخصة الميزانية.

الشرط الثاني: المحافظة على رخصة الميزانية بتدعيمها بنوع من المرونة والتسيير لتسهيل تنفيذها⁽²⁾.

لذلك إلغاء الإعتمادات عليه ألا يرقى لمستوى المساس بالرخصة و إفراغها من محتواها، كما هو الحال بالنسبة لنص المادة 1/22 من القانون 17/84، كما أن المحافظة على الرخصة يكون بتدعيمها بنوع من المرونة يسمح بإمكانية إلغاء الإعتمادات غير ذي موضوع، وذلك في إطار قانون المالية التكميلي أي بالرجوع إلى البرلمان⁽³⁾.

ثانيا: إعادة استعمال الإعتمادات: وفقا لمبدأ سنوية الميزانية فإن الإعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية لسنة، لا بد أن تستهلك قبل 31 ديسمبر وبالتالي لا يمكن نقلها للسنة القادمة أي إعادة استعمالها، وهذا ما هو منصوص عليه في المادة 2/25 من القانون السالف

⁽¹⁾حبوش وهيبة، المرجع السابق، ص 21

⁽²⁾خيري موسى، المرجع السابق، ص 64.

⁽³⁾غير أنه يمكن تجاوز رخصة الميزانية وعدم الرجوع للبرلمان في حالة وجود خلل يمس بتوازن الميزانية لسنة ناتجة عن سوء تقدير من الحكومة أو طرف غير متوقع مع ضرورة إعلام لجنتي المالية على مستوى عرض البرلمان قبل إلغاء إعتمادات نقلا عن حبوش وهيبة، ص 215.

الذكر، والتي تنص « ولا تحول الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة، الحق في تحديدها للسنة المالية التالية»⁽¹⁾.

وفي الحقيقة إن جمود رخصة الميزانية يؤدي إلى نتائج خطيرة، خاصة بالقلق منها بتبذير الإعتمادات التي لم تستهلك في نهاية السنة المالية، حتى لو تعلق الأمر بنفقات غير ضرورية مادام أن الإعتمادات التي لم تستهلك لا يتم نقلها إلى السنة المقبلة⁽²⁾.

فرخص المشرع إعادة استعمال الإعتمادات غير ذي موضوع، وهذا لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية وفق الشروط المحددة في التنظيم⁽³⁾، وهذا طبقا لنص المادة 2/22 السالفة الذكر.

⁽¹⁾ المادة 2/25 من القانون 17/84.

⁽²⁾ حيوش وهيبية، المرجع السابق، ص 216.

⁽³⁾ ولكن يؤخذ نص هذه المادة أنها لم تقدم كذلك الضمانات لحماية رخصة الميزانية من تعسف السلطة التنفيذية و تجاوزاتها، مادام أنها تركت لها شروط لإعادة استعمال الإعتمادات، دونما تحديد لبتية الإعتمادات التي يمكن إعادة استعمالها. نقلا من المرجع نفسه، ص 216.

الفصل الثاني:

الآليات الدستورية لحماية المال

العام

تمهيد :

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من الإستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات، نحو أفضل البدائل الإنفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإنفاق، وتقلل الخسارة والتضحية بالفرصة البديلة أمام الإنسان، وأن الإنفاق العام وترشيده هي مسائل ترتبط بمدى إتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الإنفاقية، على نحو يحقق أفضل الإستخدامات وأثرها مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة⁽¹⁾. وهنا يأتي دور الرقابة المالية إذ أنها تعتبر الأداة الأساسية لحماية الأموال العامة من الضياع، فهي عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجودا وعدما وغرضها ضمان حسن التصرف في الأموال العامة والكشف عن كل إساءة فيها حماية للمال العام⁽²⁾، كما تختلف أشكالها و تتعدد أنواعها فتنطرق إلى الرقابة المحاسبية، الرقابة الإدارية، الرقابة البرلمانية، وذلك من خلال تعدد مجالات الرقابة على المال العام (المبحث الأول)، وعلى أساس ذلك إتباع أساليب العملية الحديثة أصبح من متطلبات نجاح العملية الإنفاقية حيث أن ترشيد الإنفاق العام وفق هذه الأساليب لا يعني أن تتفق الدولة مبالغ طائلة في تحقيق إستقرار ونمو إقتصادي فنتناول الأساليب المتبعة في ترشيد المالية العامة (المبحث الثاني).

(1) كردودي صبرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، تخصص : نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 244.

(2) جعفري نسرین، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، تخصص مالية، تأمينات تسيير المخاطر، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2015-2016، ص 1.

المبحث الأول : تعدد مجالات الرقابة على المال العام

إن الرقابة على الأموال العمومية تعني الملاحظة ومتابعة النفقات العامة التي يقوم بصرفها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك والتحقق من مدى مطابقتها للقوانين والمقاييس الموضوعة لتطابقها والتأكد من أن الإلتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، وذلك لهدف تأمين الحماية القانونية والفعلية للمال العام⁽¹⁾، وذلك عن طريق ممارسة رقابات متعددة من بينها رقابة مجلس المحاسبة والذي يعتبر مؤسسة تقوم بممارسة اختصاص قضائي وإداري أي صاحب اختصاص مزدوج (المطلب الأول) والرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ويتولاها الوزراء ومدراء المصالح و تمارس على الموظفين الذين يقومون بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات (المطلب الثاني)، وأخيرا الرقابة البرلمانية التي يمارسها ممثلي الشعب، فيراقب النشاط المالي للحكومة بآليات مختلفة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هيئة رقابة عليا ذات اختصاص وطني مزود بأجهزة وهيكل مختلفة حددتها المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377⁽²⁾ (الفرع الأول) ويمارس مجلس المحاسبة اختصاصات قضائية وأخرى إدارية (الفرع الثاني)، وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة هيئات محددة قانونا (الفرع الثالث).

(1) محبوب فاطمة، "الرقابة المالية الآلية لحوكمة الميزانية العامة للدولة" المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميله، الجزائر، 2018، ص 198.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20-11-1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 72، المؤرخ في 22 نوفمبر 1995.

الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة بمثابة محكمة مختصة في مراقبة الحسابات العامة وهو الجهاز الأعلى للرقابة المالية البعدية في الدولة للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وعلى هذا الأساس قام المشرع الجزائري بتنظيم مجلس المحاسبة وتزويده بوسائل مادية وأجهزة⁽¹⁾، وهياكل مختلفة (أولاً)، وموارد بشرية لتحقيق أهدافه المرسومة (ثانياً).

أولاً: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة: يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية وتساعدتها مختلف المصالح الإدارية والتقنية، بحيث يتم الإشراف عليها بواسطة مستخدمين إداريين عاديين، أما الفرق والتشكيلات القضائية فيكون عن طريق أعضاء يكتسبون صفة ويحكمهم صفة القضاة ويحكمهم القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ويتكون مجلس المحاسبة من هياكل عديدة من أجل ضمان حسن سيره وفعاليتها⁽²⁾.

أ- غرف مجلس المحاسبة: يتكون مجلس المحاسبة حسب المادة التاسعة من المرسوم 95-377 من 8 غرف ذات إختصاص وطني، و 9 غرف ذات إختصاص إقليمي⁽³⁾، تتولى في دائرة اجتماعها رقابة مالية للجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها، إضافة إلى ذلك منحها إختصاص جديد بموجب الأمر رقم 10-02 وهو مساعدة الغرف الوطنية في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامجها السنوي⁽⁴⁾،

(1) بوزهدية فتيحة، الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 15 جوان 2015، ص 12.

(2) المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة من هياكل عديدة : تنص على مايلي: يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل الآتية : « الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط، الأقسام التقنية والمصالح الإدارية وتشتمل أيضا على الأجهزة الآتية، « ديوان رئيس مجلس المحاسبة، مكتب المقررين العامين للجنة البرامج و التقارير، الأمانة العامة ».

(3) بوزهدية فتيحة، المرجع السابق، ص 13.

(4) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 277.

إضافة إلى ذلك استحداث غرف ذات إختصاص وطني وهي غرفة الإنضباط في مجال المالية والميزانية وتقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية⁽¹⁾.

ب- النظارة العامة: المشرع الجزائري سنة 1980 لم ينص صراحة على وجود نظارة عامة بل نص على وجود ناظر عام له مهام النيابة العامة ولجانبه عدد من المساعدين⁽²⁾.

لكن بالرجوع إلى نفس المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 والتي تسند إليها مهام النيابة العامة وتتكون النظارة العامة من: الناظر العام، ويساعده (3) إلى (6) أنظار مساعدين يمارسون في مقر مجلس المحاسبة، وناظر مساعد (1) إلى ناظرين مساعدين (2) عن كل غرفة ذات إختصاص إقليمي⁽³⁾.

ج- كتابة الضبط: تتشكل كتابة ضبط رئيس يساعده كتاب ضبط تحت سلطة وإشراف مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

د- الأقسام النفقة والمصالح الإدارية: يتكون مجلس المحاسبة على الأقسام والتقنية والمصالح الإدارية حسب ما نصت عليه المواد من 25 إلى 34 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة من:

(1) تنص المادة 12 من المرسوم الرئاسي 95-377 « تنقسم الغرف ذات الإختصاص الوطني والغرف ذات الإختصاص الإقليمي إلى فروع لا يتجاوز عدده أربعة.

(2) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 235.

(3) بوزهبة فتيحة، المرجع السابق، ص 18.

(4) أوديبي عيسى، عبد الحق علاء الدين، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 23.

قسم تقنيات التحليل والرقابة

قسم الدراسات ومعالجة المعلومات

مديرية الإدارة والوسائل⁽¹⁾.

ثانياً: التنظيم البشري لمجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بالصفة القضائية لكونه هيئة ذات طبيعة قضائية، مع إكتسابهم لصفة القضاة ويحكمهم قانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني والمتمثل في الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة⁽²⁾.

أ- المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة: يتكون مجلس المحاسبة من قضاة يتم تعيينهم عن طريق مراسيم رئاسية (رئيس المجلس، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون، ويعتبر كذلك كل من الناظر العام والنظائر المساعدون قضاة)⁽³⁾ حيث يتم توظيف هؤلاء عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر ثم يخضعون لفترة تجريبية مدتها سنة واحدة، يتم تقييم أدائهم المعني منذ تنصيبهم مع أدائهم اليمين⁽⁴⁾.

ب- تصنيف قضاة مجلس المحاسبة: يصنف قضاة المجلس في شكل فئات متدرجة في السلطة وللتوسع أكثر في السلم الترتيبي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة نجد المشرع

(1) تكلف المصالح الإدارية تسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية ولتقييم أداء مشروع ما، عليه مراعاة عملية التحليل المالي فهي عملية تسبق إتخاذ القرارات، أنظر بوضعية فتيحة، ص 20.

(2) بوضعية فتيحة، المرجع السابق، ص 21.

(3) المادة 2 من الأمر 95-23، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، ج ج د ش، العدد 48، المؤرخ في 5 سبتمبر 1995.

(4) المادة 10 من الأمر 95-23 تنص على مايلي: « يؤدي قاضي مجلس المحاسبة بمجرد تنصيبه الأول وقبل شروعه في مهامه، اليمين في جلسة رسمية لمجلس المحاسبة المجتمع بتشكيلة كل الفرق مجتمعة...».

الجزائري يتناولها في الباب الثالث من الفصل الأول تحت عنوان تشكيل مجلس قضاة مجلس المحاسبة وسيره " لهذا سوف نتطرق إلى ما يلي:

1-رئيس مجلس المحاسبة: يمثل رئيس مجلس المحاسبة رئيس قضاة مجلس المحاسبة⁽¹⁾ ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، وهذا تكريسا لإستقلالية مجلس المحاسبة دستوريا⁽²⁾ حيث يتولى العديد من المهام كإدارة المؤسسة والقيام بالتنظيم العام لأشغال مجلس المحاسبة⁽³⁾، والموافقة على برامج النشاطات السنوية والكشف عن نفقات المجلس وتوزيع رؤساء الغرف و الفروع وقضاة مجلس المحاسبة على مناصبهم⁽⁴⁾.

2-نائب رئيس المجلس: يعين بإقتراح من رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي ويقوم بمساعدة الرئيس في تأدية مهامه كمساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها كما يمكن في حالة حدوث ماع أو غياب من رؤساء الغرف أن يتخلفه في رئاسة الغرفة⁽⁵⁾.

3-الناظر العام: يعتبر الناظر العام بمثابة النيابة العامة⁽⁶⁾، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من رئيس الحكومة (الوزير الأول)⁽⁷⁾، ويساعده في ذلك نظار

(1) المادة 59 من الأمر 95-23 المتضمن القانون الأساسي للقضاة لمجلس المحاسبة.

(2) المادة 3 من الأمر 95-23.

(3) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 154.

(4) المادة 41 من الأمر 25-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(5) فريتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص: قانون الإدارة العامة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، 2013-2014، ص 124.

(6) المادة 32 من الأمر 95-20 السالف الذكر.

(7) المادة 5 من الأمر 95-23.

مساعدون⁽¹⁾، كما يمارس الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، والرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس⁽²⁾.

4- رؤساء الغرف: يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من مجلس المحاسبة، ومن المهام المسندة إليهم تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ومحاولة السهر على حسن تأدية الأهداف المسطرة في إطار البرامج الموافق عليه، تحديد القضايا وإدارة مداولات الغرف كما يمكن لهم رئاسة جلسات الفروع وقد يكلفهم رئيس المجلس بأي ملف ذي أهمية خاصة⁽³⁾.

5- رؤساء الفروع: يتم تعيين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، حيث يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم، إضافة إلى ذلك رئاسة الجلسات وإدارة مداولات الفروع⁽⁴⁾.

6- المستشارين والمحاسبين: هم الذين تسند إليهم مهام التدقيق والتحقيق أو الدراسات.

الفرع الثاني: إختصاصات مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العامة، وهو يتمتع بإختصاصات متعددة منها إختصاصات ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع قضائي، وهو يتمتع بالإستقلال في التسيير وهذا ضمان للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله⁽⁵⁾، ورقابة نوعية التسيير (أولاً)، مراجعة حسابات المحاسبين (ثانياً)، ورقابة الإنضباط الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والحالة (ثالثاً) وحق الإطلاع وسلطة التحري (رابعاً).

(1) المادة 33 من الأمر 95-20.

(2) المادة 43 من الأمر 95-20.

(3) المادة 44 من 95-23.

(4) المادة 45 من الامر 95-20.

(5) بن الدين فاطمة، " مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد "، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور الجامعي في التسيير، جامعة أحمد بن أحمد وهران 2، العدد الرابع، ديسمبر 2007، ص 7.

أولاً: رقابة نوعية التسيير: ويسمىها الفقه بالرقابة على الأداء وهي يقصد بها « مقارنة النتائج المطلوب تحقيقها أو الممكن الوصول إليها حتى تكون صورة حية لما حدث وما يحدث فعلاً، ومدى النجاح في تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط بها يكفل إتخاذ الإجراءات الملائمة لتحسين الأداء⁽¹⁾، فهذه الرقابة هي عملية إدارية الغرض منها فحص المركز المالي والإقتصادي للهيئة الإدارية في تاريخ معين وهو نهاية السنة المالية، وهي بذلك لا تعتبر عملية مستمرة ومصاحبة لحركة الأنشطة المالية على مستوى الهيئة الإدارية⁽²⁾.

1- عناصر رقابة نوعية التسيير: من خلال التعريف السابق نستخلص أهم العناصر المكونة لرقابة نوعية التسيير في مايلي:

1-الفعالية: وهدف إلى توفير القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب لإحتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية ورشيدة للأموال العامة.

2-الشجاعة في الأداء: ويقصد بها الإستعمال الأحسن والأمتل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في إستخدامها لتحقيق الأهداف المنشودة⁽³⁾.

3-الإقتصاد في التسيير: ويعتمد به تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة في إستعمال الموارد والوسائل العمومية⁽⁴⁾.

(1) شلال زهير، المرجع السابق، ص 175.

(2) المرجع نفسه، ص 175.

(3) عوالي بلال، حكومة، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية لأقطاب بعض ولايات الأوسط، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، تخصص: مالية وبنوك، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة البليدة، 2017-2018، ص 19.

(4) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة المجاسير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013، ص 134.

تحظى الرقابة على الأداء أهمية بالغة على اعتبار أن الهدف الأول لها هو دعم المساءلة من خلال تقديم المعلومات إلى صانعي القرار في الإدارة الحكومية وإلى السلطة التشريعية و إلى الجمهور⁽¹⁾ وقد عرفها المشرع بأنها تقييم لإستعمال الهيئات الإدارية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والإقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة⁽²⁾.

وفي إطار رقابته على نوعية التسيير يمارس مجلس المحاسبة إختصاصات متعددة:

- تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة مع تقديم التوصيات الملائمة لتحسين الفعالية.
- التأكد من إقامة الإدارات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن تسيير مواردها و استعمالاتها وحماية ممتلكاتها وكذا التسعيل الصارم والموثوق لكل العمليات المالية و المحاسبية المنجزة، وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لضمان التسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العامة⁽³⁾.
- مراقبة شروط منع واستعمال الإعلانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة وباقي الأجهزة الإدارية الخاضعة لرقابته، والهدف من هذه الرقابة هو التأكد من شرعية هذه الإعلانات وتطابقها مع الغايات التي منحت لأجلها.

(1) أمين السيد أحمد لطفي، تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والمحاسبة على الأموال العامة، الدار الجامعية، مصر، 2014، ص 57.

(2) المرجع نفسه، ص 57.

(3) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 282.

- المشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الهيئات الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيقها المصلحة العامة⁽¹⁾.

ب- نتائج رقابة نوعية التسيير: إن دور مجلس المحاسبة بإعتباره من أجهزة الرقابة المالية لا يقتصر على كشف المخالفات المالية فقط بل يتعدى إلى المحافظة على المال العام وذلك من خلل التقارير التقييمية والتي يقصد بها تلك الملاحظات بنتائج متابعة الجهات الخاضعة للرقابة والتي يبين فيها أوجه استخدام الأموال العامة ومدى تحقيقها للأهداف المخططة وكفاءة تنفيذ البرامج، إضافة إلى إبراز المعوقات والصعوبات والحلول المناسبة لها مما يسهم في تفعيل أداء كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالنسبة لمالية الدولة⁽²⁾. ويرسل مجلس المحاسبة هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند الحاجة إلى سلطاتهم السليمة أو الوصية لتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في أجل لا يقل عن شهر⁽³⁾.

فيحق للهيئات التي كانت محل تقرير تقييمي من طرف مجلس المحاسبة أن تقدم أجوبة على ملاحظاته وترسلها إلى هذا الأخير حيث يعد المقرر مشروع مذكرة تقييم بعد فحص الأجوبة الممكنة، ويعرضه على رئيس التشكيلة المدولة⁽⁴⁾،

بضبط مجلس المحاسبة تقييمه النهائي وإصداره كل التوصيات والإقتراحات المناسبة على ضوءها توصل إليه من نتائج عن الرقابة، وذلك لأجل تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات الإدارية محل الرقابة، ثم يرسل هذه التقارير إلى مسؤولي الهيئات الإدارية

(1) تكلف المصالح الإدارية تسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية ولتقييم أداء مشروع ما، عليه مراعاة

عملية التحليل المالي فهي عملية تسبق إتخاذ القرارات، أنظر بوضعية فتيحة، ص 20.

(2) المواد من 72 إلى 96 من الأمر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة.

(3) الهاجري زيد محمد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2014،

ص 137-138.

(4) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 284.

المعنية وكذلك إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية، ويقع على عاتق مسؤولي الهيئات والجماعات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة، أن يبلغوها لهيئات المداولة لتلك الجماعات في أجل أقصاه شهرين⁽¹⁾.

ثانياً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: أزم المرسوم التنفيذي رقم 96-56 الذي يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة⁽²⁾. الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين والمحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، بإيداع حساباتهم الإدارية لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة العمومية، بإيداع حساباتهم الإدارية لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية مع ضرورة إحتفاظهم بالمنندات الثبوتية التي قد يطلبها مجلس المحاسبة عند الإقتضاء .

يباشر قضاة مجلس المحاسبة التدقيق في صحة العمليات المالية ومدى تطابقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها وبعد إنتهاء التدقيق في الحسابات والتحقق بشأنها يصدر مقرر مجلس المحاسبة تقريراً كتابياً لتعيين معياناته وملاحظاته وإقتراحاته، ويرسل هذا التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية⁽³⁾.

- ويترتب على مراجعة حسابات المحاسب العمومي مايلي:

(1) من خلال إستقراء نتائج رقابة نوعية التسيير يبين أن مجلس المحاسبة لا يملك أدنى سلطة في إتخاذ أي إجراء ردي بشأن المخالفات التي لا يمكن ملاحظتها، فعلى الرغم من أن إختصاصه هذا هو إختصاص إداري إلا أنه لم يعد يفي في مضمونه سوى إعداد تقارير تقييمية أولية ونهائية وإرسال نسخ عنها إلى السلطات المختصة دون الإشارة إلى إمكانية نشرها، أنظر مزهود حنان، ص 284.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22-01-1996، يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات على مجلس المحاسبة، ج ر ج ج ، العدد 06، المؤرخ في 24-01-1996.

(3) المادة 75 من الأمر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة.

1. إبراء ذمة المحاسب العمومي والذي يكون بقرار نهائي تداولي تكتسي الصيغة التنفيذية، وذلك في حالة مالم تسجل على مسؤولية المحاسب العمومي اية مخالفة بعدد الحسابات التي تم فحصها⁽¹⁾.

2. وضع المحاسب في حالة مدين: وذلك إذا سجل مجلس المحاسبة على ذمة هذا الأخير نقص مبالغ مالية أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو عدم تحصيل إبراء معين⁽²⁾ وفي هذه الحالة يكون المحاسب المعني ملزما أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها.

ثالثا: رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: يقصد برقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، بغرض معاينة مدى إحترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على إستعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، ويملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حال ارتكابهم لأخطاء ألحقت ضررا بالخزينة العمومية⁽³⁾، لابد أن يستند في رقابته على مجموعة من العناصر الأساسية لهذه الرقابة.

أ- نطاق ممارسته رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: إن المشرع الجزائري من خلال قانون 95-20 حدد نطاق رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كل مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة أو في الجماعات أو الهيئات العمومية الإدارية⁽⁴⁾.

(1) المادة 83 من الأمر رقم 95-20.

(3) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 144-145.

(4) المادة 87 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

مع العلم أن هناك بعض الحالات التي يفوض فيها الوزير صلاحياته المالية للأمين العام أو لأحد المدراء المركزيين وهؤلاء هم موظفون عموميون ويتحملون أيضا مسؤولياتهم أمام مجلس المحاسبة عن كافة الأخطاء التي يرتكبونها⁽¹⁾ فقد نصت المادة 88 من الأمر 95-20 خمسة عشر حالة من حالات الأخطاء والمخالفات التي تمثل مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية نذكر منها ما يلي :

1. خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
2. استعمال الإعتمادات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
3. الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
4. الإلتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
5. تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
6. خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الإعتمادات وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للإلتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
7. الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
8. عدم إحترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد و الإحتفاظ بالوثائق والمسندات الثبوتية.
9. التسيير الحقي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

(1) عامر عامر حنان، الرقابة على تنفيذ ميزانية المؤسسات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2016، ص 63.

10. كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع عن المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

11. التسبب في التزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العموميين بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات حالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي بصفة متأخرة لإحكام القضاء.

12. الإستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

13. أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد وإبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية⁽¹⁾.

14. عدم إحترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك التي لم تعد صالحة للإستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

15. تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات.

ب- العقوبات التي باصدها مجلس المحاسبة وحالات الإعفاء عنها

1.العقوبات: قرر الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم جملة من العقوبات القانونية على المخالفة السالفة الذكر التي يرتكبها الموظفون الإداريون بمناسبة قيامهم بوظائفهم، والتي تشكل فرقا مرئيا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو لهيئة عمومية.

تتمثل هذه الجزاءات في فرض عقوبة الغرامة على حسب مقتضى الحال في حق مرتكبي هذه المخالفات تصدر عن مجلس المحاسبة ولا يمكن أن تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، إذا كانت المخالفة

(1) المادة 88 من الامر 95-20 السالف الذكر.

التي يرتكبها عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تتمثل في خرقه حكما من الأحكام الشريفة أو تنظيمية⁽¹⁾.

أو تجاهل التزاماته لكسب إمتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، فإن المبلغ الأقصى للغرامة يكون ضعف الراتب السنوي للموظف.

2. الإغفاء من العقوبة: يمكن لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات المذكورة في المادتين 88 و 91 من هذا الأمر في مجال رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية حتى بأمر كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولي السلمي أو أي تخصص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية ما حسب الأمر محل مسؤوليتهم⁽²⁾.

3. التقادم المسقط: يسري التقادم للمتابعة على المخالفات المرتكبة في مجال الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر سنوات من تاريخ إرتكاب الخطأ⁽³⁾.

ثالثا: حق الإطلاع وسلطة التحري: يتمتع مجلس المحاسبة في سبيل ممارسة مهامه بمجموعة سلطات في إطار حقه في التحري والبحث والإطلاع على مختلف الوثائق حيث يمكنه:

- الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.

(1) عزة عبد العزيز، "إختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والإجتماعية، العدد 32، ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، ص 160.

(2) المرجع نفسه ص 161.

(3) المرجع نفسه، ص 161.

- الإتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام لإجراء التحريات اللازمة من أجل الإطلاع على المنجزة.
- حق الدخول إلى كل المحلات التي تشلها أملاك جماعية عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك⁽¹⁾.
- الإطلاع على النصوص التنظيمية المرسلة إليه والصادرة عن إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية.
- في إطار تحرياته والتعاون بينه وبين هيئات الرقابة والتفتيش الأخرى، يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة المكلفة بالرقابة على الهيئات الخاضعة لرقابته⁽²⁾.

إطاعه على كل المعلومات والوثائق والتقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها، فإذا لاحظت أجهزة التفتيش والرقابة هذه المخالفات أو وقائع قامت بها إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة تقوم بإرسال تقارير إلى هذا الأخير لتحديد الإجراءات اللازمة⁽³⁾.

عند ممارسة مجلس المحاسبة لإختصاصات التحري لا يعتد في مواجهته بالطريق السلمي ولا باحترام السر المهني، فإن تعلق الأمر بالإطلاع على وثائق أو معلومات يؤدي إفشاءها إلى المساس بالدفاع أو الإقتصاد الوطنيين، فإنه يتوجب على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل الطابع السري لهذه الوثائق أو المعلومات⁽⁴⁾، في إطار حق مجلس المحاسبة في الإطلاع أو التحري، ألزم الأمر رقم 95-20 المتعلق

(1) المادتين 92 و 93 من الأمر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة.

(2) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 289.

(3) المادتين 57، 57 مكرر من الأمر رقم 95-20.

(4) المادة 59 من الأمر رقم 95-20.

بمجلس المحاسبة، مجموعة من الهيئات بإيداع أو إرسال حسابات التسيير أو الحسابات الإدارية المذكورة في المواد من 08 إلى 12 من الأمر رقم 95-20⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات الواردة في المواد من 07 إلى 12 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم على التفصيل التالي:

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.
- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أحوالها أو مواردها كلها⁽¹⁾ ذات طبيعة عمومية⁽²⁾.
- مراقبة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك في الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الشركات أو المؤسسات أو المرافق العمومية الأخرى بصفة مشرقة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة وهذا بموجب الأمر رقم 10-02⁽³⁾.
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الأخرى جزء من رأس مالها.

(1) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 290.

(2) عزة عبد العزيز، إختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، المرجع السابق، ص 157.

(3) بن الدين فاطمة، المرجع السابق، ص 6.

- الهيئات المكلفة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الإجتماعيين.
- مراقبة نتائج إستعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعلانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها، وكذا تقسيمها.
- مراقبة إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية للمالية العامة

تعتبر الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية الصورة الوحيدة للرقابة التي عرفتها الجزائر بعد الإستقلال، فهذه الرقابة تتولاها الهيئة التنفيذية داخليا على العمليات المالية وهي تمارس بواسطة الرؤساء على مرؤوسيههم وكذلك عن طريق وزارة المالية، فتنفيذ الميزانية وتحصيل إيراداتها وإنفاق الإعتمادات كلها عمليات تستلزم إتباع نظام محاسبي دقيق، كما أن وزارة المالية تقوم بدور فعال في المحافظة على الأموال العمومية⁽²⁾ وذلك عن طريق الرقابة التي تمارس قبل الإتفاق من قبل المراقب المالي (الفرع الأول)

وتشمل أيضا الوزارة على هياكل متعددة منها رقابة المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

تعتبر رقابة المراقب المالي أول درجة للرقابة الداخلية على النفقات العمومية وهي رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة، ويخضع المراقب المالي للسلطة

(1) المواد من 10 إلى 12 من القانون 59-20.

(2) خرفي أبو بكر الصديق، محمدي هشام، المرجع السابق، ص 47-48.

المباشرة لوزير المالية، ويوجد جهاز المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية⁽¹⁾، لذلك سنتناول نشأة المراقب المالي (أولا)، وتعريفه (ثانيا)، وصلاحيات هذا المراقب (ثالثا) وأخيرا مسؤولية المراقب المالي (رابعا).

أولا: نشأة المراقب المالي: ظهر نظام المراقب المالي في فرنسا بموجب القانون الصادر في سنة 1990 ويرجع السبب في إفشائه إلى رفض البرلمان التصويت على الميزانيات التكميلية التي كانت تطلبها الحكومة نظرا لتجاوزها السقف المالي المحدد لها في الإعتمادات المالية المدرجة في الميزانية العامة أو لإرتكابها أخطاء مالية تتعكس سلبا على الخزينة العمومية⁽²⁾.

ثانيا: تعريف المراقب المالي: المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالمالية ويكون مقره الوزارة المعين بها على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على شرعية النفق⁽³⁾.

فإن المراقب المالي يراقب النفقات الملتزم بها على عدة ميزانيات كآلاتي: الحسابات الخاصة بالخزينة، نفقات ميزانية الولاية، نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وي شرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها في أجل 10 أيام من تاريخ إستلام مصالح المراقبة المالية لإستمارة الإلتزام ويمكن تمديد الأجل إلى 20 يوم في حال تعقد الملفات⁽⁴⁾.

(1) عمرو عبد القادر، الرقابة على الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص : قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017-2018، ص 23.

(2) الوافي أسماء، رايق سمية، دور الرقابة المالية في الحد في إهدار المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تدقيق ومراقبة التسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المدراية، أدرار، 2018-2019، ص 47.

(3) المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-181، المؤرخ في 25 ذي الحجة 1432 الموافق لـ 21 نوفمبر سنة 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

(4) عمرو عبد القادر، المرجع السابق، ص 24.

ويعين المراقب المالي من طرف الوزير المكلف بالمالية من بين:

- رؤساء المفتشين محللين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون سنوات كأقدمية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

بالإضافة إلى هذه الشروط فإن تعيين المراقب المالي يخصص للموظفين الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها⁽¹⁾.

(1) فروج نبيل، آليات الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ودورها في ترشيد النفقات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبة، تخصص: محاسبة وجباية معمقة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2018-2019، ص 48.

تتمثل المهمة الرئسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها وبينتها المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بإجراءات الإلتزام⁽¹⁾.

ثالثاً: صلاحيات المراقب المالي:

أ- **حالة رفض المؤقت:** في حالة مخالفة قابلة للتصحيح أو إنعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الإلتزام أو الوثائق الملحقة لها، فإن الرفض يكون مؤقت إذ تمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة تدارك النقائص المسجلة على إقتراح الإلتزام بعد تكفية الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي فيحصل بذلك على التأشير. فإنه قد يتأجل منح التأشير إلى حين تصحيح الأخطاء واستعمال البيانات والوثائق اللازمة للملف ذلك بمنح رفض مؤقت⁽²⁾.

ب- **حالة الرفض النهائي:** يكون ذلك بسبب عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية أو عدم إحترام الأمر

(1)-المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14.11.2009 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات العمومية الملتمزم بها، ج ر، العدد 67، المؤرخ في 16-11-2009.

«1- الصفة القانونية للأمر بالصرف أي التأكد من توافر الصفة القانونية في الأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة.

2- تطابق الإلتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

3- مراعات توافر الإعتمادات المالية المرخص بها، والإعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ بالقيام بالعمليات المالية الموكلة لهم.

4- التخصيص القانوني للنفقة.

5- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المينة في الوثائق المرفقة.

6- التأكد من وجود التأثيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المختصة قانونياً إذا ما نص القانون على إلزاميتها».

(2)- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر.

بالصدق والملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت وينتقى إشعار بالرفض النهائي.

ومنه ذلك وطبقا للمادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 :

« يعلل الرفض النهائي بما يلي:

- عدم مطابقة إقتراح الإلتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الإعتمادات والمناصب المالية.
- عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت⁽¹⁾.

ج-حالة التغاضي: في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤولية ويعلم به الوزير المكلف بالميزانية ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فورا إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة ويرسل الإلتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان، مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الإلتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة⁽²⁾.

لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات أو إنعدامها.

(1) المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر.

(2) المادة 18 من المرسوم نفسه.

- إنعدام التأثيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.
- التخصص غير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتماد وإما تعديلا لها أو تجاوز المساعدات مالية في الميزانية.

رابعا: مسؤولية المراقب المالي: يعتبر المراقب المالي مسؤول شخصيا أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية⁽¹⁾، ونظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها. كما ينتقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود الإختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الإختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة، إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات حتى وإن إستعمل الأمر بالصرف حق التغاضي⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات تأشيرات غير قانونية، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي⁽³⁾.

(1) بدوي عبد اللطيف، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان هاشور الجلفة، 2016-2017، ص 44.

(2) عياشين مراد، الرقابة المالية كآلية لمراقبة تنفيذ ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2015-2016، ص 66.

(3) زلاسي لطفي فاروق، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد محمد لخضر، الوادي، 2014-2015، ص 51..

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

تأتي المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة المالية حيث تمثل هذه الهيئة جهاز للتفتيش المالي، أنشأ بغرض الحفاظ على المال العام، فنتطرق إلى تعريف رقابة المفتشية العامة للمالية (أولاً)، وتنظيم هيكلها (ثانياً)، إجراءات تدخل المفتشية (ثالثاً)، وصلاحياتها (رابعاً).

أولاً: تعريف رقابة المفتشية العامة للمالية: المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية⁽¹⁾، أنشأت بموجب المرسوم 53-80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتعد مؤسسة رقابية دائمة أساسية وهامة للدولة.

تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية و كل الأجهزة الخاضعة لقواعد الرقابة وأحكام المحاسبة العمومية⁽²⁾.

ويهدف أساساً وجود المفتشية العامة للمالية إلى ضمان التسيير الأمثل والفعال للإ اعتمادات المالية وإستعمالها إستعمالاً فعالاً وعقلانياً من قبل المؤسسات الموضوعة تحت تصرفها، و قمع الإختلاس والتبذير والتلاعب بالأموال⁽³⁾.

ويكاد يجمع رجال القانون على أن هذه الهيئة حديثة العهد نسبياً في نظامها القانوني وهو ما يوضح أن الدافع من إنشائها هو الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية ثم صدور المرسوم التنفيذي رقم 32-92 المؤرخ في 20-01-1992 والمتضمن تنظيم هيكلها المركزية والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها.

(1) زيوش رحمة، المرجع السابق، ص 244.

(2) شويخي سامية، المرجع السابق، ص 201.

(3) إيدير مالية، حمار كريمة، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 60-61.

تمارس مهام المفتشية من طرف مفتشين موظفين في شكل وحدات متنقلة تسير من طرف رؤساء بعثات أو رؤساء فرق، كما أن هؤلاء المفتشين تابعين إما لهياكل المفتشية المركزية و نقصد بها العمليات الرقابية والتقويم أو المصالح الخارجية الممثلة في المديريات الجهوية⁽¹⁾.

ثانيا: التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية: يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 وتعمل كلها تحت سلطة :

أ- **رئيس المفتشية العامة للمالية:** إن خضوع المفتشية العامة للمالية لسلطة الوزير المكلف بالمالية لا يمنع من وجود رئيس لها ويعد منصب هذا الأخير وظيفة عليا في الدولة، إذ يقوم بإدارة المفتشية العامة، و يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي ويمارس صلاحياته تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾.

وبالرجوع إلى القانون الفرنسي فإن رئيس المفتشية العامة للمالية يسمى رئيس المصلحة Chef de service يعين بموجب مرسوم رئاسي من بين المفتشين العامين، ومن بين مهامه: تركيز أو تجميع ملخصات جميع أعمال المفتشين، تسيير إدارة المستخدمين وأموال المفتشية، إقتراح على الوزير المهمات التي يجب أن تعطى إلى المفتشين العامين، ثم التوزيع على المفتشين⁽³⁾.

(1)- عمرو عبد القادر، المرجع السابق، ص 45.

(2)- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر تتمثل صلاحياته : « السهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزية والجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية، يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية، يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعيين تحت سلطته، يمارس إختصاصات بواسطة أقسام الرقابة والتقويم عن طريق المصالح الخارجية التابعة للمفتشية».

(3) رطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 92.

ب- **هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم:** توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم المنوطة بالمفتشية لمراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة وعددهم 4، يمارسون إختصاصات على عدة قطاعات⁽¹⁾، ويعد منصب المراقب العام وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفق راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة⁽²⁾.

ج- **الوحدات العملية:** تتمثل في مديرو البعثات ومكلفون بالتفتيش.

1. مديرو البعثات: يقوم مديرو البعثات والذي يقدر عددهم بعشرون، بالمهام الموكلة لهم تحت إشراف المراقبين العامين للمالية، ويتولى مدير البعثة بإقتراح عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها، كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة⁽³⁾.

وقد تضمنت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 السالف الذكر مجموعة من المهام التي يلتزم المفتشون القيام بها:

- تجنب كل تدخل تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها.
- المحافظة في كل الظروف على السر المهني.
- القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.

⁽¹⁾خلوفي لامين، وعلي نبيل، المركز القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 20 سبتمبر 2016، ص 27.

⁽²⁾كل قسم يرأسه رئيس يعين بمرسوم وإقتراح من رئيس المفتشية : قسم الرقابة والتقييم لأعمال التكوين والبحث والثقافة والإتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات، قسم الرقابة والتقييم للأعمال الإجتماعية والمالية والمصالح والإنجاز. أنظر مذكرة سطل رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: إدارة و مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 22 فيفري 2018، ص 51.

⁽³⁾وتهدف وظيفة مديرو البعثات إلى ضمان السير الحسن والفعال للمهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية نقلا عن عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 80.

- تقديم تقرير كتابي عن معايناتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته⁽¹⁾.

2. المكلفون بالتفتيش: يدير المكلفون بالتفتيش البالغ عددهم 30 فرق الرقابة، ويمارسون مهامهم تحت إدارة مديري البعثات الموكله لهم عمليات الرقابة، إذ يقومون بتحضير عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة وتنظيمها ومتابعتها⁽²⁾.

وتتمثل المهام الموكله لهم فيما يلي: نذكر البعض منها:

- ضمان تحضير أعمال الفرقة وتنظيمها وتنسيقها.
- تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة.
- تقديم الإقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل الوحدة العملية.
- توزيع المهمات بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة، ومتابعة سير الأعمال وتقديم عرض حال في ذلك.
- السهر على إحترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

د- هياكل الدراسات والتقييس: إن هذه الهياكل تنقسم بدورها إلى 3 مديريات والمتمثلة في:

1. مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص: تهتم بإعداد الملخص الدوري والسنوي للتدخلات، وجمع وتحليل البيانات من أجل تحسين نوعية عمل المفتشية، كما تقوم أيضا

⁽¹⁾ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 50، المؤرخ في 07 سبتمبر 2008.

⁽²⁾ يتم إقتراح المكلفين بالتفتيش من بين إطارات المفتشية العامة للمالية، وإطارات الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لديهم خبرة كبيرة في مجال الرقابة والتدقيق، نقلا عن خلوفي لامين، وعلي نبيل، المرجع السابق، ص 29.

⁽³⁾ المادة 13 من الرسوم التنفيذية 08-273 السالف الذكر.

بصياغة التقارير المهمة وضمان نقلها إلى الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة، وتسهر على تنفيذ كل الأعمال التي تدخل في إدار إختصاصاتها⁽¹⁾.

2. مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي: تسعى هذه المديرية إلى المحافظة إلى لوثائق الخاصة بالمفتشية وجمع المعلومات الضرورية لتحضير البرنامج السنوي للتدخل وكذا تسطير جدول خاص بالجوانب والحالات المتعلقة بمهمة التفتيش⁽²⁾، و تشمل هذه المديرية على رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييس، رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي⁽³⁾.

3. مديرية الوسائل: تشمل هذه المديرية على 4 مديريات فرعية والمتمثلة في:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى⁽⁴⁾.

وتختص هذه المديرية بمجموعة من المهام المنوطة إليها والمتمثلة في:

- تسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف المهمات التفتيشية.
- تنفيذ ميزانية المفتشية.
- تسيير وظائف مستخدمي المفتشية.
- دراسة وتهيئة كل النصوص واللوائح المتعلقة بتنظيم وتسيير وسائل المفتشية.
- إجراء التحليل الشامل بكل أعمال المفتشية⁽⁵⁾.

(1)-تضم مديرية البرامج والتحليل والتلخيص: رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها، نقلا عن خلوفي لامين، وعلي نبيل، المرجع السابق، ص 31.

(2) Amer Koceila, le contrôle de la gestion du compte d'affection spéciale 302-103 intitulé « Fonds de régulation des recettes» par l'inspection générale des finances, institut d'économie douanière et fiscale, Tipaza, 2012, p 07.

(3)-المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 السالف الذكر، تشمل هذه المديرية : « رئيس دراسات مكلف بالمناهج و التقييس ورئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي ».

(4)-المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق الذكر.

(5) خلوفي لامين، وعلي نبيل المرجع السابق، ص 33.

هـ - سلك المفتشين: يضم كل من:

1. سلك مفتشي المالية: يشمل سلك المالية على 3 رتب، والمتمثلة في رتبة مفتش المالية من الدرجة الأولى وهي في طريق الزوال، رتبة مفتش المالية، ورتبة مفتش المالية، ورتبة مفتش المالية رئيس، وهذا حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي 10-28⁽¹⁾. يقوم سلك مفتشي المالية بمهام التفتيش الموكلة لهم إذ يقومون بالفحص والمراجعة و تدوين ملاحظاتهم في تقارير خاصة، إضافة لذلك يتولون مهام التدقيق والتحليل و أعمال الخبرة والدراسات وضمان تحضير أعمال التفتيش المراد إجرائها على المؤسسات والإدارات العمومية المعنية بذلك، كما يسعون إلى إقتراح كل تدبير من شأنه تحسين وتنظيم وسير المصالح والجماعات والهيئات الخاضعة للرقابة، و المساهمة في تحسين ظروف إستعمال الأموال العمومية في ترشيد إنفاقها⁽²⁾.

يتم توظيف وترقية موظفي المفتشية العامة للمالية بموجب نصاب أساسيان وهما القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03⁽³⁾، والرسوم التنفيذي رقم 10-28 السالف الذكر.

2. سلك مفتشي المالية العامين: يضم سلك مفتشي المالية العامين كل مفتش عام للمالية، ومفتش عام للمالية خارج الصنف، فهم مكلفون بضمان تحضير أعمال الرقابة والتدقيق والتقييم والتحقيق والخبرة وتنظيمها وأيضا المساهمة في تقدير مدى صحة المعايير والملاحظات المحررة أثناء المهمة قصد إعداد تقارير المهمة بالتعاون مع المفتشين تقوم بإقتراح على مستواهم كل تدبير من شأنه تحسين تنظيم و تسيير ونتائج المصالح

⁽¹⁾ المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28، المؤرخ في 13 جانفي 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 05، المؤرخ في 20 جانفي 2010.

⁽²⁾ خلوفي لامين، وعلي نبيل، المرجع السابق، ص 33.

⁽³⁾ حسب قانون 06-03 يتم تدرج رتبة مفتشي المالية على أساس 3 طرق :

على أساس الشهادة من بين المترشحين الذين زاولوا دراستهم وتابعوا تكويننا بنجاح لمدة سنتين على الأقل، أو عن طريق الإمتحان المهني في حدود 30 بالمئة من المناصب المطلوب شغلها من بين مفتشي المالية من الدرجة الأولى، وعلى سبيل الإختبار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 10 بالمئة، وأخيرا على أساس الشهادة بالنسبة للمفتشين من الدرجة الأولى المرسمين الذين تحصلوا بعد توظيفهم على أساس شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها أما يكون الإلتحاق برتبة مفتش مالية رئيس إما عن طريق الإمتحان أو على سبيل الإختبار.

والجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، والتي تساهم في تحسين التسيير وتجنب الخلل الذي من شأنه يحدد فعالية أداة الإدارة⁽¹⁾.

يتم الإلتحاق برتبتني سلك مفتشي المالية العاميين عن طريق التوظيف الداخلي فقط، إما عن طريق الإمتحان المهني بالنسبة لمفتشوا المالية رؤساء الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة الفعلية، وإما على سبيل الإختبار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل في حدود 20 بالمئة من المناصب المطلوب شغلها، وذلك بعد إثبات 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة⁽²⁾.

أما فيما يخص الترقية برتبة مقتش عام للمالية خارج الصنف، يكون إما عن طريق الإمتحان بالنسبة للمفتشين العاميين الذين يثبتون 7 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، أو عن طريق الإختبار، وفي هذه الحالة يجب إثبات 15 سنة من التأهيل في حدود 20 بالمئة من المناصب المطلوب شغلها⁽³⁾.

ثالثا: إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية: نصب الرقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كما يمكن أن تكلف المفتشية المالية بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي أو مالي تقني، ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى⁽⁴⁾.

وتشمل الإجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في المجال الرقابي :

(1) خلوفي لامين، وعلي نبيل، المرجع السابق، ص 35-36.

(2) المادة 36 من المرسوم التنفيذي 10-28 السالف الذكر.

(3) المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28.

(4) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992 تمارس رقابها أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، هيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف أنظمتها الإجتماعية وكل الهيئات ذات الصيغة الإجتماعية والثقافية التي تستفيد بمساعدات الدولة، ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية في الدولة، أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.

- أ- البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية: ماهو معمول به هو أنه خلال الشهرين الأوليين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي ويتم تحديده حسب الأحداث المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات⁽¹⁾.
- ب- التحضير للمهمة التفتيشية: تخضع مرحلة التفتيش الإشراف مكلفين بهذه المهمة، وهي تشمل الإنطلاق في الأعمال التمهيدية المتمثلة في التعريف على الهيئة التي للرقابة ذلك على أساس النصوص التأسيسية ومختلف التعديلات التي لحقت به بالإضافة إلى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة⁽²⁾.

بعد هذا يتم الإتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الإستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين، ويتم وضع أهداف دقيقة للتدخل وتحدد رزنامة العمل التي يفترض إتباعها⁽³⁾.

- ج- تنفيذ المهمة التفتيشية: يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق في عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون⁽⁴⁾.

(1) إذا تعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء ويتضمن هذا البرنامج مختلف المديرات الجهوية وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيبتولى كل من مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الإعتبار سلم أولوياته، نقلا عن لراشي بتول، دور الرقابة الإدارية على المال العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 51.

(2) المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-273 السالف الذكر.

(3) لراشي بتول، المرجع السابق، ص 51، 52.

(4) من الناحية الشكلية: وهذا يتأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية للميزانية وسجلات الجرد ومدى مطابقتها للأنظمة المعمول بها.

أما من ناحية المضمون: حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم ومقارنتها مع العمليات المسجلة و يقوم بإمضاءه كل من المفتشين والمحاسب العمومي، نقلا عن لراشي بتول، المرجع السابق، ص 52.

في حالة تأكد المفتشون من وجود إختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة، ويمكن أن يتضمن أيضا كا إقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها المادة 21 من المرسوم يبلغ مسير الهيئة وكذا وصاياته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحويها هذه التقارير وأن يعمل بالتدابير المتخذة حيال ذلك⁽¹⁾.

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية تعد المفتشية المالية تقريرا سنويا يتضن حصيلة أعمالها ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعدها بخصوصها⁽²⁾.

رابعا: **صلاحيات رقابة المفتشية العامة للمالية:** تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على كل شخص معنوي مستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئة العمومية بصفة تساهمية أو شكل إعانة أو قرض أو تنسيق أو ضمان كما تتولى المفتشية العامة للمالية القيام بالعديد من المهام والتدخلات في إطار التخصصات العامة ومنها القيام بما يلي:

- التقييم الإقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان إقتصادي.
- التدقيق أو إنجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الإقتصادي والمالي و المحاسبي.
- تقييم شروط تسيير وإستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما كان نظامها⁽³⁾.

(1)-المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 السالف الذكر.

(2)-سطل رفيق، قاسم مراد، المرجع السابق، ص 71.

(3) عمرو عبد القادر ، المرجع السابق، ص 46.

كما يمكن أن تقوم المفتشية العامة للمالية بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها⁽¹⁾.

تمارس المهمة الرقابية تطبيقاً للمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-502 ويحق لهيئات وبعثات التفتيش طلب كل وثيقة أو مستندات التي تراها ضرورية لإجراء التحقيق والتأكد من صحة وسلامة البيانات المالية⁽²⁾.

تنتهي التحريات بإعداد تقرير شامل لكل الملاحظات وأوجه النقص والإهمال ثم يرسل إلى السلطات الوصية وإلى المؤسسة محل المراقبة⁽³⁾.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية

تعرف بأنها الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الميزانية العامة للدولة وبحدود الإجازة البرلمانية للميزانية⁽⁴⁾، أو الرقابة التي يجريها البرلمان بوصفه ممثلاً للشعب، والمرجع الذي يجب الرجوع إليه لتحرير الحسابات العمومية وتبرئة ذمة السلطة التنفيذية⁽⁵⁾، فيمارس البرلمان رقابة سابقة (الفرع الأول)، ورقابة أثناء التنفيذ (الفرع الثاني)، ورقابة لاحقة (الفرع الثالث).

⁽¹⁾ يمكن أن تتولى القيام بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية من أجل تدبر فعالية الإدارة وتسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى، وإجراء دراسات مقارنة وتطويره لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات بالإضافة إلى تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتصرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك، وكذلك تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالتنظيم الهيكلي.

⁽²⁾ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 91-502، المؤرخ في 21-12-1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للوزارة، ج. ر، العدد 67، المؤرخ في 1996.

⁽³⁾ عمرو عبد القادر، قاسم مراد، المرجع السابق، ص 47.

⁽⁴⁾ -الشوابكة سالم محمد، المالية العامة والتشريعات الضريبية دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص 339.

⁽⁵⁾ -المرجع نفسه، ص 330.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية السابقة:

تتحرك رقابة السلطة التشريعية السابقة على الميزانية العامة عندما تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية وإيداعه إلى البرلمان باعتباره ممثلاً عن الشعب لدراسته ومناقشته والتصديق عليه، فلا يمكن إنفاق أي مبلغ أو جباية إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة التي تمنحها السلطة التنفيذية بإقرارها لميزانيه العامة⁽¹⁾، لذا فإن هذه الرقابة يطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، إذ لا يحق للسلطة التنفيذية الارتباط بأي التزام بدفع أي مبلغ أو تحصيله إلا بعد الحصول على إذن من البرلمان.

وتعد الرقابة البرلمانية في الحالة رقابة سابقة، من حيث أن لها لها سلطة إلا قرار النهائي للميزانية العامة ويصبح على السلطة التنفيذية إلزاماً قانونياً بضرورة التقيد التام بقانون المالية⁽²⁾، وتمارس هذه الرقابة البرلمانية السابقة في القانون الجزائري بوسلتين : إضافة البرلمان الحكومة.

أولاً: مناقشة مخطط عمل الحكومة: يمثل البرنامج الحكومي عموماً البرنامج العام الذي تنصب عليه ممارسة الآليات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة لكونه يعد نقطة البداية في العلاقة بين البرلمان والحكومة والأسباب الذي يمكن البرلمان من ممارسة وسائله الرقابية لمساءلة الحكومة⁽³⁾.

وهو بذلك يعتبر المعيار الرقابي الأصيل لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، لأن هذه الأخيرة تنصب على مدى مطابقة الإنجاز والتنفيذ لما هو مقدر في برنامج العمل الذي

(1)-الجنابي طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة الشهوري، لبنان، 2015، ص 128.

(2)-المحمدي شامل سامي عوادة، "الرقابة على قانون الموازنة العامة في العراق"، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، 2020، ص 404.

(3)-الطبطبائي عادل، "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 01، 1997، ص 29.

نصت المصادقة عليه⁽¹⁾، فبعد تعيين أي حكومة يقع على عاتق هذه الأخيرة إعداد برنامج عملها و يقصد به المخطط الذي يتضمن مبادئ و أهداف ومحاور ووسائل النشاط الحكومي في جميع المجالات فهو وعاء سياسة عامة وإستراتيجية شاملة وخطط عمل في كافة المجالات الإقتصادية والإجتماعية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية⁽²⁾.

أ- إضافة مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني: يتم عرض مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء بداية، ليعاد تقديمه أمام البرلمان بغرفتيه، وقد ألزم دستور الجزائر سنة 1996 المعدل و المتمم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل الحكومة أمام غرفتي البرلمان، على عكس عرض بيان السياسة العامة الذي يكون عرضه إلزاميا أمام المجلس الشعبي الوطني وجوازيا أمام مجلس الأمة⁽³⁾.

ب- تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني: رجوعا إلى المادة 94-1 من دستور 1996 المعدل والمتمم والمادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما⁽⁴⁾، يثبت أن إعداد الحكومة لمخطط عملها وعرضه في مجلس الوزراء لا يكون كافيا، ما لم يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال مدة أقصاها 45 يوم من تاريخ تعيين الحكومة⁽⁵⁾.

(1)- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 107.

(2)- بن صالح عبد القادر، "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03، 2003، ص 11.

(3)- مزهود حنان، المرجع السابق، ص 176.

(4)- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25-08-2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر ج ج، العدد 50، المؤرخ في 28-08-2016.

(5)- المادة 47 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

لا يشرع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مخطط الحكومة إلا بعد 07 أيام من تبليغه إلى النواب وهي مدة تسمح للنواب بالإطلاع و تفحص مخطط العمل⁽¹⁾، ويجري بشأنه مناقشة عامة، وعلى ضوء هذه المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية، يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة بالشكل الذي يكون متلائماً مع ما تم إبدائه من ملاحظات أو تحفظات من طرف النواب عند إجراء المناقشة.

- يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر خلال 10 أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽²⁾، وهي مدة قصيرة نسبياً كون سعيها من المشرع إلى الإسراع في إجراءات مناقشة مخطط العمل حتى تتفرغ الحكومة المعنية للقيام بواجباتها التي تعهدت بها في هذا المخطط.

ج-آثار مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة: إذا وافق نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة العمروض عليهم، فإذا يدخل حيز التنفيذ، طبعاً بعد عرضه على مجلس الأمة ويقع عبء بتنفيذه على عاتق الحكومة حيث تكون هذه الأخيرة ملتزمة في مواجهة النواب بالمخطط المصادق عليه، من جهة أخرى يكون المجلس الشعبي الوطني ملوماً بالسهرة والمساهمة في تنفيذ مخطط عمل الحكومة و تتوافق معه⁽³⁾.

ثانياً: تقديم عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة: إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المقدم من طرف الوزير فإنه يكون ملزماً بتقديم عرض أمام مجلس الأمة بالشكل الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

(1)-المادة 48 من القانون نفسه.

(2)-المادة 49 من القانون العضوي رقم 16-12.

(3) مزهود حنان، المرجع السابق، ص 177.

أ. دور مجلس الأمة بالنسبة لمخطط عمل الحكومة: يختلف دور مجلس الأمة عند تلقيه لغرض عن مخطط عمل الحكومة مختلف تماما عن دور المجلس الشعبي الوطني وذلك من عدة زوايا :

1. دستور 1996 اشترط على الوزير الأول أن يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه في حين ألزمه بتقديم عرض حول مخطط العمل، أي مجرد قراءة لأهداف المخطط ومحاوره الأساسية دون التفاصيل، التي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها⁽¹⁾.

2. منح المشرع أعضاء المجلس الشعبي الوطني أجل 07 أيام بعد تبليغهم بمخطط عمل الحكومة للشروع في مناقشته، وهذه المدة تسمح لهم بالتعمق في دراسته والإحاطة بجميع جوانبه لكن هذه المدة لم تمنح لأعضاء مجلس الأمة، ما يؤكد أن ما على هذا الأخير سوى الإستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الأول دون تمكنهم من الإطلاع على تفاصيل المخطط⁽²⁾.

ب. الآثار المترتبة على عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة: بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يمكن لدها الأخير أن يصدر لائحة، قد تتضمن هذه اللائحة تأكيد للحكومة ما من شأنه أن يدعم مركزها، أو إنقادا لمخطط العمل فتلعب اللائحة عندئذ دون إنذار الحكومة بضرورة أخذ التوصيات الصادرة عن مجلس الأمة بجديّة، دون أن يؤدي ذلك بأي حال إلى إستقالة الحكومة، لأن هذه المدة منحت للمجلس

⁽¹⁾ المادة 94 من دستور 1996، معدل ومتمم.

⁽²⁾ إن دور مجلس الأمة إزاء مخطط عمل الحكومة مرتبط بموقف المجلس الشعبي الوطني، لأن الوزير الأول لا يكون ملزما بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الأمة إلا إذا وافق عليه المجلس الشعبي الوطني و خلال 10 أيام التي تعقب الموافقة عليه، فإن رفض هذا الأخير الموافقة على المخطط لا يعرض على مجلس الأمة نقلا عن مزهود حنان، ص 182.

الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، رغم ذلك قد تذكل اللائحة إلزاما أدبيا على الحكومة عند تنفيذها لمخطط عملها⁽¹⁾.

إن اللائحة التي تصدر عن مجلس الأمة لا تترتب عنها أية مسؤولية للحكومة، فالمؤسس الدستوري لم يرتب عنها أي أثر دستوري، وحتى عمليا يصعب إصدار مجلس الأمة اللائحة⁽²⁾ ضد الحكومة نظرا لأن النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط توقيع ثلاثين عضوا على الأقل لقبول إقتراح اللائحة⁽³⁾.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المعاصرة

تعد الرقابة التشريعية أثناء تنفيذ الميزانية من أدق أشكال الرقابة كونها مستمرة وآنية في مختلف مراحل الأداء فتكشف عن الأخطاء والمخالفات أثناء حدوثها وتؤدي غالبا إلى مسؤولية الوزراء، ويتم ذلك عن طريق آلية السؤال البرلماني (أولا)، والإستجواب البرلماني (ثانيا)، والتحقيق البرلماني (ثالثا)⁽⁴⁾.

أولا: آلية السؤال البرلماني: السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية الإستعلامية يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو من أعضاء الحكومة سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في إختصاصه وذلك بقصد الحصول على معلومات كعينة أو الحث على إجراء معين⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ بن صالح عبد القادر، المرجع السابق، ص 15.

⁽²⁾ المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁽³⁾ غير أن هذا النصاب يصعب الوصول إليه نظرا لأن أغلبية المنتخبين ينتمون لنفس الحزب المسطر على الغرفة الأولى والذي غالبا ما يكون على توافق مع الحكومة، حتى الجزء المعين فلقوؤه إلى اللائحة مسبعا عمليا أيضا لأنه يعين من طرف رئيس الجمهورية.

⁽⁴⁾ المحمدي الشامل سامي عوادة، المرجع السابق، ص 393.

⁽⁵⁾ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 318.

حسب هذا التعريف يحل السؤال في طياته تقصيا للحقيقة ويجب أن يتضمن أربعة عناصر أساسية:

- الشخص يوجه السؤال وهو أيي عضو من البرلمان.
 - الشخص الموجه إليه السؤال وهو رئيس الوزراء أو أي وزير يكون في الحكومة.
 - الموضوع الذي يتناوله السؤال وهو شأن من الشؤون العامة مع مراعاة شرط التخصص.
 - الغرض من السؤال هو الحصول على المعلومات أو الضغط بإتخاذ إجراء معين.
- بناء على ذلك فالسؤال هو طلب عضو البرلمان من الوزير المختص أو من رئيس الحكومة استفسار أو إيضاحا أو تقصيا عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة⁽¹⁾. وهناك من يعرفه على أساس أنه « تقصي عضو من البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل »⁽²⁾.

أ- أنواع الأسئلة البرلمانية: أوجه الفقه الدستوري عدة أسس لتقسيم الأسئلة من حيث الشكل إلى أسئلة كتابية وأخرى شفوية ومن حيث الطليعة إلى أسئلة عادية وأخرى آنية، ومن حيث تقديم السؤال إلى المجلس إلى أسئلة أصلية و أخرى تبعية⁽³⁾.

1. السؤال الكتابي: الأصل أن كل الأسئلة حتى الشفوية إلى أعضاء الحكومة لكن الفرق بينهما يكون في طريقة الإجابة عليها، حيث تنبأها الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 134 منه المعدل والمتمم⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص 321.

⁽²⁾ خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 177.

⁽³⁾ مداني مصطفى، الرقابة البرلمانية الإستعلامية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند اولحاج، البويرة، 2016، ص 15.

⁽⁴⁾ المادة 134 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 « يمكن لأعضاء البرلمان أو يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ».

ويقصد بها طلبات معلومات موجهة من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة ويكون الرد عليها كتابيا. هذه الأسئلة تكون مصدرا تبيينا للمعلومات.

إن الإجابة المقدمة من أعضاء الحكومة لا تعد بمثابة قرارات إدارية لذلك يأتي السؤال في شكل استفهام ليناظ بمسألة ليس للبرلماني علم بها⁽¹⁾.

يودع نص السؤال المكتبي من قبل صاحبه، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب المجلس، يرسل المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة فورا إلى رئيس الحكومة حيث نصت على ذلك 73 من القانون رقم 16-12⁽²⁾.

2. السؤال الشفوي: يودع السؤال الشفوي من صاحبه إلى المكتب الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل 10 أيام من الجلسة المقررة لذلك ليقوم رئيس إحدى الغرفتين بإرسال السؤال لرئيس الحكومة و تخصص كل 15 يوم من الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية⁽³⁾.

- ويتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالإتفاق بين مجلس كل غرفة من الغرفتين والحكومة، وبهذا يعرض صاحب السؤال سؤاله على عضو الحكومة المعني، ويمكن لعضو البرلمان أن يرد بعدما يتقدم عضو الحكومة بالإجابة عن السؤال، والجدير بالذكر أن بعض النواب يستعملون الأسئلة الشفوية كأداة للضغط

⁽¹⁾ ابن بغلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، ص 20.

⁽²⁾ المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

⁽³⁾ لا يخرج السؤال الشفوي عن كونه إستفهام يرغب العضو السائل من خلاله إيضاح مسألة لكون غامضة سالبة إليه، نقلا عن مزهود حنان، ص 296.

السياسي على الحكومة بهدف إحراجها أمام الرأي العام وتسعى أيضا كوسيلة لتلبية رغبات الرأي العام والناخبين من طرف المعارضة⁽¹⁾.

ومصطلح الشفهي لا يعني أن السؤال يقدم شفاهة من البداية بل يوجه كتابة إلى الوزير الأول المعني، وتبعاً لذلك يقوم هذا الأخير بتحضير مسبق للإجابة ليعاد طرح السؤال عليه شفاهة في جلسة علنية وتكون الإجابة عنه مباشرة وشفوية⁽²⁾.

أ- إجراءات السؤال البرلماني: وتنقسم إجراءات خاصة بالسؤال الشفوي و إجراءات خاصة بالسؤال الكتابي ويقر الأول هو الأصل ظهر السؤال الكتابي بعد أن تبنت البرلمانات السؤال الشفوي⁽³⁾.

1. إجراءات السؤال الشفوي: إن حق السؤال حق ممنوح لكل عضو في البرلمان لكن يشترط فيه أن يقدم بصورة منفردة فهو حق فردي وهو يتميز بذلك عن أوجه الرقابة الأخرى⁽⁴⁾، كما يشترط أن يحرر السؤال الشفهي بشكل موجز وينصب على المسألة المطلوب الإستفسار عنها وأن يكون محرراً باللغة العربية ويتضمن موضوعاً واحداً، كما يجب ألا يتعلق الإستفسار بنص مودع لدى مكتب المجلس أو بقيمة محل إجراء قضائي، وألا يكون ذو طابع تحفظي⁽⁵⁾.

يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس المعني ثم يرسل من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة إلى الحكومة، وينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال إلى الحكومة، ويمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي

⁽¹⁾ سعيد سارة، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017-2018، ص 54.

⁽²⁾ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 292.

⁽³⁾ مزهود حنان، المرجع السابق، ص 177.

⁽⁴⁾ فاتن محمد حسين، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ظل دستورهما الصادر عام 1973 وتعديلاته دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، ص 427.

⁽⁵⁾ المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

أو تحويله إلى سؤال كتابي قبل تحديد تاريخ الجلسة المخصصة للأسئلة وتبلغ الحكومة بذلك⁽¹⁾.

لا يمكن لعضو أن يطرح أكثر من سؤال في جلسة واحدة متعقد جلسة أسبوعية يخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية.

- بالنسبة للوقت المحدد للسؤال والجواب فإن تقرير ذلك يعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني حسب عدد الأسئلة ومواضيعها⁽²⁾، أما مجلس الأمة فقد منح النظام الداخلي لمقدم السؤال ثلاث دقائق لعرض سؤاله، وكيانه العضوي في 06 دقائق⁽³⁾.
- إذن فمن شروط الرد أن يكون محترما ومتعلقا بالسؤال المطروح عليه، وتفسر الأسئلة و الأجوبة عنها بالشكل الذي نشر به محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان.

2. إجراءات السؤال الكتابي: بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، يتضح أنه وعلى الرغم من أن حق البرلمان في توجيه أسئلة مكتوبة لأعضاء الحكومة مكفول دستوريا وقانونيا إلا أنه مقيد بمجموعة إجراءات يجب على البرلمان السائل الإلتزام بها، حيث يودع نص السؤال المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس المعني، وتدون الأسئلة المكتوبة بمجرد إيداعها حسب ترتيبها في سجل خاص بها المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم⁽⁴⁾.

(1) المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 297.

يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي خلال الثلاثين يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، ثم يودع هذا الجواب لدى مجلس الشعبي الوطني أو المجلس الأمة حسب إنتماء مقدم السؤال ويبلغ إليه.

إذن فقد تم تحديد آجال محددة للرد على الأسئلة شفوية كانت أو كتابية، إلا أن العادة جرت على عدم إلتزام أعضاء الحكومة بهذه الآجال حيث يتم الرد عليها بعد مرور وقت طويل، فقد يحدث أن تتم الإجابة عن سؤال بعد طرحه بمدة طويلة بلسان وزير جديد فتدل الوزير الذي وجه إليه السؤال قبلا، في حين تبقى العديد من الأسئلة دون إجابات وهذا ما يفقد السؤال قيمته⁽¹⁾.

ما يمكن قوله في الأخير أن الأسئلة وإن كانت لا ترتب أي أثر سياسي بالنسبة للحكومة فإنها في المقابل تعتبر وسيلة من وسائل التأثير الأدبي على الحكومة، حيث أنها تثير مسائل حساسة قد تخرج الحكومة، فالسؤال بضع عضو الحكومة المعني تأثير معنوي و مقلق في بعض الأحيان إذا كان يراد من ورائه الوقوف على حقيقة مسألة حساسة يشوبها غموض، على الرغم من عدم قدرة المجلس المعني على تحريك المسؤولية السياسية للعضو المعني أو الحكومة ككل⁽²⁾.

ثانيا: الإستجواب البرلماني: الإستجواب وسيلة دستورية للرقابة على الحكومة يمكن إستعمالها للإستفسار وكشف الحقيقة حول قضية ما، وهناك من يعرفه على أنه العمل الذي يكلف به عضوا البرلمان رسميا و وزير التوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة، وهناك من يرى أنه يختلف عن السؤال البرلماني بحيث أن الأمر لا يقتصر على

⁽¹⁾ مزهود حنان، المرجع السابق ، ص 300.

⁽²⁾ الطبطبائي عادل، " نحو تطوير نظام الأسئلة البرلمانية " في الكويت "، مجلة المحامي، الكويت، ديسمبر 1993، ص

التوضيح بل هو سعي للكشف عن الحقيقة في مخالفة أو تقصير ما، ثم أنه لا يكون مقتصر على عضو واحد وإنما إشراك مجموعة من الأعضاء في المناقشة⁽¹⁾.

وهناك من عرفه بأنه « حق عضو البرلمان في إتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو يرتكبها مقدم الإستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة لتبين ذلك إلى فتح المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك بعد سماع دفاع الحومة عن هذه الإتهامات⁽²⁾. ونصب البعض إلى أن الإستجواب هو إنذار موجه من أحد النواب للحكومة أو لأحد الوزراء لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسية العامة للحكومة⁽³⁾.

أ. شروط الإستجواب البرلماني: لقد وضع القانون العضوي رقم 16-12 و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان شروط ممارسة العضو البرلماني أو النائب في تقديم الإستجواب بإعتباره رقابة خطيرة ولهذا تم إحاطته بمجموعة من الشروط.

1. الشروط الشكلية لتقديم الإستجواب

- شرط الكتابة : يجب أن يكون موضوع الإستجواب مكتوبا ومحذر الكتابة، وذلك حتى يكون هناك جدير في تقديمه، ومن ثم فلا يصح أن يقدم الإستجواب في صورة شفوية، فإشترط تقديم الإستجواب مكتوب يسهل عملية تداوله في يد أعضاء البرلمان والحكومة⁽⁴⁾ والهدف من تقديم الإستجواب مكتوبا هو بغرض تبليغه للحكومة، حتى يمكنها الإستعداد للرد عليه

⁽¹⁾ بن ناصر بو طيب، مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية. (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة العقلية)، فيفري 2011، ص 08.

⁽²⁾ عطية جلال الدين بنداري، الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996، ص 37.

⁽³⁾ كامل محمد، التنظيم سياسة، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 390.

⁽⁴⁾ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 166.

بعد جمع المعلومات الكافية حول موضوعه من ثم الدفاع عن نفسها أمام المجلس النيابي، كما تسمح الكتابة بتوزيع الإستجواب للإطلاع عليه، الأمر الذي يمكنهم من المشاركة في المناقشة التي تعقب عرضه خلال الجلسة المخصصة لذلك⁽¹⁾.

- شرط تقديم الإستجواب إلى رئيس المجلس: لقد نصت المادة 66 من القانون العضوي 16-12 على أنه يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أي حسب الحالة الإستجواب إلى الوزير الأول وهذا يوضح أن الإستجواب يقدم إلى رئيس المجلس⁽²⁾.

فلا وجود للإستجواب ما لم يقدم رسميا إلى رئيس المجلس إرساله مباشرة من قبل المستجوب أي العضو السائل إلى الوزير وإنما يتولى مهمة إبلاغ الحكومة رئيس المجلس ويبلغه إلى الوزير الأول وليس إلى الوزير المعني، ولعل الهدف من هذا الشرط هو مدى توفر الإستجواب على الشروط الخاصة الموضوعية⁽³⁾.

- شرط وجود إتهام محدد إلى من يوجه إليه الإستجواب: لم يتمن الإستجواب إتهاما أو تقصيرا لأحد الوزراء مبينا فيه الموضوعات والوقائع التي تنتسب لأحد الوزراء وجب إستبعاده.

وكما كان الإستجواب وسيلة رقابية برلمانية يتضمن إتهاما وليس استفسار أو طلب إيضاح كما هو الأمر في السؤال، فإن من شروطه أن يتضمن إتهاما إلى من وجه إليه، وإذا لم يتضمن إتهام لأحد الوزراء أو الوزير الأول وجب إستبعاده⁽⁴⁾.

(1) أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

(3) بوزير مصطفى منير، آليات الرقابة البرلمانية الإستعلامية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2015، ص 46.

(4) النقيش على أحمد الصادق يحي، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث الإسكندري، 2008، ص 58.

- شرط عدم تضمين الإستجواب عبارات غير لائقة: يجب ألا يتضمن الإستجواب عبارات غير لائقة، لأنه يرسى دعائم الأخلاق في ممارسة العمل النيابي فضلا كما يجب أن يتحلى به عضو البرلمان من أدب واحترام، ويحد هذا الشرط تبريره في أنه قيد عام بجسد الدستور معاملة وتنظيم وفقا له سائر الحقوق ولا يعقل أن يكون البرلمان باعتباره حصن حقوق الأفراد وحررياتهم هو الباغي على تلك الحقوق⁽¹⁾.

2. الشروط الموضوعية لآلية إستجواب

تتمثل في الشروط التي يجب أن يتضمنها الإستجواب حتى يكون منتجا لأشارة وتتمثل فيما يلي:

- مطابقة الإستجواب للدستور: إن البرلمان حينما يمارس أي إختصاص من إختصاصاته سواء التشريعية والرقابية لا يجوز له أن يخالف أحكام الدستور والقانون، خاصة وأن الإستجواب قد يتضمن توجيه إتهام للحكومة، أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، وهذا بغي أن الإستجواب وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ على أحكام الدستور⁽²⁾.
- أن ينصب الإستجواب على إختصاص الحكومة: من الطبيعي أن يكون الجهة الموجهة لها الإستجواب وهي الحكومة أو أحد وزاراتها هي صاحبة الإختصاص في موضوع الإستجواب، و من تم يكون في مقدورها تبرير تصرفاتها أو تحصل مسؤوليتها عن التقصير الذي دفع أعضاء المجلس النيابي اللجوء إلى استجوابها لأنه من غير المنطقي مساءلتها كلها أو أحد ورائها عن أمر يجهله، ومن تم حتى يكون الإستجواب مقبولا لا بد أن يقع في مجال إختصاص الحكومة⁽³⁾.

⁽¹⁾النقيش علي احمد الصادق يحي، المرجع السابق، ص 64.

⁽²⁾خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 360.

⁽³⁾عباس عمار، المرجع السابق، ص 161.

- عدم الفصل فيه سابقا: نقاديا لتكرار استجواب الحكومة من طرف أعضاء البرلمان في نفس الموضوع خلال الدورة التشريعية الواحدة، فقد استبعدت بعض النظم الداخلية للبرلمانات الإستجواب الذي يكون من طرف أعضاء البرلمان⁽¹⁾.

ب. **إجراءات الإستجواب البرلماني:** يجب مراعاتها حتى يكون مقبولا ولا يرفض بعد أن يقدم الإستجواب إلى رئيس المجلس مستوفيا لكافة شروطه الشكلية الموضوعية الواجب توافرها لتبليغه وقبوله فإنه يقوم بإبلاغه وإيداعه للحكومة وتحديد جلسة النظر فيه وعرض الإستجواب للرد عليه.

1. إيداع الإستجواب وتبليغه: يودع نص الإستجواب لدى مكتب الغرفة المعنية ويلزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله من أجل رد الحكومة خلال 30 يوما من تاريخ تبليغ نص الإستجواب⁽²⁾ وهذه المدة مبالغ فيها كثيرا لأنه يمكن أن تصبح المسألة محل الإستجواب غير موضوع الساعة هذه المدة تقلل من أهمية الموضوع بعد أن كانت في القانون 99-02 محددة بخمسة عشر (15) يوم⁽³⁾.

2. تحديد جلسة النظر في الإستجواب: إن مسألة إنعقاد الجلسة العامة للنظر في موضوع إستجواب ترك أمرها للاتفاق بين الحكومة والبرلمان، حيث إن تاريخ الجلسة لا يتجاوز مدة 30 يوما من تاريخ إبلاغ الإستجواب، و حسن ما فعل المشرع، لو أخذ بتاريخ التبليغ لتحديد موعد الجلسة لكان من شأن هذا الأمر أن يدع مكتب المجلس خاصة إذا كان ينتمي لأغلبية المشكلة للحكومة إلى التماطل في تبليغ نص الإستجواب إلى الحكومة حتى يمنحها الوقت التهرب من المثول أمام ممثلي الشعب⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ مولاي هشام، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص 54.

⁽²⁾ المادتين 66-67 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁽³⁾ المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 السالف الذكر.

⁽⁴⁾ بوزير مصطفى منير، المرجع السابق، ص 50.

3. عرض الإستجواب والرد عليه: المشرع نص على تحديد الجلسة المخصصة لعرض الإستجواب مباشرة بالإتفاق بين الحكومة ومكتب إحدى الغرفتين وكيفية الرد عليه.

1.3. عرض الإستجواب: يبدأ مقدم الإستجواب في شرح استجوابه ببيان الأموال التي تضمنها استجوابه والنقاط الرئيسية والأساليب التي يستند إليها ووجه التقصير أو المخالفة الذي ينسب إلى عضو الحكومة المستوجب وتقديم أدلته التي تؤيد استجوابه.

يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجب الحكومة على ذلك⁽¹⁾.

فالقانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان خالية من تحديد المدة المحددة والممنوحة لمقدم الإستجواب لشرح استجوابه، لذلك يرى بعض الفقهاء أن عدم النص على تخصيص وقت معين للمناقشة قد يفهم منه أن للمجلس الحرية في أن يقرر مناقشة الإستجواب في جلسة أو عدة جلسات وهذا حسب طبيعة الإستجواب⁽²⁾.

2.3. الرد على الإستجواب: أجمعت النصوص القانونية المنظمة للبرلمان على أن الحكومة هي المكلفة بالرد على الإستجابات الموجهة لها من طرف إعتداد البرلمان⁽³⁾.

فالمشرع الجزائري لم يحدد المدة اللازمة التي تجيب فيها الحكومة فقد تكون في جلسة أو أكثر.

⁽¹⁾ تنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12 « يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلي الأمة المخصصة لهذا الغرض... ».

⁽²⁾ مولاي هشام، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ و التطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص 59.

⁽³⁾ تنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12 « ... وتجب الحكومة على ذلك... ».

ولقد جرت العادة على أن الوزير هو الذي يرد على نص الإستجواب الموجه للحكومة و لكن هذا لا يمنع أن يرد الوزير المعني أو أن ينوب أحد أعضاء الحكومة في الرد على هذا الإستجواب.

فالمعروف أن الجزائر لا تأخذ بالمسؤولية الفردية وإنما تأخذ بالمؤولية التضامنية ربما لهذا السبب الوزير الأول أو الوزير المسجوب يمكن له إنابة غيره في الرد على الإستجواب أي إذا ثارت مسؤولية الوزير الأول أو مسؤولية أحد الوزراء فذلك سيؤدي إلى استقالة كل الحكومة و ليس الوزير المعني أي في كلتا الحالتين المسؤولية تضامنية،

فمن خلال النتائج المترتبة على الإستجواب خاصة المسؤولية السياسية للحكومة غير واردة في النصوص الدستورية الجزائرية ولا في القوانين العضوية المتعلقة بهذه الآلية، ولم تثبتها الممارسة البرلمانية في الجزائر الشيء الذي يصنف ضمن آليات الرقابة التي لا تترتب عليها المسؤولية النيابة للحكومة⁽¹⁾.

أ. **التحقيق البرلماني:** يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية المهمة التي يمارسها البرلمان على أعمال الوزارة من خلال تشكيل لجان معينة تهدف البحث عن الحقيقة وكشف المخالفات وفي حالة ثبوتها فإنها تدل على أن الوزير أو الوزارة ليست على مستوى المسؤولية كما يستلزم تحريك المسؤولية السياسية⁽²⁾.

جرى الفقه على اعتبار آلية التحقيق البرلماني حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول، سواء كان نظام الحكم برلمانيا أو رئيسيا ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية والبرلمانية⁽³⁾.

(1) خلوفي خديجة، المرجع السابق، ص 369.

(2) مداني مصطفى، المرجع السابق، ص 58.

(3) شريط وليد، المرجع السابق، ص 360.

إن أهم الوسائل التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني هي سلطة التحقيق، ويتم هذا إما من خلال اللجان الدائمة عن طريق الإستماع للوزير المختص وطرح الأسئلة حول مشروع النص المقدم، أو على ما يدور في وزارته عن طريق طلب استفسارات حول بعض الجوانب التي لها علاقة بقطاع عملهم⁽¹⁾.

ب-أنواع التحقيقات البرلمانية: هناك ثلاث أنواع التحقيقات البرلمانية والتحقيق التشريعي والتحقيق السياسي:

1. التحقيق التشريعي: هو مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية، بغية الوصول إلى وضع قواعد تشريعية، تعالج موضوعا معيناً للبرلمان إنطلاقاً من وظيفته التشريعية، ويقوم في هذه الحالة بتشكيل لجنة تحقيق تكون مهمتها البحث في هذا الموضوع والوصول إلى معالجة تشريع معين، أو وضع قواعد تشريعية جديدة تعالج شأن من شؤون الدولة⁽²⁾.

2. التحقيق السياسي: هو التحقيق الذي تتقدم به لجنة تحقيق عن وضع من الأوضاع داخل أجهزة السلطة التنفيذية للكشف عما بها من مخالفات سياسية وإدارية ومالية وبتنفيذ البعض هذا التقييم بإعتبار أن التحقيق التشريعي ليس عملاً رقابياً بل عمل تحضيري الهدف منه صياغة قواعد تشريعية في مسألة تهم البرلمان وهو يساعد على حسن صياغة النص القانوني وملائمته مع الواقع⁽³⁾.

ج-تشكيل لجان التحقيق البرلمانية: خول المؤسس الدستوري للبرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق، حيث يمكن لكل غرفة في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت كان تحقيق قضايا ذات مصلحة كافية، والقول بالمصلحة العامة بمعنى أنها تمس مختلف الأنشطة

⁽¹⁾ جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 117.

⁽²⁾ خلوفي خديجة، المرجع السابق، ص 389.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 390.

والقطاعات طالما كانت لها صلة بالمصلحة العامة دون تحديد لمعيار دقيقة تمكن من تصنيف القضايا التي يكمن استبعادها أو إداريا ضمن تلك القضايا⁽¹⁾.

فوجد المادة 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم ينص على عدد أعضاء اللجنة وإنما أحالت إلى مادة أخرى الخاصة بشروط تشكيل اللجان الدائمة، كما أن المادة 103 من النظام قد نصت على أن المجلس الشعبي يعين لجنة تحقيق تتكون من مجموعة نواب⁽²⁾.

كما اشترطته المادة 105 من نفس النظام لا يكون النواب الموقعون على لائحة من ضمن تشكيلة هذه اللجان أو بالرجوع إلى المواد التي تنص على اللجان الدائمة نجد إختلافا بين لجنة المالية والميزانية واللجان الأخرى، حيث الأولى تتكون من 30 إلى 50 عضو على الأكثر، أما اللجان الأخرى فعدد أعضائها يتراوح بين 20 إلى 30 عضوا على الأكثر.

نصت المادة 139 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 التي حددت الحد الأقصى للجنة التحقيق 10 نواب على الأكثر، وجددت المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 بـ 15 عضو⁽³⁾.

د- شروط العضوية في لجان التحقيق البرلماني: تنص المادة 79 من القانون العضوي 16-12 على أنه يعين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيقية حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل غرفة في تشكيل اللجان الدائمة.

⁽¹⁾ شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية الممارسة، مخبر الإجتهد القضائي، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، ص 282

⁽²⁾ مداني مصطفى، المرجع السابق، ص 72.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 72.

- لقد وضع المشرع الجزائري قيد تفرض على هذه العضوية حيث قد منح البرلمانين المبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية حيث أنه لا يعين في لجنة التحقيق من العضوية حيث أنه لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة⁽¹⁾.

1. التركيبة العددية: أكدت الممارسة البرلمانية على أن يتراوح عدد أعضاء لجنة التحقيق لنقص الحقائق في عدة مسائل بين عشرون (20) إلى أربعون (40) نائب وهذا النصاب ليس شرطاً في تعداد اللجان الدائمة.

2. العضوية في لجان التحقيق: تقسم هذه اللجان أعضاء البرلمان دون سواهم، ويمكنهم الإستعانة بخبراء إذا كان ذلك ضروريا لسير التحقيق غير أنه توجد قيود تعرض على هذه العضوية، حيث اختلف من تشريع لآخر ففي الجزائر المشرع قد منح البرلمانين باللائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها أن يمنح كل نائب أو عضو في مجلس الأمة المبادر أو الذي تقترح إنشاء لجنة التحقيق لتحري في موضوع معين من أن يكون عضو في اللجنة⁽²⁾.

3. ضمانات حياد لجنة التحقيق: إن ضمانات حياد لجنة تقصي الحقائق تعني ما يكفل عدم إنحياز أعضائها إلى أحد أطراف الموضوع الذي يجري حوله التحقيق بدون سند شرعي حتى يكون لهذه التقارير فعالية وتحقيق النتائج المرجوة منها ويمكن حصرها في تعدد أعضاء اللجنة ومراعاة التخصص الخبرة في أعضائها وتمثل الهيئة البرلمانية للأحزاب والمتقنين عنها⁽³⁾.

(1) مولاي هشام، المرجع السابق، ص 80.

(2) عباس عمار، المرجع السابق، ص 114.

(3) فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة المركز القانوني للإصدارات القانونية، مصر، ص 248.

د. الإجراءات المتعلقة بمناقشة طلب التحقيق

1. حق تقديم الطلب: يرتبط حق إجراء التحقيق بقرار المجلس صاحب السلطة الكاملة في الرقابة على أعمال الوزراء، وفي تقدير مدى دستورية تصرفاتها وعليه اشترطت التشريعات ضرورة توقيعه من قبل مجموعة من النواب والمقدرة بـ عشرين (20) نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضوا في مجلس الأمة وهذا ما ورد في الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12⁽¹⁾ بعد توفير النصاب العددي المطلوب في حق طلب التحقيق فعلى الأعضاء المقترحين لهذه اللائحة توضيح الوقائع المادية والقانونية التي أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب والوقائع والأطراف وهذا حسب المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12.

2. مناقشة طلب التحقيق: إن الإعراف للنواب بحق إقتراح تشكيل لجنة تحقيق لا تخلوا من قيود بالإضافة إلى النصاب المطلوب نجد قيد آخر يتمثل في إيداع اللائحة على مستوى مكتب المجلس لدراستها من قبل توزيعها على النواب، هذا حسب القانون العضوي 99-02 فإنه اكتفى بإيداع اللائحة على مستوى مكتب المجلس مع شرط إعلام الغرفة التي أودع لديها مع إلغاء قيد إحالة اللائحة إلى اللجنة المختصة وهذا ما ورد في المادة 79 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 16-12⁽²⁾.

أضاف المشرع شرطا آخر يتمثل في أخذ رأي اللجنة المختصة بالموضوع، من هذا المنطق هل تعتبر أخذ رأي اللجنة إلزامي للمصادقة على اللائحة أم هو إجراء شكلي وجب

(1) ابن بغلة ليلي، المرجع السابق، ص 427.

(2) تمهني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 57.

العمل به، باعتبار أن المجلس هو صاحب السلطة المختصة في تقدير مدى ملائمة الإقتراح لطلب التحقيق فلاغاية لأخذ رأي اللجنة المختصة لذلك⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة

يمارس البرلمان رقابة لاحقة على تنفيذ قانون المالية تتمثل في آلية ملتمس الرقابة (أولاً)، قانون تسوية الميزانية (ثانياً).

أولاً: الرقابة البرلمانية من خلال آلية ملتمس الرقابة: تعرف آلية ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم كما يسميها البعض على أنها تلك الوثيقة التي يبدي من خلالها عدد معين من النواب من عدم ثقتهم في الأعمال والتصرفات التي قامت بها الحكومة ويعبرون عن رغبتهم في إسقاطها⁽²⁾.

أ. شروط ممارسة آلية ملتمس الرقابة: عمل المشرع الجزائري على إحاطة هذه الآلية بجملة من الشروط تنص عليها في المواد 153، 154، 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما أضاف لها المشرع مجموعة أخرى من الضوابط ورد النص عليها في المواد 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12⁽³⁾.

الشرط الأول: إرتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة.

الشرط الثاني: إستخدام ملتمس الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني.

الشرط الثالث: النصاب القانوني اللازم لإستخدام ملتمس الرقابة.

⁽¹⁾مداني مصطفى، المرجع السابق، ص72.

⁽²⁾اونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، اطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، 2014، ص156.

⁽³⁾قدور ظريف، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتمس الرقابة "، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، قسم الحقوق، جامعة سطيف، العدد05، ديسمبر 2017، ص 89.

ب. إجراءات مناقشة ملتمس الرقابة: بعد توفر الشروط القانونية المتعلقة بممارسة آلية ملتمس الرقابة تتم مناقشته من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وعموما هذه المناقشة تدور بين طرفين أساسيين هما، الحكومة التي مكنها المشرع الجزائري من أخذ الكلمة بناء على طلبها⁽²⁾، والطرف الثاني في هذه المناقشة هم النواب المبادرين به فهم يسعون بكل ما لديهم من وسائل وحجج لأجل التصويت عليه، بعد تحديد النصاب المطلوب لذلك⁽³⁾.

ثانيا: قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة اللاحقة: تكتسي قانون ضبط الميزانية أهمية بالغة كونه وسيلة يتطلع البرلمان من خلالها بسط رقابته على النشاط المالي للحكومة أو مايعبر عنه بالرقابة اللاحقة والتأكد من سلامة تنفيذها ويتجلى ذلك من ناحيتين من الناحية السياسية، وأخرى من الناحية القانونية.

أ. من الناحية السياسية: تشكل مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية تركيبة سياسية للنشاط المالي للحكومة.

أما إذا رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية فإن ذلك يرتب مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلا والعمل على تفادي الأخطاء التي وقعت فيها⁽⁴⁾.

ب. من الناحية القانونية: إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء

⁽¹⁾ ماحلي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالمقارنة مع الدستور المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2014، ص 178.

⁽²⁾ بوفقة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 215.

⁽³⁾ أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 159.

⁽⁴⁾ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 218.

الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية وفي حالة العكس تبقى سائر القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية السابقة غير محصنة، وتكون معرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة طالما أنها لم تحصل على مصادقة البرلمان، وتبقى مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين بها قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية، ورغم الأهمية القصوى التي يحوز عليها قانون ضبط الميزانية في مجال الرقابة اللاحقة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة، فإن السواد الأعظم من المختصين في فرنسا يذهب إلى أن التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية لا يكتسي تلك الأهمية التي يحظى بها قانون المالية⁽¹⁾.

إن ذلك الأمر يرجع في نظر الفقهاء إلى اعتبارات سياسية وعملية جعلت محدود الفعالية حتى صار مع مرور الوقت مجرد قانون للحسابات أكثر من كونه قانوناً رقابياً⁽²⁾.

أما في الجزائر فإن المادة 179 من دستور 1996 المعدل والمتمم تلزم الحكومة بضرورة تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان في التصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية، ومن زاوية التشريع نجد القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ينص على مضمون هذا القانون ويحدد الوثائق المرفقة به لكن تطبيق ذلك من حيث الواقع لانجد له أي أثر إلى غاية سنة 2011، وقد أثّرت هذه المسألة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2006 أمام المجلس الشعبي الوطني، واتزم من خلالها وزير العلاقات مع البرلمان بتقديم قانون يضبط الميزانية في السنة المقبلة يغطي فيها عشرة سنوات

(1) عزة عبد العزيز ، المرجع السابق، ص 219.

(2) بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 143.

سابقة أي منذ سنة 1996، وهي آلية التي انتخب فيها أول برلمان تعددي، على أن يتم بعد ذلك العمل بهذا القانون بشكل دوري ومستمر خلال كل سنتين⁽¹⁾.

المبحث الثاني : الأسس الدستورية للحكمة (ترشيد) المالية

العامّة

يقوم مفهوم الحكامة على نهج تشاركي في ممارسة السلطة ويهدف تحقيق تنمية مستدامة تقوم على تحقيق الرشادة في تسيير المال العام التي تعتمد على أساس الشفافية والمشاركة اللذان تعكس طبيعة الإدارة الرشيدة في المجتمع، وهي قمة العملية الديمقراطية لوضع الميزانية لتحقيقها وتعزيزها في تسيير الأموال العمومية يتوجب احترام مجموعة من المعايير والمحددات التي تدعو إلى الممارسات وتؤدي إلى سلامة وفعالية المالية العامة⁽²⁾، في حين المسائلة آلية مهمة لضمان تسيير المالية فنتناول مبادئ الحكامة في تسيير المالية العامة (المطلب الأول)، ولتطبيق هذه المبادئ وتنفيذ مهامها لضمان حكومة الإنفاق العام وذلك بإتباع أساليب في ترشيد المالية العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبادئ الحكامة في تسيير المالية العامة

إن أهم مبادئ ترشيد الإنفاق الحكومي ما يعرف بالشفافية والمساءلة، فهما أداتان مرتبطتان ومهمتان في ترشيد الإنفاق والحفاظ على المال العام، فالشفافية تتيح للمواطنين التتبع بوضوح طريقة تسيير الشأن العام من قبل المسؤولين أما المساءلة من يقفون على

⁽¹⁾ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 219.

⁽²⁾ ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص : تسيير المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 45.

إدارة هذا المال ومحاسبتهم، فمن خلال ذلك نبرز مبدأ الشفافية كآلية في تسيير المالية العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ الشفافية كآلية في تسيير المالية العامة

تعتبر الشفافية أحد أهم المبادئ الأساسية للحكامة المالية، فهي تتمثل أساساً في وضوح الأدوار والمسؤوليات وتتيح المعلومات للإطلاع العام على الحقائق الأساسية للإنفاق. لذلك تقوم بتعريف الشفافية (أولاً)، ثم أهميتها (ثانياً)، وأنواع الشفافية (ثالثاً)، وأخيراً عوائق تجسيد هذا المبدأ (رابعاً).

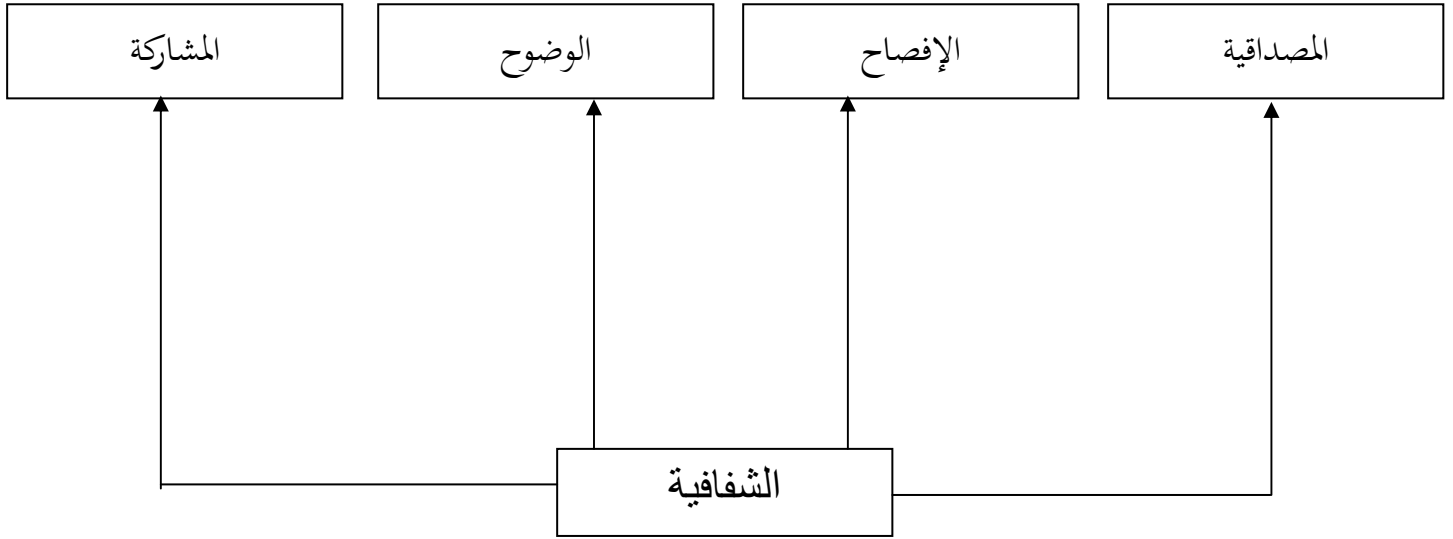
أولاً: تعريف مبدأ الشفافية: تشير لفظة الشفافية في اللغة العربية على " شف " وهو الذي يستشف ما وراءه أي يمكن أن يبصر ما وراءه وعليه تعني الشفافية القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء ومعرفة حقيقتها، وفي اللغة الفرنسية والإنجليزية هي ترجمة لمصطلح Transparency, Transparence, Trans وراء، جلي وواضح⁽¹⁾ وبذلك يشترك المعنى اللفظي العربي والأجنبي في أن الشفافية هي "الشيء الذي يمكن النظر إليه بسهولة وعلى العكس منه لفظ التعتيم والتستر والإبعاد عن الرؤية".

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجابات تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات المتبعة خاصة منها المتعلقة بالسياسة المالية العامة وبالأخص ما يتعلق بتسيير النقات العامة، والشفافية نقيض السرية والتعتيم⁽²⁾، فشفافية ومضامينها تدعو إلى جوهر واحد وترتبط بعمليات بأربعة :

⁽¹⁾ ابن علوش فارس، بن باديس السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة الدكتوراه، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2010، ص 13.

⁽²⁾ أكحل محمد ، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص : الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2019-2020، ص 257.

الشكل 1 : جوهر الشفافية



المصدر : أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية و القيادة في الإدارة، دار حامد للنشر و الاوزيع، عمان، 2009، ص 65.

ثانيا: أهمية شفافية المالية العامة: تهدف شفافية المالية العامة إلى :

- يتمكن المجتمع من خلال شفافية المالية العامة من ترشيد أكبر للموارد سواء كانت مالية أو بشرية، لذا تسمح شفافية المالية بتحقيق الإنضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروع وحماية المستثمرين وتوفير وتخفيض تكاليف المشروعة وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، والعكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدي لإهدار الموارد وعدم إستخدامها الإستخدام الأمثل، أي عدم ترشيدها، كما أن نقص الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقلل من كفاءة عملياتها وفعاليتها سياستها، مما يؤدي إلى تزايد عدم رضا الجمهور أو المواطن⁽¹⁾.

⁽¹⁾أكل محمد، المرجع السابق، ص 253.

- تساهم شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكشف آفاق المالية العامة، مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الإقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر حدتها وقوع الأزمات وتخفيفها.
- توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والمستقبل، كما تساهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لآفاق المالية العامة، مما يؤدي إلى إستجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وسلسلة أكبر الأوضاع الإقتصادية المتغيرة⁽¹⁾.

ثالثا: أنواع شفافية المالية العامة: الشفافية المالية تنقسم إلى نوعين : الشفافية الداخلية، والشفافية الخارجية.

أ. الشفافية الداخلية: تضمن الشفافية الداخلية أكبر وضوح للحسابات العمومية وتسهل المراقبة عليها ونشر القوانين الحديثة التي تقود إلى تقوية تطبيق قواعد القانون ونشر جو ديموقراطي في المنظمة⁽²⁾.

وتعني هذه الشفافية التدفق الحر للمعلومات داخل المنظمة، وتوفير المعلومات الضرورية لكل مسنوى حسب متطلبات العمل ولقيام المستخدمين بمسؤولياتهم وإشراكهم في صناعة القرارات ورسم السياسات، والمرونة اللازمة من خلال تبني مبدأ الديموقراطية والتعامل بنزاهة على المسؤوليات كافة⁽³⁾.

⁽¹⁾ عرابي هشام سالم، عقلنة وترشيد النفقات العمومية في الجزائر في ظل قانون المالية 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص : إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016، ص 31.

⁽²⁾ Rvue française de finances publiques « Transparence et finances publiques », n° 40, L.G.D.J, 1992, p 132.

⁽³⁾ رقوب نريمان، دور حكومة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: مالية وبنوك وتأمينات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2017-2018، ص 138.

- ب. الشفافية الخارجية: ترتبط الشفافية الخارجية لأي منظمة كانت بالمحيط الخارجي لها، حيث يفترض على المنظمة أن تقوم بما يلي :
- نشر المعلومات الصحيحة والدقيقة عن خدماتها.
 - نشر ما يمكن أن يعترضها من عقبات وإخفاقات في أدائها.
 - تقبل النقد الإيجابي وتصحيح مسارها⁽¹⁾.

ما نستخلصه مما سبق أن الشفافية هي نقيض الغموض أو سرية في العمل، وتعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العامة للصحة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء⁽²⁾.

رابعاً: عوائق تجسيد مبدأ الشفافية: يعد تحقيق الشفافية في الإنفاق العام أمراً مهماً وصعباً يتطلب إستراتيجيات محددة في سياق ظروف محلية ودولية متغيرة للغاية، تحول عدة عقبات دون الوصول لذلك تتمثل في:

تشكل التعقيدات الفنية أول عقبة جوهرية في حين أن المعلومات المالية اللاحقة هي الوسيلة الأساسية لتوصيل المعلومات في القطاع الخاص، فإن مرحلة إعداد الميزانية المسبقة هي الأكثر أهمية للقطاع العام، إذ تعد العلاقة بين أرقام الميزانية وأرقام المعلومات المالية قضية مهمة لأن عدم وجود صلة بين هذين النوعين من الأرقام يمكن أن يسبب الإرتباك وعدم الثقة⁽³⁾.

⁽¹⁾ رقوب نريمان، المرجع السابق، ص 138.

⁽²⁾ بمعنى تضمن أن تكون لدى الحكومات صورة دقيقة عن مركزها المالي و آفاقها عند إتخاذ قرارات إقتصادية، بما في ذلك صورة دقيقة عن التكاليف والمنافع طويلة الأجل المترتبة عن تغيرات السياسة والمخاطر التي يمكن أن تواجهها المليات العامة وهي تزود الهيئات التشريعية والمواطنين والأسواق بالمعلومات اللازمة لمساءلة الحكومة، نقلا عن نريمان رقوب، المرجع السابق، ص 138.

⁽³⁾ أكحل محمد، المرجع السابق، ص 254.

ومن قبيل الصعوبات الحقيقية في حجم و تعقيد المعلومات، إذ تستفيد الحكومة من أن القدرة على معالجة المعلومات خارج الحكومة ليست كافية للتعامل مع تدفق المعلومات بسرعة كافية لضمان الشفافية الفعالة، الإستغلال السيئ للمعلومات عمدا بغرض تحريف المضمون من خلال الشائعات وتحول الصحافيين ووسائل الإعلام لزبائن وعملاء، حيث ثم تقليص عدد المراسلين المتحصلين القادرين على تفسير معلومات الإنفاق العام، في حين أن سوء استخدام المعلومات من جانب الحكومة يغذي ويضع حواجز أمام الشفافية الفعالة، فإن التشريعات الصارمة بالإفصاح عن معلومات تجارية غير مصرح بها حساسة على الشركات المتداولة علنا في مجال الخدمات المصرفية، قد يؤدي لإلحاق الضرر بها أيضا، وهو ما يؤكد أن " العنصر الأساسي للشفافية هو مجال الكشف عن المعلومات "(1).

كما تعتبر الموروثات السلبية في الأنظمة السابقة والتي تتطلب معالجة لمدى طويل قبل البدء بالنهوض بالمجتمع من المشكلات التي تعترض الشفافية، كذلك عدم تحديد الأولويات ووضع خطط صعبة التنفيذ بسبب ضخامة الأهداف التي تسعى لتنفيذها وبعثرة الجهود الرامية للإصلاح و عدم التنسيق فيما بينها(2).

الفرع الثاني: مبدأ المشاركة والمساءلة كآلية لتسيير المالية العامة

تنبثق المشاركة إلى جميع الآليات التي تخول المواطنين المشاركة في عملية إدارة الحكم، فالحكومة المالية تركز على تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي، وفي هذا السياق تمثل المشاركة الفعالة في جانب كافة فئات المجتمع ضمانا لتحقيق المسائلة وهو ما يجعلها تسيير نفقاتها العامة على النحو الأفضل، فلذلك نتطرق إلى تعريف المسائلة (أولا)، مستوياتها (ثانيا)، وأشكالها (ثالثا)، وتعزيز المشاركة في عمية الموازنة (رابعا).

(1) David Heald, Pourquois la transparence des dépenses publique est elle si difficile à atteindre ?, Revue internationale des sciences Administratives, 01.2012, VOL 78, p 33,53.

(2) أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 143.

أولاً: تعريف مبدأ المساءلة: يقصد بالمساءلة على أنها الطلب في المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش⁽¹⁾.

تؤدي المساءلة غرضاً سياسياً بالتحقق من إساءة استخدام صلاحيات السلطة التنفيذية السياسية وغرضاً تشغيلياً بضمان فعالية أداء الحكومات، وللوصول إلى الفعالية تتطلب المساءلة القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حد سواء، وهو ما يعني إمكانية معاقبة واضعي القرارات أو مكافأتهم على أدائهم، باتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تدارك الأمر في حالة فشل المساءلة وفي سياق به حكمة الديمقراطية لا تكون العلاقة الخاضعة للمساءلة هي التي تقابل فيها المشاركة بالرأي بالإستجابة بل يتعلق الأمر بتغيير الأفعال وفقاً لذلك⁽²⁾.

كما يمكن النظر لأهداف المساءلة ضمن 3 أهداف رئيسية تتضمن :

- المساءلة كنوع من الضمان بحيث تشكل وسيلة يضمن المواطنون والمشرعون و الرؤساء من خلالها حسن الإلتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في إستغلال المصادر.
- المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكم بحيث تشكل إحدى آليات ضبط الأداء، لضمان حسن الإستخدم أو منع إساءة إستخدم السلطة.
- المساءلة كعملية للتحسين المستمر عند تحقيق المساءلة للهدفين السابقين تكون أداة لخفض السلبية في الأداء⁽³⁾.

(1) ساجي فطيمة، المرجع السابق، ص 39.

(2) أكحل محمد، المرجع السابق، ص 290.

(3) بن علوش فارس، المرجع السابق، ص 42-43.

ثانياً: مستويات المساءلة في الإدارة العامة: تتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى.

أ. المستوى الأول: المساءلة التقليدية

تهدف إلى التأكد من إمثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها، كل في موقعه الوظيفي للقوانين واللوائح المعمول بها، فلا يحق تبعا لذلك إتخاذ قرار مخالف للإلتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسستين التشريعية والقضائية، كما تستخدم المساءلة التقليدية آليات أهمها التأكد من خضوع المرؤوس للرئيس، والمراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية مختصة داخل المنظمات و خارجها، كما لا تغفل المساءلة التقليدية الإهتمام بإعتبرات الكفاءة والترشيد خاصة فيها يتعلق بإنفاق الموارد العامة وتوظيف الموارد البشرية المتاحة⁽¹⁾.

ب. المستوى الثاني: المساءلة العملية

تركز المساءلة العملية على جملة من العمليات والأنشطة التي يتم خلالها تحويل المدخلات إلى مخرجات، وذلك من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية المستفيدين في برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين، ولنجاح عملية المساءلة العملية لابد من مشاركة الإدارة و المواطنين في السعي نحو رفع مستوى الخدمات العامة، ولذلك فإن اللامركزية تسهم في تعميق قيمة المساءلة⁽²⁾.

⁽¹⁾العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، مذكر لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2016-2017، ص 87.

⁽²⁾المرجع نفسه، ص 88.

ج. المستوى الثالث: مساءلة البرامج

تنص على نتائج الأنشطة الحكومية، حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة و تجسيد أهداف السياسات العامة، ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى في المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية⁽¹⁾.

د. المستوى الرابع: المساءلة الإجتماعية

إن المساءلة الإجتماعية تشير إلى طائفة واسعة من الإجراءات المختلفة من جانب المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لمساءلة الدولة، فضلا عن إتخاذ إجراءات من جانب الحكومة ووسائل الإعلام والجهات الفاعلة المجتمعية الأخرى التي تعزز أو تسهل هذه الجهود إذ يؤدي عدم المسائلة العامة إلى تهديد نوعية فاعلية رسم السياسات العامة والتخطيط وتوفير الخدمات لتلبية الإحتياجات الأساسية⁽²⁾.

ثالثا: أشكال المساءلة: لا يكاد يخلو أي مجتمع أو نظام قانوني وسياسي وإداري من المساءلة مع إختلاف طبيعتها وشكلها من دولة لأخرى ومن نظام لآخر ومن أهم أنواع المساءلة :

أ. المساءلة الرسمية: التي تقوم بها سلطات الثلاث :

1. المساءلة التنفيذية: ويقصد بها مسؤولية الجهاز الحكومي التنفيذي عن محاسبة نفسه عبر سبل إدارية، ووسائل تظبط العمل الإداري لتضمن سلامة الجاز التنفيذي، التدابير الوقائية، واستخدام برامج التوعية، أو فتح قنوات الإتصال مع الجمهور لإيصال صوته⁽³⁾.

(1) عرابي هشام سالم، المرجع السابق، ص 33.

(2) بالإضافة إلى ذلك فإنه يحرم المواطنين من حقهم الأصيل في التأثير على إتخاذ القرارات التي تؤثر تأثيرا مباشرا في حياتهم، ومساءلة المسؤولين في الدولة عن الموارد العامة التي يعهد بها إليهم.

وينصب على ما يمكن تسميته بالآثار المجتمعية لبرامج الحكومة.

(3) ساجي فطيمة، المرجع السابق، ص 34.

2. المساءلة التشريعية: تعد المساءلة التشريعية واحدة من أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، حينما يلعب البرلمان دورا مهما في تقييد الحكومة، والرقابة عليها و معارضتها في أحيان كثيرة في أحيان كثيرة لضمان إستقامة سير العمل الحكومي، ذلك إن البرلمان للسلطة في بداية ضمن ما يقره من قوانين في تحديد الإطار القانوني لتشكل الحكومة فضلا عن آليات أخرى⁽¹⁾.

3. المساءلة القضائية : تشكل المساءلة القضائية ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وبحكم وجودها كمقابل للسلطين التشريعية والتنفيذية تمتاز عنهما بالإستقلالية، فضلا عن إمتلاكها سلطة الإرغام لتنفيذ أحكامها مما يجعلها السلطة الأكثر كفاية في الكشف عن طبيعة الخروقات التي تشوب عمل السلطين التشريعية و التنفيذية⁽²⁾.

وتستند المساءلة القانونية إلى مبدأ المشروعية، ومن المتفق عليه أن هناك صور و حالات للمساءلة القضائية وهي:

- في حالة تجاوز الإختصاص حينما يتعدى الموظف في القطاع العام سلطاته ويخرج عن حدود الإختصاص المقرر له.
- في حالة التفسير الخاص لبعض النصوص القانونية بما قد يترتب عليه تحمل الأفراد أعباء غير منصوص عليها في القانون، وهنا يحق للأفراد مقاضات الإدارة.
- في حالة سوء إستخدام السلطة وقيام الموظف في القطاع العمومي باستخدامها على نحو يخالف أهدافها المشروعة عندئذ يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء وفي حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع والتوصل إلى إستنتاجات خاطئة من شأنها أن تضر بالمواطن.

⁽¹⁾ تكمن أهمية المساءلة التشريعية من كون أن أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسؤولين أمام البرلمان الذي يملك كل الحق في مساءلتهم، باعتباره ممثلا للشعب، وهو ما يضمن حسن الأداء والوصول للحكم الصالح الرشيد، نقلا عن العربي بن علي بوعلام، المرجع السابق، ص 89.

⁽²⁾ ساجي فطيمة، المرجع السابق، ص 40.

• في حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي وتضرر المواطنين من هذا الخطأ فإن لم يكن لهذا الإجراء سند قانوني فيصبح باطل ويجوز الطعن فيه أمام القضاء⁽¹⁾.

ب. **المساءلة غير الرسمية:** نقصد بها الت تتم خارج نطاق المساءلة الرسمية.

1. **مساءلة الرأي العام:** تعد من أبرز أنماط المساءلة في الدول الديمقراطية، حيث إن السياسات الحكومية والقرارات المهمة لا بد أن تجد قبولا ومساندة من الرأي العام، الذي تلعب الوسائط الحديثة دورا رئيسا في تشكيله وكشف مخالفات تسيير المال العام فيه، قد تحكمت الصحافة الإستقصائية من لعب دور مهم في كشف قضايا الفساد وإتاحة الفرحة لمساءلة المتورطين فيها خاصة في القطاع العام، « إذ يؤدي الإعلام الديمقراطي النوعي دورا بارزا في تضيق حركة الفساد ونشر قيم الحق والعدل ودفع الرأي العام للإهتمام بقضاياه الرئيسية⁽²⁾».

2. **مساءلة المواطنين:** يقوم الهدف الرئيسي للمساءلة المالية في إبقاء المواطن على علم بالتقدم المحرز في تعبئة الموارد المالية وإستخدامها لتلبية حاجيات المجتمع، فالمواطنون لهم القدرة بفضل الوسائل المتعددة التي أصبحت متوفرة لهم للكشف عن خلل عدم الإلتزام بما أقرته السلطات التشريعية، وتمت مخافته في حال التنفيذ بحيث يمكنهم اللجوء للإبلاغ عن ذلك أو اللجوء للقضاء، وفي هذا يلعب المواطنون دورا هاما في المحافظة على الإستخدام الأمثل للمال العام⁽³⁾.

(1) على العموم إن نطاق المساءلة القضائية يتعلق اساسا بضمان مشروعية العمل وتنفيذه، وبوجود دعوى قضائية في طرف ما، ولنجاح المساءلة القضائية يستوجب وجود قضاء مستقل ونزيه، انظر عرابي هشام سالم، المرجع السابق، ص 34.

(2) شوقي سمير، " دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد 4، 2019، ص 142.

(3) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 120.

رابعاً: تعزيز المشاركة في عملية الموازنة

أ. **مشاركة البرلمان:** تعد السلطة التشريعية هي المسؤولة عن إقرار الموازنة واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانون واجب التنفيذ⁽¹⁾.

تمكنت بعض البرلمانات من إكتساب العديد من الصلاحيات في مجال المالية العامة وبذلك أدى إلى تحديث المالية وصياغة عملية الميزانية إلى عقلنة الإدارة العامة، وعليه غالباً ما نجد البرلمانات نفسها عاجزة عن المشاركة الفعالة في صناعة القرار المالي بسبب عدة ضوابط تحول دون قيامها بالدور المنوط بها في المجال المالي⁽²⁾.

ب. **اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة:** إن نظام اللامركزية أخذت به العديد من الدول الصناعية والمتقدمة مثل الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة، وجاء هذا التوجه الواسع نحو الأخذ بالأنظمة اللامركزية، مستندا إلى العديد من الدوافع السياسية والإقتصادية والإدارية، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديموقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة والمساءلة، ودفع النمو الإقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة، فضلا عن تحقيق سرعة الإستجابة للإحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة الخدمات⁽³⁾.

ج. **الدور الفاعل للمجتمع المدني:** يستند المنهج الجديد في الإدارة العامة أو إدارة أعال الحكومة في إطار منظومة الحكومة إلى ضرورة التعرف على مايريده المواطن، وهو ما جعله يصبح محور إتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبت تجارب الدول في المجال

(1) عرابي هشام، المرجع السابق، ص 36.

(2) هناك عدة تدابير يتم إقتراحها لجعل دوره أكثر فعالية منها :

إعادة النظر في صلاحيات البرلمان لجهة تعديل الميزانية وتوسيع رقعتها، تحسين النفاذ إلى معلومة مجددة و متميزة النوع تخص الميزانية بالإضافة إلى تطوير اللجان لجهة عملية الميزانية في البرلمان، والحرص على تقديم الميزانية ضمن مهلة كافية قبل بداية السنة المالية.

(3) عرابي هشام سالم، المرجع السابق، ص 36-37.

المالي أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين ويتمتع بفهم أوسع لخيارات تواجه صانعي القرارات، وهو ما يعكسه الإهتمام المتزايد بمشاركة المجتمع المدني في عملية الميزانية⁽¹⁾.

في هذا الإطار تشكل الميزانية التشاركية تجسيد لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي المتعلق بالمالية العامة حيث تعرف بأنها: « آلية يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص »⁽²⁾.

يلعب المجتمع المدني دورا مهما في ترشيد الإنفاق العام وتجسيد الحكامة المالية العامة عن طريق المشاركة في إعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليها، حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر واختلف من دولة لأخرى، فهناك عدة أشكال لمشاركة المجتمع المدني لتحقيق كفاءة تسيير المال العام منها :

1. تبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالميزانية: إذ لا يمكن لكل أفراد المجتمع فهم الأرقام المعقدة الموجودة في الميزانية العامة، ولكن إذا تم إسناد هذه العملية لمجموعة من المتخصصين والخبراء من المجتمع المدني يسهل تبسيطها وإتاحتها للجميع عبر مختلف وسائل الإعلام، بما يسمح بوجود مشاركة فعالة للمواطن في عملية ترشيد الإنفاق العام، ويتيح عدد من الدول ذلك عبر ميزانية المواطن والميزانية المفتوحة⁽³⁾.
2. ترتيب وتحديد الأولويات: بالنظر لشح الموارد فإن عملية التخصيص بحسب الأولويات أصبحت ضرورة، وفي هذا أصبح دور المجتمع المدني رئيسا في مساعدة

⁽¹⁾ عرابي هشام سالم، المرجع السابق، ص 37.

⁽²⁾ Cabannes, Yves ; Les budgets participatifs en Amérique latine de Porto Alegre à l'Amérique centrale ; en passant par la zone andine : tendance, défis et limites, p 128.

⁽³⁾ شعبان فرج، المرجع السابق، ص 10.

- المواطنين على التعبير عن آرائهم وإحتياجاتهم وإيصالها إلى المسؤولين عن إعداد الميزانية لوضعها في مكانتها المناسبة تلبية للحاجات الضرورية للمجتمع⁽¹⁾.
3. تحديد الإتجاهات وتقديم التوقعات: يمكن لمنظمات وأفراد المجتمع المدني خاصة النخبة منهم والخبراء في مجال المالية العامة أن يساهموا في تحديد الإتجاهات العامة للسياسات العامة عن طريق تحليل المعطيات لعدة سنوات وإستخراج نتائج لها تأثير على جوانب مهمة لم تولي لها الحكومة الأهمية اللازمة أو لم ترغب في إطلاع عامة المواطنين عليها، وتقديمها للمسؤولين الحكوميين بغرض إعادة النظر في سياساتهم المالية بما يتناسب والأولويات الضرورية لحاجات المجتمع⁽²⁾.
4. التأثير على سياسة الإيرادات: لا ينبغي للمجتمع المدني أن يفكر فقط في جانب الإنفاق العام ويحمل الدولة المسؤولية في توفير إحتياجاته من تعليم وصحة ونقل وغيرها، دون أن يهتم بمقدار الإيرادات وطرائق جبايتها، فالمجتمع المدني الناضج هو الذي يبحث في كيفية تحصيل الإيرادات ويساهم في ذلك⁽³⁾.
5. تحديد أفضل الممارسات وتقييم أداء الإنفاق العام: يمكن للمجتمع المدني المساهمة بطرح أفضل الطرق التي تؤدي إلى تحسين أداء الميزانيات العامة بمقارنتها ببعض التجارب الأخرى وإستخلاص الجوانب الإيجابية فيها، كما تمثل متابعة مدى وصول النفقات العامة للوجه المخصصة لها ومدى تحقيقها للغاية من تخصيصها بفضل مؤشرات قياس الأداء الذي أصبح مطلباً رئيسياً لترشيد الإنفاق العام⁽⁴⁾.

(1) بوجطو حكيم، عصرنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2013-2014، ص 198.

(2) بوجطو حكيم، المرجع السابق، ص 108-109.

(3) أكحل محمد، المرجع السابق، ص 259.

(4) بوجطو حكيم، المرجع السابق، ص 109.

المطلب الثاني: الأساليب المتبعة في ترشيد المالية العامة

إن إتباع الأساليب العلمية الحديثة أصبح من متطلبات نجاح العملية الإنفاقية، تقوم الدولة بمعالجة عجز ميزانيتها كأسلوب تخصيص سياسة الإنفاق العام (الفرع الأول)، كما أن ترشيد النفقات العامة يتطلب تنوع في النفقات وذلك من خلال الترشيح باستخدام الميزانية (الفرع الثاني)، ومن خلال هذا يتطلب توافر جملة من عوامل نجاح حكومة الإنفاق العمومي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سياسة تخفيض الإنفاق العام

يعتبر تخفيض الإنفاق العام من بين أهم الأساليب التي تستخدمها الدولة لمعالجة عجز ميزانيتها العامة في ضوء المنهج الإنكماشى، لأن هذا المنهج يعتبر أن السبب الرئيسي لعجز الميزانية العامة للدولة يكمن في زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية⁽¹⁾ ومن أهم السياسات الرامية لتخفيض الإنفاق العام، تخفيض النفقات التحويلية ذات الطابع الإجتماعي (أولاً) والتخلص من الدعم الإقتصادي لمؤسسات القطاع العام (ثانياً)، تقليص النفقات الموجهة لقطاعات معينة (ثالثاً) وأخيراً إبتعاد الدولة عن الخوض في مجالات إستثمارية ضخمة (رابعاً).

أولاً: سياسات تخفيض الإنفاق العام: إن أكثر ما يتقل كاهل الميزانية العامة للدولة هو النفقات التحويلية الإجتماعية، لذلك كلما واجهت الدولة عجزاً في ميزانيتها فإنها غالباً ما تلجأ إلى تخفيض النفقات التحويلية خصوصاً ما تعلق منها بدعم أسعار السلع التموينية، وذلك عن طريق زيادة أسعار هذه السلع حتى تتساوى مع تكلفتها، ولكن إذا لم يكن باستطاعة الدولة إلغاء الدعم مباشرة وبصفة كلية نتيجة لأسباب معينة يمكنها أن تلجأ لإلغائه بالتدريج

⁽¹⁾ خناطلة إبراهيم، خلفه نادية، ترشيد النفقات العامة كآلية لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 1، 2020، ص 565.

أو حتى تخفيض قيمة الدعم الموجهة لبعض السلع التي تراها أقل ضرورة بالنسبة للأفراد، كما يمكنها ترشيد هذا الدعم بمحاولة تقليص عدد المستفيدين منه وإيصاله للشريحة المستهدفة من المجتمع دون غيرها⁽¹⁾.

ثانياً: التخلص من الدعم الإقتصادي لمؤسسات القطاع العام: إن الخسائر الكبيرة والمتتالية التي تحقّقها المؤسسات الإقتصادية التابعة للدولة تعتبر من أبرز الأسباب المؤدية لتفاقم عجز الميزانية العامة، نظراً للنفقات الموجهة لهذه المؤسسات الفاشلة إقتصادياً ولحجم الأموال العامة التي تضح في حساباتها دونما أية إستجابة منها، بحيث يعتبر التخلص من عبء دعم هذه المؤسسات أحد الملاذات الآمنة لتخفيض عجز الميزانية ويكون ذلك عن طريق التخالص منها بكل الأساليب المتاحة سواء ببيعها للقطاع الخاص أو إعادة هيكلتها.

ثالثاً: تقليص النفقات الموجهة لقطاعات معينة: تعتبر النفقات الموجهة لبعض القطاعات كالصحة والتعليم مثلاً من أكبر النفقات حجماً، لذلك وجب على الدولة أن تعيد النظر في حجم هذه النفقات الموجهة إليها، ويكون ذلك بالتوقف عن التوسع في تحقيق مشاريعها القطاعية التي ليس لها طابع إستثماري، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص لكي يستثمر في هذه القطاعات⁽²⁾.

رابعاً: إبتعاد الدولة عن الخوض في المجالات الإستثمارية: إن قيام الدولة بإنشاء مشاريع إستثمارية ضخمة من شأنه أن ينعكس سلباً على الميزانية العامة خصوصاً إذا لم يتم تسيير هذه المشاريع بإحكام وعقلانية، ذلك أنها تستهلك أموالاً كبيرة من ميزانية الدولة من أجل ذلك أضى لزاماً غبتعاد الدولة عن الخوض في المجالات الإستثمارية تجنباً للآثار السلبية المترتبة عليه.

⁽¹⁾ خناطلة إبراهيم، خلفه نادية، المرجع السابق، 565.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 566.

فلا بد للدولة أن تفسح المجال للقطاع الخاص للإستثمار في هذه المشاريع لتخفيض العبء عن ميزانيتها فإتاحة الفرصة للقطاع الخاص يسمح للدولة بالتركيز على الإنفاق على المجالات التي لا يمكن للقطاع الخاص الإستثمار فيها⁽¹⁾.

وفي الحقيقة أن كل هذه الأساليب تعمل متكافئة لاجل نجاح العملية الإنفاقية، فترشيد الإنفاق العام من خلالها يعني أن الدولة سوف تحقق الإستقرار والنمو الإقتصادي المنشود.

الفرع الثاني: ترشيد المالية العامة باستخدام الميزانية

إن هذا الأسلوب يتطلب تنوع النفقات المختلفة وترجمتها إلى أرقام ترصد في الميزانية العامة للدولة، وهذا يستدعي تغييرا في أساليب إعداد الميزانية العامة فيتم إدخال أسلوب جديد وهو أسلوب ترشيد النفقات العامة باستخدام الميزانية العامة، حينما تطور الترشيح من ترشيح مالي (أولا) ثم الترشيح عن طريق البرامج والأداء (ثانيا)، والترشيح التخطيطي (ثالثا).

أولا: ترشيح النفقات العامة عن طريق ميزانية الرقابة (الترشيح المالي) : إن ترشيح الإنفاق وفق هذا الأسلوب يكون بالتركيز على الإعتبارات المالية فقط، ومن خلال فرص الرقابة على أوجه الصرف، والتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المحددة في الميزانية العامة.

والهدف منها هو فحص حسابات الحكومة، والتدقيق في مستندات الصرف والتحصيل، فترشيح الإنفاق العام هنا لا يولي اهتماما للأعمال التي تقوم بها الحكومة، ولا لتكاليف الخدمات التي تقدمها، أو دراسة الجدوى الإقتصادية من النفقة وإنما يهدف إلى التأكد من أن النفقات قد تمت في حدود الإعتمادات المقررة في الميزانية، لذا وصف هذا الأسلوب بالترشيح المالي⁽²⁾.

(1) خناطلة ابراهيم، خلفه نادية، المرجع الساب، ص 569.

(2) أبو غابة خالد عبد العظيم، الراي حسنى محمد جاد، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011، ص 166.

ثانياً: الترشيد عن طريق ميزانية البرامج والأداء: ميزانية البرامج والأداء هي خطة توضح الأهداف المحددة من طرف الدولة معبرا عنها في شكل برامج ومشروعات محددة، فطبقاً للبرنامج يتم تبويب الميزانية وفقاً لطبيعة النفقة، أي عند التنفيذ لا بد من تمويل البرامج وعليه تدرج إعمادات كل برنامج طبقاً لطبيعة النفقة، وهي تعطي صورة مالية واضحة عن تدفق الإيرادات والنفقات، مما أدى إلى اعتماد مبدأ التبويب الوظيفي للنفقات العامة التي سهل قياس تكلفة البرامج والمشروعات وحقق الاستخدام الأمثل⁽¹⁾ والعقلاني لموارد الدولة، من خلال التركيز على المقابل الذي يعود من الإنفاق بدلاً من الإنفاق نفسه، فأصبح الترشيد يتم عن طريق ربط تكاليف الخدمة أو العمل من جانب بعائد هذه التكاليف من جانب آخر، وبذلك تم الانتقال إلى المرحلة الثانية لتطور مبدأ ترشيد النفقات العامة التي تعتمد على البرامج والأداء أي النتائج التي تحققها النفقات العامة.

ثالثاً: الترشيد عن طريق ميزانية التخطيط والبرمجة (الترشيد التخطيطي): يعتبر الترشيد التخطيطي أحد أهم الأساليب الحديثة المتبعة في ترشيد الإنفاق العام بتوفيره لعوامل الكفاءة في الجهاز الحكومي، وذلك من خلال ما يتضمنه هذا النظام من إقتران النفقات في مختلف البرامج والمشروعات الحكومية بما يعود منها على المجتمع، وبما تحققه من نتائج إجتماعية، الأمر الذي يتطلب مسايرة وتماثلاً في أساليب إعداد الميزانية تبعاً لذلك، حيث تهتم ميزانية التخطيط والبرمجة بالأهداف المراد تحقيقها، أما وسائل تحقيق تلك الأهداف فلا تهتم بها، فالنفقات العامة يتم تبويبها على أساس الغايات التي تستهدفها الحكومة، أما البرامج والمشروعات فهي مجرد وسائل لتحقيق تلك الأهداف و ميزانية⁽²⁾ البرمجة تنحصر مهمتها وتسير على ضوء الأهداف المراد تحقيقها من دون التقيد بقاعدة المدة الزمنية في الميزانية العامة (مبدأ السنوية).

⁽¹⁾ أبو غابة خالد عبد العظيم، المرجع السابق، ص 166.

⁽²⁾ خناطلة إبراهيم، خلفه نادية، المرجع السابق، ص 570.

الفرع الثالث: عوامل نجاح ترشيد المالية العامة

لضمان نجاح عملية حكومة الإنفاق العمومي لا بد من توافر جملة من المتطلبات تتعلق أساسا بالتخصيص الأمثل للموارد (أولا)، وكفاءة الجهاز الإداري (ثانيا)، وتوفير بيئة تنظيمية سليمة وإرادة سياسية قوية (ثالثا)، وكذا توفر نظام محاسبة ورقابة فعال (رابعا)، و كما تسمح هذه العوامل بالرقابة على برامج الإنفاق العام (خامسا).

أولا: التخصيص الأمثل للموارد: إن تخصيص الموارد المالية لأوجه معينة للإنفاق يثير العديد من الحسابات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة خاصة إذا كان المجال مفتوح أمام إمكانية المناقشة أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعد أمرا ضروريا لإستكمال عملية الحوكمة بمفهومها الفعلي، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على إتخاذ القرار يجب توفر الإمكانيات اللازمة لتنفيذه⁽¹⁾.

ثانيا: كفاءة الجهاز الإداري: حيث يرتبط نجاح عملية حكامه الإنفاق العام بمدى قدرة الجهاز الإداري على التعامل مع قضايا إصلاح تسيير المالية العامة بفعالية وكفاءة وأداء، في هذا الإطار « إتجهت معظم الإدارات العمومية في مختلف دول العالم إلى تبني مجموعة من الإصلاحات الإدارية التي تسعى في مجملها لإثبات عقلانية تسييرية في الإدارة العامة والإبتعاد عن العقلانية القانونية البروقراطية التي ميزت الإدارة العامة في مرحلة دولة الرفاه والسعي للإستفادة من المفردات التسييرية و حديث الفعالية والكفاءة في تسيير الإدارة العامة»⁽²⁾

⁽¹⁾ رقيب نريمان، المرجع السابق، ص 118.

⁽²⁾ أعني بها كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها، لأن توفر الإرادة السياسية و المشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفاء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بمختلف المهام المحدد لها لا يحقق حوكمة الإنفاق العمومي، حيث نجد ضعف كبير في تحصيل الإيرادات العامة ما يتطلب ضرورة إرساء سياسة إقتصادية حكيمة، نقلا من المرجع نفسه، ص 118.

ثالثا: توفير بيئة تنظيمية سليمة وإرادة سياسية قوية: يتعلق تجسيد مفهوم حكمة الإنفاق العام بتبني معيير الحكامة المالية القائمة على التسيير بالأداء المرتكز على النتائج حيث المعلومات متاحة للجميع والرقابة والمساءلة ممكنة، بما يمكن متابعة إتخاذ وتنفيذ ورقابة الإنفاق العام من الفاعلين، الأمر الذي لا يتوفر إلا يتوفر إلا في ظل وجود إرادة سياسية قوية بالنظر لكون تخصيص الموارد لأوجه معينة من الإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات المختلفة في المجتمع، خاصة إذا أتيح للجميع التعبير عن آرائهم ومناقشة قضايا تخصيص الموارد، وتوفرت إمكانية إعادة النظر فيها، مما يجعل وجود حكومة قومية تستند إلى شرعية إنتخابية أمرا ضروريا لمواجهة مثل هذه التحديات التي تتعلق بمصير الأجيال حاضرا ومستقبلا⁽¹⁾.

رابعا: إرساء نظام محاسبة ورقابة فعال: يرتبط الوصول لتحقيق فعالية الإنفاق العام بوجود نظام محاسبي يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والمعايير الدولية للرقابة المالية، كما يقوم على دعم الأجهزة الرقابية بكل الوسائل الحديثة التي تمكنها من ضبط الفساد ومحاربه، إذ يرتبط مستوى حكمة النفقات العامة إرتباطا وثيقا بطبيعة الأثر المحاسبية والميزانية المشكلة لنظام المحاسبة العمومية للدولة، وقد شهدت المفاهيم المتعلقة بهذه الأخيرة تغيرا جذريا من حيث الأهداف بالإننتقال بشكل أساسي من التركيز على الشكل والمطابقة القانونية إلى الحرص على تحقيق النتائج ورفع مستوى الأداء⁽²⁾.

ويركز على الرقابة سواء المالية التي تتعلق بتعقب الأخطاء المحاسبية ومدى الإلتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها، والتأكد من أن الأموال قد تم صرفها في الأغراض

⁽¹⁾بوجطو حكيم، المرجع السابق، ص 143.

⁽²⁾مغني نادية، دراسة و تقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص: إدارة الأعمال، 2016-2017، ملخص الأطروحة.

المخصصة لها، أو رقابة الأداء التي تعني بقياس مدى تحقق الأهداف المرجوة من عملية الإنفاق العام بناء على النتائج المحققة فعلياً⁽¹⁾.

خامساً: الرقابة على برامج الإنفاق العام: وتعني توفر نظم محاسبية ونظام رقابة فعال، بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، علاوة على ذلك العمل على تكريس الرقابة على مردود الإنفاق العمومي ما يدفع العملية الرقابية نحو الإرتقاء من هدف إكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، لذلك وجب دمج ثلاث قيم مهمة وهي التوفير، الكفاءة و الفعالية والتي هي مستوحات من قيم أصيلة تقليدية كالحذر، والعناية، والإنتظام، الصدق، النزاهة والعدالة.

ولعل الرقابة المالية على مردود الإنفاق تمثل أحد أوجه الرقابة على الأداء، والتي تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي، بهدف تشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، وتقارن من خلالها الإنجاز بالخطط، والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة، بغية كشف الإنحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الإقتصادية بكفاءة و تحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة و اقتصاد⁽²⁾.

وفي ذات السياق يمكن الحديث عن الرقابة على الأموال العمومية باعتبارها لها علاقة مباشرة بالإنفاق العمومي إذ تتمثل هذه الأخيرة في ملاحظة و متابعة النفقات والإيرادات التي

(1) أكحل محمد، المرجع السابق، ص 235.

(2) تهدف الفعالية تحقيق الأهداف المرجوة بأقل أثر سلبي ممكن، أما الكفاءة فيقصد بها ضمان أعلى مستوى من الإنتاج بأقل تكلفة أي الحد الأقصى من المخرجات بمقدار معين من هذه الموارد، ويعني التوفير أو الإقتصاد للحصول على كميات كافية من المخرجات ذات نوعية جيدة وبأقل تكلفة ممكنة في الوقت والمكان المناسبين، نقلا عن شعبان فرج، المرجع السابق، ص 92.

يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، وعموما تهدف الرقابة على الأموال العمومية إلى :

- ضمان تسيير حسن وإستعمال سليم وعقلاني للإعتمادات الممنوحة، ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية والتنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن مواضيع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية والأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى (الهدف المالي).
- محاربة البيروقراطية والتباطؤ الإداري بغية ضمان السير الحسن والسلم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه، وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم وغياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية (الهدف الإداري) (1).

(1) رقوب نريمان، المرجع السابق، ص 118-119.

خاتمة

الخاتمة :

من خلال دراستنا لهذا الموضوع تبين لنا إعطاء حوصلة شاملة حول التأطير الدستوري للمالية لعامة بالجزائر من خلال الإطلاع على مختلف الوسائل والآليات التي تمكن من ممارسة أعماله عن طريق مراقبة نشاط الحكومة في المجال المالي، فالبرلمان يدرس و يناقش ويصادق على مشروع قانون المالية وهذا بإيجازه للحكومة من صرف وجباية فلذلك يلاحظ على هذه الآلية أن الحكومة هي التي تحضر وتقوم بإعداد مشروع قانون المالية.

فالرقابة البرلمانية تساهم في ترشيد النفقات العمومية وذلك بعد تزايد أهميتها في نظام الدولة التي تمثل أداة التدخل في جميع المجالات، حيث أنه يتم بالإنفاق على مختلف القطاعات لتحقيق أهدافها والتزاماتها المتعددة إقتصاديا واجتماعيا وسياسيا، لهذا لا بد من إخضاع كل مراحل تنفيذ النفقة العمومية إلى الرقابة التي لها أهمية كبرى في أي نظام مالي وتتم بواسطتها التحقق من مدى تحقيق الميزانية العام للأهداف المسطرة لها لضمان الإستغلال الأمثل لهذه النفقات وتحملها معنى الإشراف والفحص والمراجعة لكشف الأخطاء والمخالفات قبل حدوثها لإقامة المساءلة القانونية على من ارتكبها.

فالجزائر وضعت أجهزة رقابية متعددة حيث فرضت رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي والمحاسب العمومي خلالها ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بعد الإنتهاء

منها على أساس تحسين أداة الإدارة وتقديمها وتطويرها وضرورة من أجل الحفاظ على المال العام وأيضا من أجل ضمان تسيير حسن وإستعمال سليم للإعتمادات المقترحة.

من خلال الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية :

- تعتبر لجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي جهة يسند إليها مشروع قانون المالية داخل البرلمان وبالتالي تتولى مهمة دراسة مشاريع قوانين المالية.
- السلطة التشريعية في الجزائر والمتمثلة في البرلمان بغرفتيه يكاد يمارس دورها مشيا، وهذا يظهر من خلال تدخل وهيمنة السلطة التنفيذية في كافة مراحل تشريع قوانين المالية بداية من التحضير ومرورا بدراسة هذا المشروع على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة المتخصصة، لي طرح المشروع للنقاش والتصويت على مستوى الجلسة العامة.
- رغم الأهمية الكبرى لمصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية إلا أن هذا الدور لازالت تشوبه الكثير من العراقيل منها إنفراد السلطة التنفيذية بإقتراح مشروع القانون دون أدنى مشاركة من البرلمان وكذا عدم مشاركة البرلمان في مسألة تحويل الإعتمادات، وحرمانه من حق المصادقة على مشروع القانون إذا تجاوز الأجل المحدد دستوريا وإصداره بأمر من رئيس الجمهورية.

- إن عدم تحديد ملامح الرقابة التي يمارسها البرلمان أثناء الحالة الإستثنائية مع تولي رئيس الجمهورية سلطات واسعة أثناء تقرير الحالة الإستثنائية يشكل خطرا كبيرا على حقوق وحرقات الأفراد.
- تهدف لجان التحقيق البرلمانية إلى تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بتحقيق الأوضاع المالية والإدارية والإقتصادية في الدولة.
- تعد الأسئلة بنوعها وسيلة للكشف عن المخالفات والتجاوزات في الجهاز التنفيذي و الوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية وقصر موضوع الإستجواب على قضايا الساعة ومحدودية الآثار المترتبة عنه في لجنة التحقيق.
- عملية تحضير وتنفيذ النفقات العامة تتم تحت أعين هيئات رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصداقيتها، فالهيئات المكلفة بالرقابة القبلية تتمثل في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي أما الهيئات المكلفة بالرقابة البعدية تتمثل في رقابة المفتشية العامة للمالية، رقابة مجلس المحاسبة والرقابة الشعبية السياسية.
- الهدف الأساسي من الرقابة المالية هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية بالإضافة إلى ضمان الإستعمال السليم و العقلاني للإعتمادات الممنوحة كذلك المحافظة على المال العام من التبذير وكشف الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ النفقات من طرف المكلفين ومعاقبتهم.

• تقوم منظومة الحكامة المالية على مقارنة تشاركية لتسيير المالية العامة تتفاعل فيها الدولة و القطاع الخاص والمجتمع المدني فيتراوح دور الدولة بين التدخل والتراجع و بين الحياد والتوجيه، يتناهى دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي.

• تساهم معايير الحكامة المالية العامة في تحقيق حكمة الإنفاق العام والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكامة سيكون عاملا من عوامل كفاءة التسيير العمومي.

وقد تم التوصل من خلال هذه الدراسة وإطلاعنا على الموضوع إلى صياغة مجموعة من الإقتراحات والتوصيات من أجل تقادي بعض النقائص ويمكن إيجازها فيما يلي :

• إشراك لجنة برلمانية متخصصة بإعداد قانون المالية بالتشاور مع الحكومة، و تشكيل هيئة تابعة للبرلمان لمراقبة الإعتمادات المالية خلال السنة المالية وفي ختامها.

• تعديل الدستور بما يضمن المساواة الحقيقية في مناقشة مشاريع قوانين المالية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

• ضرورة رفع كفاءة أعضاء البرلمان في الميدان المالي.

• يجب أن ترتبط الميزانية العامة إرتباطا مباشرا ووثيقا بالمواطن العادي حتى تتمكن من إرساء الشفافية والديمقراطية في تسيير الأموال العمومية.

• تعزيز الرقابة على إدارة المال العام ودعم الشفافية المالية.

- عقد دورات تدريبية للمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين لإطلاعهم على الأساليب الحديثة في مجال الرقابة.
- تنمية ثقافة المساءلة وتطوير القضاء المالي والإداري والدستوري في مجال المالية العامة.
- إعطاء المكانة الحقيقية لمجلس المحاسبة كأداة للتحليل والتقييم والرقابة الفعالة لتسيير المال العام.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا : المراجع باللغة العربية :

I. الكتب :

1. أبو غاية خالد عبد العظيم، الراي حسنى محمد جاد، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011.
2. أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
3. أحمد مراد، إعداد وموازنة الميزانية العامة واعتمادها في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية لجامعة الدول العربية، 1972.
4. الجنابي طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة الشهوري، 2015.
5. الشوابكة سالم محمد، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار رند للنشر والتوزيع، الاردن، 2000 .
6. النقيش على أحمد الصادق يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008 .
7. العلي قليح عادل، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
8. أمين السيد أحمد لطفي، تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والمحاسبة على الأموال العامة، الدار الجامعية، مصر، 2014.

9. بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.
10. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
11. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
12. بوفقة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
13. حشيش أحمد عادل، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
14. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
15. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الادارية: تنظيم واختصاص القضاء الاداري، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
16. دنيدي يحي، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
17. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
18. زغذوذ علي، المالية العامة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
19. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
20. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
21. عمران محمد فارس ، التحقيق البرلماني تفصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية -دراسة مقارنة-، المركز القانوني للإصدارات القانونية، مصر، 2002.
22. فليح حسين خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، عمان، الأردن، 2008.
23. قطيش عبد الله، الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005 .

24. كامل محمد، التنظيم سياسة، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
25. لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
26. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004.
27. ماحلي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالمقارنة مع الدستور المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2014.
28. محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
29. يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية

أ. الرسائل

1. الأسود صادق، مساهمة المجالس العمومية في ترشيد النفقات العامة - حالة الجزائر - أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2010-2011.
2. السويقات أحمد الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، 2014-2015.

3. الهاجري زيد محمد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2014.

4. أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص : الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2019-2020.

5. أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، 2014.

6. بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2020.

7. بنداري عطية جلال الدين، الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996.

8. بن علوش فارس، بن باديس السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة الدكتوراه، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2010.

9. بوجطو حكيم، عصرنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2013-2014.
10. تشانتشان منال، المجال المالي للبرلمان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018-2019.
11. حبوش وهيبية، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018.
12. خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
13. درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006.
14. رقوب نريمان، دور حكومة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: مالية وبنوك وتأمينات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2017-2018.
15. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 5 مارس 2011.

16. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012.
17. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
18. عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية لأقطاب بعض ولايات الأوسط، مذكرة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، 2017-2018.
19. فاتن محمد حسين، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ظل دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011.
20. كردودي صبرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
21. مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 24-2019-06.

22. مغني نادية، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص: إدارة الأعمال، 2016-2017.

ب. مذكرات الماجستير

1. العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، مذكر لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2016-2017.

2. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظام ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، 2012-2013.

3. أميالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة نيل درجة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية جامعة الجزائر، 2006-2007.

4. باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005.

5. برزيق زكرياء، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع : الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر بن عكنون، 2005.

6. بن بغلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.
7. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.
8. تمهني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.
9. جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
10. جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية: دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2011-2013.
11. خلاصي محمد ، تحضير الميزانية العامة للدولة، مذكرة ماجستير، فرع: إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 1988.
12. ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.

13. شلال زهير، أفق نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014.

14. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2011.

15. عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2012.

16. فريتي فاتح، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013-2014.

17. محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية 1998-1999.

18. مولاي هشام، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010.

ج. مذكرات الماستر

1. الوافي أسماء، رايق سمية، دور الرقابة المالية في الحد في إهدار المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: تدقيق ومراقبة التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الدراية، أدرار، 2018-2019.

2. أوديبي عيسى، عبد الحق علاء الدين، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

3. إيدير مالية، حمار كريمة، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

4. بداوي عبد اللطيف، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017.

5. بلاف عائشة، محيوس يقوت، دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2011-2012.

6. بوذهبة فتيحة، الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خنifer بسكرة، 15 جوان 2015.

7. بوزردوم كريمة، مغريش هنية، الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015.

8. بوزير مصطفى منير، آليات الرقابة البرلمانية الاستعلامية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015.

9. جعفري نسرين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، تخصص: مالية، تأمينات وتسيير المخاطر، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2015-2016.

10. حاج حفصي سفيان، رقابة السلطة التشريعية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016.

11. حرفوشي ليلي، إفرواح فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة لعمالية في الرقابة على ماليات الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 21 جوان 2016.

12. خرفي أبو بكر الصديق، محمدي هشام، دور الإدارة في إعداد الميزانية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة.

13. خزاري عفاف، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.

14. خلوفي لامين، وعلي نبيل، المركز القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 20 سبتمبر 2016.

15. خيربي موسى، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013-2014.

16. زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

17. زلاسي لطفي فاروق، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: اقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد محمد لخضر، الوادي، 2014-2015.

18. سطل رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 22 فيفري 2018.

19. سعيد سارة، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017-2018.

20. عامر عامر حنان، الرقابة على تنفيذ ميزانية المؤسسات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2016.

21. عرابي هشام سالم، عقلنة وترشيد النفقات العمومية في الجزائر في ظل قانون المالية 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016.

22. عمرو عبد القادر، الرقابة على الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017-2018.

23. فروج نبيل، آليات الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ودورها في ترشيد النفقات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبة، تخصص: محاسبة وجباية معمقة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2018-2019.

24. لراشي البتول، دور الرقابة الإدارية على المال العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019.
25. مداني مصطفى، الرقابة البرلمانية الاستعلامية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند اولحاج، البويرة، 2016.

III. المقالات :

1. الأزهاوي بوزيد ، " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور " ، مقال من العدد الأول من مجلة ملتقى المؤسسات، الصادرة عن وزارة العلاقة مع البرلمان في يناير 2006، والذي خصص لدراسة الإشكالات التي تثيرها المادة 120 من الدستور، ص120-ص145.
2. الطبطبائي عادل، " نحو تطوير نظام الأسئلة البرلمانية " في الكويت "، مجلة المحامي، الكويت، ديسمبر 1993، ص20-ص55.
3. الطبطبائي عادل، " مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 01، 1997، ص86-ص100.
4. العيداني سهام، " تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري "، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البليدة، ص266-ص276.
5. المحمدي الشامل سامي عوادة، " الرقابة على قانون الموازنة العامة في العراق "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2020، ص25-ص60.

6. بقلم مراد : " دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة فروع قانون المالية في الجزائر "، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 5، جامعة حسيبة بن بوعلي، العدد 5، ص77-ص101.
7. بن صالح عبد القادر، " تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03، 2003، ص14-ص35.
8. بن الدين فاطمة، " مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد "، مجلة الوظيفة العامة، دراسات في المركز الجامعي نور الجامعي في التسيير، البيض، جامعة أحمد بن أحمد وهران 2، العدد الرابع، ديسمبر 2017، ص1-ص17.
9. بن يحي أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، " دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة "، مجلة آفاق العلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 02، 2016، ص111-ص129.
10. بو بكر نادية، " مركز وزير المالية في مجال الميزانية العامة للدولة "، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الجزائر، العدد 5، ص79-ص102.
11. خناطلة إبراهيم، خلفه نادية، " ترشيد النفقات العامة كآلية لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 1، 2020، ص551-ص574.
12. شبل بدر الدين، " العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية الممارسة "، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

13. شوقي سمير، " دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة "،
مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد
4، 2019.

14. عزة عبد العزيز، " إختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال
تسيير الميزانية والمالية في الجزائر "، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، كلية
الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد32، ديسمبر2012، ص153-
ص167.

15. عزة عبد العزيز، " الرقابة البرلمانية العامة في الجزائر "، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد
24 جوان، 2017، ص210-ص236.

16. قدور ظريف، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتصق الرقابة "،
مجلة أبحاث قانونية وسياسية، قسم الحقوق، جامعة سطيف، العدد05، ديسمبر
2017، ص88-ص103.

17. محبوب فاطمة، " الرقابة المالية الآلية للميزانية العامة للدولة " المركز الجامعي عبد
الحفيظ بوصوف ميلة، الجزائر، 2018.

IV. المداخلات :

1. بن ناصر بو طيب، مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول
المغربية. (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة العقلية)، فيفري
2011.

V. المطبوعات الجامعية :

1. العيداني سهام، محاضرات في المالية العامة، موجهة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص : قانون إداري، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير، البيض، (منشورة).
2. رشام كهينة، المالية العامة، محاضرات موجهة لطلبة الليسانس، علوم مالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محند اولحاج، البويرة، 2018 (منشورة).
3. مسعودي عبد الكريم، المالية العامة، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة احمد دراية، ادرار، 2018-2019، (منشورة).

VI. النصوص القانونية :

أ. الدساتير :

1. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المؤرخ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 348-96، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج.ر، العدد 76، المؤرخ 8 ديسمبر 1996، ج.ر، العدد 76، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون العضوي رقم 03-02، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، رقم 25، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، رقم 63، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016.

2. المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 20 ديسمبر 2020، يتعلق باصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

ب. النصوص التشريعية

-القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 20 ذو القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخ في 21 ذو القعدة 1419، الموافق 9 مارس 1999.

2. القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخ في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 غشت 2016.

3. القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 53، المؤرخ بتاريخ 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018.

- القوانين العادية :

1. قانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7 يوليو 1984، ج.ر.ج.ج، العدد 48 المؤرخ في 11 شوال 1404 الموافق 10 يوليو 1984، المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 88-05، المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، والقانون رقم 89-24، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989.

2. قانون رقم 90-21، المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 غشت 1990.

3. أمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 39، المؤرخ في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 10-02، المؤرخ في 26 اوت 2010، ج.ر، العدد 50، المؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

4. أمر رقم 95-23، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. د ش، العدد 48، المؤرخ في 5 سبتمبر 1995.

5. أمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

6. القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، ج.ر، العدد 14، المؤرخ في 7 مارس 2016.

هـ. النصوص التنظيمية:

أ. المراسيم الرئاسية :

1. المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 72، المؤرخ في 22 نوفمبر 1995.

ب. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 90-334، المؤرخ في 27 اكتوبر 1990، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، المؤرخ بتاريخ 31 اكتوبر 1990.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يملكها الآمرون بالصرف والمحاسبين العموميين وكيفيةها ومحتواها، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 43، المؤرخ في 17 سبتمبر 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 91-502، المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المتضمن القانون الاساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للوزارة، ج.ر.، العدد 67، المؤرخ في 1996.
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992.
5. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية، ج.ر.، العدد 82، المؤرخ في 15 نوفمبر 1992.
6. المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات على مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 06، المؤرخ في 24 جانفي 1996.
7. المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 75، المؤرخ في 02 ديسمبر 2007.
8. المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.، العدد 50، المؤرخ في 7 سبتمبر 2008.
9. المرسوم التنفيذي رقم 10-28، المؤرخ في 13 جانفي 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج.ر.، العدد 05، المؤرخ في 20 جانفي 2010.

10. المرسوم التنفيذي رقم 10-290، المؤرخ في 90 نوفمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة والمحاسبة والتأمينات، ج.ر.ج. ج د ش، العدد 74، المؤرخ في 5 ديسمبر 2010.
11. المرسوم التنفيذي رقم 11-331، المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-311، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج. ج د ش، العدد 52، المؤرخ في 21 سبتمبر 2011.
12. المرسوم التنفيذي رقم 11-181، المؤرخ في 25 ذي الحجة 1432 الموافق ل 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

ج- الأنظمة الداخلية :

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. ج، السنة السابعة والثلاثون، العدد 46 في ربيع الثاني 1421، الموافق 30 يوليو 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل في سنة 2000، ج.ر.ج. ج، العدد 77 بتاريخ 17 ديسمبر 2000.

د- رأي المجلس الدستوري :

1. رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د، 98، المؤرخ في شوال 1418 الموافق ل 10 فبراير سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج. ج، العدد 08، المؤرخ في 21 شوال 1418 الموافق ل 18 فبراير 1998.

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية :

1. Amer Koceila, le contrôle de la gestion du compte d'affection spéciale 302-103 intitulé « Fonds de régulation des recettes » par l'inspection générale des finances, institut d'économie douanière et fiscale, Tipaza, 2012.
2. Cabannes, Yves ; Les budgets participatifs en Amérique latine de Porto Alegre à l'Amérique centrale ; en passant par la zone andine : tendance, défis et limites.
3. David Heald, Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ?, Revue internationale des sciences Administratives, 01.2012, VOL 78.
4. Jean Bernard Maité, La discipline Européenne Revue Finances Française Publique N°120/ 2012.
5. Michel bouvier, Marie-christine Esclassam, Jean. Pierre lassale, finances publiques, 10^e édition, L.G.D.J, 2010.
6. Revue française de finances publiques « Transparence et finances publiques », n° 40, L.G.D.J, 1992.



فهرس المحتويات

فهرس الموضوعات

| | |
|-----|---|
| أـث |مقدمة |
| | الفصل الأول : القواعد الدستورية لتوزيع الإختصاص في المجال المالي |
| 07 |المبحث الأول : الصلاحيات الدستورية للبرلمان في المجال المالي |
| 07 |المطلب الأول : المصادقة على مشروع قانون المالية |
| 08 |الفرع الأول : مناقشة مشروع قانون المالية |
| 08 |أولا : التقرير التمهيدي عن مناقشة قانون المالية |
| 10 |ثانيا: تقرير مشروع ميزانية التسيير و التجهيز |
| 11 |ثالثا : التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية |
| 12 |الفرع الثاني : المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية |
| 12 |أولا : مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية |
| 13 |ثانيا : مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية |
| 14 |ثالثا : مناقشة مشروع قانون المالية من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء |
| 16 |الفرع الثالث : التصويت على مشروع قانون المالية |
| 16 |أولا : الأحكام العامة للتصويت على قانون المالية |
| 17 |ثانيا : الأحكام الخاصة للتصويت على قانون المالية |
| 18 |ثالثا : التصويت الإجمالي |
| 19 |رابعا : حالة عدم التصويت على قانون المالية في المواعيد المحددة |
| 20 |الفرع الرابع : المصادقة على قانون المالية التصحيحي و قانون تسوية الميزانية |
| 21 |أولا : المصادقة على قانون المالية التصحيحي |
| 22 |ثانيا : قانون تسوية الميزانية |

| | |
|----|---|
| 25 | الفرع الخامس : تعديل مشروع قانون المالية |
| 25 | أولا : حق أعضاء لجنة المالية و الميزانية في التعديل |
| 25 | ثانيا : حق نواب المجلس الشعبي الوطني في التعديل |
| 26 | ثالثا : حق مجلس الأمة في التعديل |
| 28 | المطلب الثاني : آثار التصديق على قانون المالية |
| 29 | الفرع الأول : مبدأ السنوية |
| 29 | أولا : تعريف مبدأ السنوية |
| 31 | ثانيا : الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية |
| 33 | الفرع الثاني : مبدأ تخصيص النفقات |
| 33 | أولا: تعريف مبدأ التخصيص في النفقات |
| 34 | ثانيا: السنتثناءات الواردة على مبدأ التخصيص في النفقات |
| 36 | المطلب الثالث : الحدود الدستورية للإختصاصات المالية للبرلمان |
| 36 | الفرع الأول : محدودية دور البرلمان في المجال المالي |
| 36 | أولا : المناقشة المحدودة لقانون المالية |
| 38 | ثانيا : تقييد سلطة البرلمان في الإقتراح و التعديل |
| | الفرع الثاني : السلطات الواسعة للحكومة في تجاوز الإختصاص المالي |
| 40 | للبرلمان |
| 41 | أولا : نظام تحويل الإعتمادات |
| 42 | ثانيا : تقنية نقل الإعتمادات |
| 44 | ثالثا : إحداث فصول جديدة خلال السنة المالية |
| 45 | المبحث الثاني : الصلاحيات الدستورية للحكومة في المجال المالي |
| 45 | المطلب الأول : إعداد و تحضير مشروع قانون المالية |
| 46 | الفرع الأول : السلطة المختصة في إعداد مشروع قانون المالية |

- 46أولا : صلاحيات وزير المالية في إعداد و تحضير مشروع قانون المالية.....
- 51ثانيا : سلطة رئيس الجمهورية في إعداد مشروع قانون المالية.....
- 52ثالثا : صلاحيات الوزراء في المجال المالي.....
- 53الفرع الثاني : الأجهزة و الإدارات المساهمة في إعداد مشروع قانون المالية.....
- 53أولا: المديرية العامة للميزانية.....
- 56ثانيا : المديرية العامة للضرائب و الأملاك و الجمارك.....
- 56ثالثا: المديرية المركزية للخزينة العمومية.....
- 57الفرع الثالث : صياغة مشروع قانون المالية.....
- 59المطلب الثاني : تنفيذ قانون المالية.....
- 59الفرع الأول : تحصيل الإيرادات العامة.....
- 59أولا : المبادئ التي تحكم تحصيل الإيرادات العامة.....
- 61ثانيا : مراحل تحصيل الإيرادات العامة.....
- 64الفرع الثاني : تنفيذ النفقات العامة.....
- 64أولا : شروط تنفيذ النفقات العامة.....
- 65ثانيا : مراحل تنفيذ النفقات العامة.....
- 69الفرع الثالث : الأعوان المكلفون بتنفيذ قانون المالية.....
- 70أولا : الآمرون بالصرف.....
- 74ثانيا : المحاسبون العموميون.....
- 78ثالثا : مهام المحاسبين العموميين.....
- 79رابعا : نظام المسؤولية المتعلقة بالمحاسبين العموميين.....
- 81المطلب الثالث : الصلاحيات الإستثنائية للحكومة في المجال المالي.....
- 81الفرع الأول : طلب الحكومة من البرلمان فتح إعتمادات إضافية.....
- 83الفرع الثاني : إلغاء أو إعادة استعمال إعتمادات بدون موضوع.....

| | |
|----|--------------------------------------|
| 83 |أولا : إلغاء الإعتمادات |
| 84 |ثانيا: إعادة استعمال الاعتمادات |

الفصل الثاني : الآليات الدستورية لحماية المال العام

| | |
|-----|---|
| 88 |المبحث الأول : تقدم مجالات الرقابة على المال العام |
| 88 |المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة |
| 89 |الفرع الأول : تنظيم مجلس المحاسبة |
| 89 |أولا : التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة |
| 91 |ثانيا : التنظيم البشري لمجلس المحاسبة |
| 93 |الفرع الثاني : إختصاصات مجلس المحاسبة |
| 94 |أولا : رقابة نوعية التسيير |
| 97 |ثانيا : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين |
| 98 |ثالثا : رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية |
| 101 |رابعا: حق الاطلاع وسلطة التحري |
| 103 |الفرع الثالث : الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة |
| 104 |المطلب الثاني : الرقابة الإدارية للمالية العامة |
| 104 |الفرع الأول : رقابة المراقب المالي |
| 105 |أولا : نشأة المراقب المالي |
| 105 |ثانيا : تعريف المراقب المالي |
| 107 |ثالثا : صلاحيات المراقب المالي |
| 109 |رابعا : مسؤولية المراقب المالي |
| 110 |الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية |
| 110 |أولا : تعريف رقابة المفتشية العامة للمالية |

| | | |
|-----|-------|--|
| 111 | ..... | ثانيا : التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية..... |
| 116 | ..... | ثالثا : إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية..... |
| 118 | ..... | رابعا : صلاحيات رقابة المفتشية العامة للمالية..... |
| 119 | ..... | المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية..... |
| 120 | ..... | الفرع الأول : الرقابة البرلمانية السابقة..... |
| 120 | ..... | أولا : مناقشة مخطط عمل الحكومة..... |
| 122 | ..... | ثانيا : تقديم عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة..... |
| 124 | ..... | الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية المعاصرة..... |
| 124 | ..... | أولا : آلية السؤال البرلماني..... |
| 129 | ..... | ثانيا: الاستجواب البرلماني..... |
| 140 | ..... | الفرع الثالث : الرقابة البرلمانية اللاحقة..... |
| 140 | ..... | أولا : الرقابة البرلمانية من خلال آلية ملتزم الرقابة..... |
| 141 | ..... | ثانيا : قانون تسوية الميزانية كآلة للرقابة اللاحقة..... |
| 143 | ..... | المبحث الثاني : الأسس الدستورية للحكمة (ترشيد) المالية العامة..... |
| 143 | ..... | المطلب الأول : مبادئ الحكمة في تسيير المالية العامة..... |
| 144 | ..... | الفرع الأول : مبدأ الشفافية كآلية في تسيير المالية العامة..... |
| 144 | ..... | أولا : تعريف مبدأ الشفافية..... |
| 145 | ..... | ثانيا : أهمية شفافية المالية العامة..... |
| 146 | ..... | ثالثا : أنواع شفافية المالية العامة..... |
| 147 | ..... | رابعا : عوائق تجسيد مبدأ الشفافية..... |
| 148 | ..... | الفرع الثاني : مبدأ المشاركة و المساءلة كآلية لتسيير المالية العامة..... |
| 149 | ..... | أولا : تعريف مبدأ المساءلة..... |
| 150 | ..... | ثانيا : مستويات المساءلة في الإدارة العامة..... |

| | | |
|-----|-------|--|
| 151 | ..... | ثالثا : أشكال المساءلة..... |
| 154 | ..... | رابعا : تعزيز المشاركة في عملية الموازنة..... |
| 157 | ..... | المطلب الثاني : الأساليب المتبعة في ترشيد المالية العامة..... |
| 157 | ..... | الفرع الأول : سياسة تخفيض الإنفاق العام..... |
| 157 | ..... | أولا : سياسات تخفيض الإنفاق العام..... |
| 158 | ..... | ثانيا : التخلص من الدعم الإقتصادي لمؤسسات القطاع العام..... |
| 158 | ..... | ثالثا : تقليص النفقات الموجهة لقطاعات معينة..... |
| 158 | ..... | رابعا : إبتعاد الدولة عن الخوض في المجالات الإستثمارية..... |
| 159 | ..... | الفرع الثاني : ترشيد المالية العامة باستخدام الميزانية..... |
| 159 | ..... | أولا : ترشيد النفقات العامة عن طريق ميزانية الرقابة (الترشيد المالي) |
| 160 | ..... | ثانيا : الترشيح عن طريق ميزانية البرامج و الأداء..... |
| 160 | ..... | ثالثا : الترشيح عن طريق ميزانية التخطيط و البرمجة (الترشيح التخطيطي)..... |
| 161 | ..... | الفرع الثالث : عوامل نجاح ترشيد المالية العامة..... |
| 161 | ..... | أولا : التخصيص الأمثل للموارد..... |
| 161 | ..... | ثانيا : كفاءة الجهاز الإداري..... |
| 162 | ..... | ثالثا : توفير بيئة تنظيمية سليمة و إرادة سليمة و إرادة سياسية قوية..... |
| 162 | ..... | رابعا : إرساء نظام محاسبية و رقابة فعال..... |
| 163 | ..... | خامسا : الرقابة على برامج الإنفاق العام..... |
| 166 | ..... | الخاتمة..... |
| 172 | ..... | قائمة المراجع |
| 195 | ..... | فهرس المحتويات..... |

ملخص:

أصبحت مهمة تحضير الميزانية العامة في أغلب دول العالم من اختصاص الجهاز التنفيذي حصريا بحكم ما يتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية، تمنحه القدرة على القيام بهذه المهمة المعقدة، إذ نجد في الجزائر تحضير الميزانية يعود إلى وزير المالية. كما تتمتع السلطة التشريعية من جهة أخرى بصلاحيات دستورية تتمثل في مناقشة والمصادقة على مشروع الميزانية عن طريق قانون يسمى قانون المالية. ومن ثم فالدولة بسلطاتها التشريعية والتنفيذية تسعى لتكريس آليات رقابية لحماية المال العام الذي غالبا ما يكون محلا للهدر بدلا من استعماله في الأوجه المحددة له.

Résumé :

La tâche de préparer le budget général dans la plupart des pays du monde est devenue l'apanage exclusif de l'organe exécutif en raison de ses capacités et de ses moyens humains et matériels, lui donnant la capacité de mener à bien cette tâche complexe, comme on trouve en Algérie la préparation du budget appartient au ministre des Finances. D'autre part, l'autorité législative jouit de pouvoirs constitutionnels représentés dans la discussion et l'approbation du projet de budget par une loi appelée loi de finances. Par conséquent, l'État, avec ses pouvoirs législatif et exécutif, cherche à établir des mécanismes de contrôle pour protéger l'argent public, qui est souvent gaspillé au lieu de l'utiliser à des fins qui lui ont été assignés.