

جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



قانون تسوية الميزانية لآلية رقابية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون عام

إشراف الدكتور :

عيساوي عبد القادر

إعداد الطالب:

- جباري وليد

- عجيلة عيسى

لجنة المناقشة :

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب و إسم الاستاذ

نوقشت بتاريخ :/...../.....

السنة الجامعية

1441هـ - 1442هـ / 2020م - 2021م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ
وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ
لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾

سورة النحل

شكر و تقدير

اللهم إن كان قيد النعم شكرها، فلك الحمد وحمدك على أن
وفقتنا لاختيار سبل العلم و المعرفة و أعنتنا على إتمام هذا البحث.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف

الدكتور " عيساوي عبد القادر " على كل ما قدمه لي من نصائح

وإرشادات في إنجاز هذا العمل وإلى كل طاقم كلية الحقوق.

كما نتقدم بالشكر إلى كل من بادر مخلصا من اجل المساعدة

في إتمام هذه المذكرة.

جباري وليد - عجيبة عيسى



بسم الله الرحمن الرحيم ﴿ وَلَقَدْ آتَيْنَا دَاوُودَ وَسُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ مِّنْ

عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ ﴾ صدق الله العظيم (النمل الاية 15)

الهي لا يطيب الليل الا بشركك ولا يطيب النهار الا بطاعتك ... ولا تطيب اللحظات الا بذكرك
...ولا تطيب الآخرة الا بعفوك....ولا تطيب الجنة الا برويتك...إلى من بلغ الرسالة وادي الأمانة ... ونصح
الامة...إلى نبي الرحمة ونور العالمين...سيدنا محمد عليه افضل الصلاة وازكي التسليم إلى من كلله الله
بالحياة والوقار ...

إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من احمل اسمه بكل افتخار...
إلى من جرع الكاس فارغا ليسقني قطرة حب ... إلى من كلت انامله ليقدم لنا لحظة سعادة ...
إلى من حصد الاشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم إلى القلب والسند الكبير ابي العزيز
إلى من ارضعتني الحب والحنان ... إلى رمز الحب وبلسم الشفاء ...
إلى من تحت اقدامها الجنان .. إلى القلب الناصع بالبياض امي الحبيبة
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس الزكية البريئة ... إلى رياحين الحياة لدي اخوتي الأحباء
إلى أساتذتنا ومشايخنا وجميع من كانوا لنا دعما في حياتنا إلى كل من لهم حق علينا من قريب او

بعيد

جباري وليد



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ ﴿ وَلَقَدْ اٰتٰنَا دَاوُوْدَ وَسُلَیْمٰنَ عِلْمًا وَّقَالَ الْحَمْدُ لِلّٰهِ الَّذِیْ فَضَّلْنَا عَلٰی كَثِیْرٍ مِّنْ

عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِیْنَ ﴿ صدق الله العظيم (النمل الاية 15)

الهي لا يطيب الليل الا بشركك ولا يطيب النهار الا بطاعتك ... ولا تطيب اللحظات الا بذكرك
...ولا تطيب الآخرة الا بعفوك ...ولا تطيب الجنة الا برويتك ...إلى من بلغ الرسالة وادي الأمانة ... ونصح
الامة ...إلى نبي الرحمة ونور العالمين ...سيدنا محمد عليه افضل الصلاة وازكي التسليم إلى من كلله الله
بأهية والوقار ...

إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من احمل اسمه بكل افتخار...
إلى من جرع الكاس فارغا ليسقني قطرة حب ... إلى من كلت انامله ليقدّم لنا لحظة سعادة ...
إلى من حصد الاشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم إلى القلب والسند الكبير ابي العزيز
إلى من تحت اقدمها الجنان .. إلى القلب الناصع بالبياض امي الحبيبة
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس الزكية البريئة ... إلى رياحين الحياة لدي اخوتي الأبناء
إلى أساتذتنا ومشايخنا وجميع من كانوا لنا دعما في حياتنا إلى كل من لهم حق علينا من قريب او

بعيد

عجيلة عسي

مقدمة

تعددت الدراسات التاريخية المتعلقة بالنظم القانونية للدول والمجتمعات عبر العصور والتي حاولت استقصاء مجال الرقابة المالية خلال مسار التاريخ الإنساني الطويل، و في مختلف الحضارات القديم منها و الحديث. وبينت كيف تبلورت المفاهيم الأساسية للرقابة المالية بقواعد هو إجراءاتها ومعاييرها المختلفة. وماشهدته هذه النظرية من تطورات في المفاهيم والمناهج و الأنواع الرقابية والأساليب المعتمدة في الأداء والممارسة، وكيفية ظهور الأجهزة القائمة بأعمال الرقابة والإجراءات المتبعة في ذلك والتي تهدف إلى متابعة كل العمليات المالية المتعلقة بأساليب تحصيل المال العام وجبايته وإنفاقه.

فالقواعد والأحكام والإجراءات التي تناولت شتى جوانب النظرية العامة للرقابة المالية مفصلة ودقيقة وكثيفة، وهي تنبئ عن مستوى التطور الهائل الذي صاحب هذه النظرية حتى وصلت إلى حد التعقيد والتداخل في بعض الأحيان.

إن هذا التطور الهائل الذي شهدته هذه النظرية على مختلف المستويات في الدولة الحديثة جعل من مهمة السلطة التشريعية في القيام بدور الرقابة المستقلة على المال العام أمر معقدا وصعبا إلى أبعد الحدود ، فتقرر أن توكل هذه المهمة الخطيرة إلى أجهزة فنية أكثر تخصصا وتقرغا و أكثر إحاطة وإلماما بهذا الموضوع، تكون مستقلة في أداء وظيفتها عن كل سلطة. يطلق عليها اسم أجهزة الرقابة المالية العليا وهي ذات تنظيمات مختلفة على المستويين الدولي و الإقليمي.

وبالتالي فهي ستوفر للأجهزة النيابية فرصة أساسية في ضمان أداء رقابي متميز وناجع على هذه التصرفات والعمليات المتعلقة بتسير المال العام على ضوء ما تقدمه من نتائج ومعلومات، تتعلق بمختلف العمليات والتصرفات التي تقوم بها مختلف الإدارات والوحدات الحكومية القائمة على تنفيذ الميزانية واستخدام الأموال والموارد العامة.

وفي وقتنا الحاضر نجد الاهتمام العالمي بهذا الموضوع يأخذ وتيرة ذات نسق عال من خلال الترسانة التشريعية المعدة في هذا المجال، فضلا عن مختلف التوصيات والمعايير المقدمة

في هذا الباب من قبل الأجهزة والمنظمات الدولية والإقليمية العليا للرقابة المالية والمحاسبية التي نشأت حديثاً من أجل الاضطلاع بمهام الرقابة على الأموال العمومية. كما تزايد اهتمام الجمعيات العلمية والفنية ومكاتب الاستشارة والتدقيق المختصة في هذا الشأن في الوقت الحاضر بوضع المعايير العامة والقواعد الأساسية لنجاح عملية الرقابة على المال العام في الدولة، والتي ينبغي توافرها في مختلف الأجهزة الداخلية والخارجية القائمة على الرقابة، بما يفترض لها من استقلال وحياد ونزاهة في ممارسة اختصاصها و مهامها. وكذا ما ينبغي أن تتوفر عليه من كفاءة ومقدرة وعناية يتحقق بها الأداء الرقابي الجيد .

حيث تقوم الأجهزة الرقابية بتنفيذ نشاطها في الرقابة على الوحدات الإدارية القائمة على تنفيذ الميزانية بالتنوع في أساليبها الرقابية لتتمكن من إحراز النجاح والكفاءة في العمل الرقابي. كما تتولى الأجهزة الرقابية ممارسة نشاطاتها الرقابية على تنفيذ الميزانية بطرق مختلفة ووسائل و أدوات قانونية و تنظيمية، يستخدمها القائمون بأعمال الرقابة لبناء قاعدة البيانات والمعلومات المفيدة و المؤسسة لأدلة الإثبات التي تمنحهم القدرة على إبداء الرأي وإسناد التقارير الرقابية إزاء النتائج المتوصل إليها من عمليات التحري والفحص والتدقيق المنفذة.

موضوع قانون إعداد الميزانية كآلية رقابية في الجزائر موضوع ثري ومتشعب، يشمل أنواعا كثيرة من أشكال الرقابة الداخلية والخارجية ، الذاتية والمستقلة، الإدارية السياسية والقضائية وما إلى ذلك.

في هذا المنحى تتجلى الرقابة السابقة و اللاحقة في إعداد الميزانية كأهم نوع من هذه الأنواع وأكثرها فعالية، كونها تمارس من أعلى الهيئات والمستويات التنظيمية للرقابة المالية، متوجة أعمالها بتقارير عن الوضعية المالية ترفع إلى السلطة التشريعية أو إلى الرئيس الأعلى

للجهاز التنفيذي في الدولة في شقها الإداري ، كما تتولى إصدار القرارات القضائية والحكم على المحاسبين العموميين أو على مخالقات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فيما يتعلق بمجال التسيير المالي للأمرين بالصرف في المؤسسات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

فالجائر حاولت أن تؤسس لنفسها منظومة تشريعية خاصة بها في مختلف مجالات القانون بما فيها مجال الرقابة المالية.

إن هذا ما يثير التساؤل حول طبيعة و أهمية القواعد و الأحكام الرقابية المبتكرة في هذا المجال التي تحكم النظرية العامة لقانون إعداد الميزانية و أهمية و مكانة الأجهزة العليا القائمة بهذا الدور الرقابي الأصيل في الدولة ، ومدى نجاعة و فاعلية هذا التركيب المعقد من القواعد و الأجهزة و الهيئات في تحقيق دوره المنوط به في ترشيد الإنفاق العام والاستخدام الأمثل للأموال العمومية والكفافية في تحصيلها وجبايتها والمحافظة عليها من الضياع والتبديد ومحاربة الفساد في كل النظام المالي القانوني برتمته.

هناك العديد من الاسباب التي دفعتنا الي اختيار الموضوع منها ما هو ذاتي وما هو موضوعي.

1/الاسباب الذاتية :

- الميول الخاص لهذا النوع من الدراسات و معرفة أهم طرق تسيير الميزانية العامة
- اتساع دائرة قضايا الفساد وتبذير المال العام
- الرغبة الذاتية للبحث في الموضوع والالمام به لاستعماله في الحياة العملية ان امكن

2/ الاسباب الموضوعية :

- اهمية هذا الموضوع في واقعنا المعاش و تأثيره على الحياة اليومية للمواطن البسيط
- اهمية الرقابة البرلمانية في قانون تسوية الميزانية العامة و دوره فيها.

ولعل وأثناء دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا العديد من الصعوبات لأن موضوع قانون تسوية الميزانية العامة من المواضيع المتداولة بكثرة في الوقت الراهن، ويعاني هذا الموضوع من قلة المراجع وأغلبية المراجع المتاحة مراجع عامة بالنظر بالمراجع الخاصة تعد على الأصابع وبالتالي ليست كافية للقيام بدراسة معمقة وشاملة.

لذا سنقوم بمعالجة هذا الموضوع بطرح الإشكالية التالية:

فيم يتمثل دور قانون تسوية الميزانية باعتباره آلية رقابية في الجزائر؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي في تبين الإطار المفاهيمي للميزانية العامة و قوانين المالية في الفصل الاول تعاريف ومفاهيم وانواع وكذا المنهج التحليلي وذلك من خلال دراسة النصوص القانونية الخاصة بالميزانية العامة وقوانين المالية ومقاربتها بالواقع العملي وفي الفصل الثاني الرقابة التشريعية اللاحقة بواسطة القانون.

الفصل

الأول

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة

باعتبار أن النشاط المالي للدولة يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم، وتدون إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة يطلق عليها الميزانية العامة حيث يمكن اعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حولها أعمال الدولة ونشاطها في جميع الميادين.

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية العامة وكذا تعريفها ومبادئها إلى تتكون من مبدأ السنوية والتخصص والتوازن والوحدة وكذلك في الأخير نتحدث على إعداد الميزانية وكيفية تحضيرها وكذا إبراز أهمية الميزانية العامة في مختلف المجالات.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة

المشعر الجزائري عرف الميزانية العامة و ذلك حسب المادة 3 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها : "الوثيقة إلى تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص "بها كما عرفها حسب القانون 81-17 المتضمن قوانين المالية بأنها : " وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية¹."

تعرف الميزانية العامة على أنها تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال فترة زمنية تحدد عادة بسنة، يتضح من هذا التعريف أن الميزانية هي تقدير لفترة مقبلة. وتختلف الميزانية بهذا عن الحساب الختامي للدولة والذي يظهر ما تم إنفاقه وما تم تحصيله بالفعل خلال السنة المالية المنصرمة وهناك العديد من العوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند إجراء تقديرات الميزانية، نذكر منها²:

¹ المادة ، 6 من القانون 84 -17، المؤرخ في 07جويلية 1984 ،المتعلق بقانون المالية. الجريدة الرسمية ، العدد ، 28 1984.

²محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017م، ص 222.

1-برنامج عمل الحكومة الاقتصادي والاجتماعي الذي ترغب الحكومة في تنفيذه خلال فترة الميزانية.

2-قراءة لما تم إنفاقه وتحصيله فعلاً خلال عدد من الميزانيات السابقة مع التركيز على ميزانية السنة الأخيرة.

3-الأحوال الاقتصادية والاجتماعية السائدة عالمياً ومحلياً وخصوصاً تلك التي تؤثر في إيرادات الدولة بشكل ملموس.

4-دور الدولة في الاقتصاد، وذلك مقارنة بدور القطاع الخاص.

وتقوم بإعداد الميزانية في العادة السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية وذلك بالتعاون مع جميع الوزارات والمؤسسات وكافة الأجهزة الحكومية الأخرى.¹

ويقع إقرار الميزانية على عاتق السلطة التشريعية ممثلة في برلمان الدولة أو مجلس وزرائها، وبهذه الموافقة فإن السلطة التشريعية في الدولة تضمن أن تتم إجراءات الإنفاق والإيرادات وفقاً لجميع القواعد والنظم والتشريعات المالية المعمول بها في الدولة، كما أنها تضمن تمشي النفقات والإيرادات مع برنامج عمل الحكومة ومتطلبات تلك المرحلة.²

ولذلك فإن على المجتمع من خلال حكومته أن يحدد مستوى مختلف الأنشطة اللازمة لتحقيق أهدافه.

كما يلزم أيضاً تحديد المبالغ المالية التي يجب إنفاقها على كل نشاط، بالإضافة إلى تحصيل الإيرادات العامة اللازمة لتغطية تلك النفقات. ومن أجل تسهيل عملية اتخاذ مثل هذه القرارات فإن على الحكومة أن تقوم بوضع الميزانية العامة. وهذه تمثل أسلوباً منتظماً من الإجراءات لوضع مقترحات بتقدير النفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، تتقدم به السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية. وعلى هذا، فإن الميزانية العامة ليست سوى خطة مالية يقوم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بحجم ونوع النفقات والإيرادات العامة للدولة لفترة قادمة. وبعبارة أخرى، فإن

¹عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996 م، ص 151 - 162.

²محمد صغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003 م، ص 90.

الميزانية العامة تعتبر برنامجاً مالياً يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.

المطلب الثاني: خصائص الحكومات المعاصرة

يمكن تحديد خصائص الميزانية في الحكومات المعاصرة حيث أن تركز على الأمور التالية:1:

الفرع الأول: الميزانية العامة هي تقدير مفصل للنفقات والإيرادات العامة

وهذه من الخصائص المهمة للميزانية، حيث تتميز بها عن الميزانيات الختامية التي تعبر عن الأرقام الفعلية. ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملاً مهماً في كسب الثقة بأعمال الحكومة من قبل المجتمع السلطة التشريعية. وتختلف دقة تقديرات النفقات العامة على حسب الأنواع المختلفة لتلك النفقات. فهناك نفقات يسهل تقديرها بدقة، وقوم أساساً على افتراض استمرارية النفقات العامة للعام الحالي، أنها تكون معلومات القيمة مسبقاً للحكومة كأن تكون على شكل التزامات على الحكومة مثل رواتب الموظفين وأقساط الدين العام.²

وهناك أنواع أخرى من النفقات يصعب تقديرها بدقة، حيث يعتمد التقدير على عوامل يصعب السيطرة عليها. وثمال ذلك: النفقات الاستثمارية الجديدة، حيث أن أمر تقديرها يتطلب دراسات أولية تقدر على أساسها مبالغ تكاليف تلك المشروعات. وهناك بعض العوامل التي يصعب التحكم فيها وتؤثر على هذه التكاليف، مثل التغيرات في مستويات الأسعار والأجور في فترة مقبلة، علاوة على صعوبة خضوع بعض أنواع التكاليف للقياس الكمي.³

أما بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة، فإنه بالرغم من أنها تتوقف على القوانين والتشريعات الضريبية القائمة، إلا أن تقدير ما سيتم تحصيله من تلك الإيرادات يتأثر بمستوى النشاط الاقتصادي لفترة المقبلة، بالإضافة إلى بعض العوامل الاجتماعية. لذا فإن بعض الدول تلجأ

¹ محمد ساحل، مرجع سابق، ص 233.

² طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2009م، ص199.

³ طارق الحاج، مرجع سابق، ص169.

إلى وضع تقديرات الإيرادات العامة عند حدها الأدنى الذي يمكن تحصيله، ومن أجل سهولة تقبل تلك التقديرات والموافقة عليها من قبل السلطات المختلفة، فإن ذلك يقتضي أن يتضمن مشروع الميزانية الجارية، بالإضافة إلى المقترحات الخاصة بتقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال الفترة التي يشملها تقدير النفقات والإيرادات العامة. وهذه غالباً ما تكون صورة موجزة عن مختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تؤثر على تلك التقديرات¹.

الفرع الثاني: الميزانية العامة تكون لفترة زمنية محدودة

وهذه الخاصية تتناسب مع سابقتها، وهي الصفة التقديرية للميزانية، حيث أنه لا يمكن تقدير النفقات والإيرادات لفترة غير محدودة²، بالإضافة إلى أن هذه الخاصية تتضمن استمرارية وتجدد رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في كل فترة، زيادة على أن الميزانية تعتبر برنامج عمل السلطة التنفيذية وتمنح على أساه الثقة، وبالتالي يجب تنفيذه في خلال فترة محدودة.

الفرع الثالث: الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية وإقرارها

هذه الخاصية تعتبر مهمة بالنسبة لمجتمع ديمقراطي يحاول من خلال حكومته تبني برنامج عمل وفقاً لتفضيلاته، لذا نجد أن إقرار الميزانية يقع على السلطة التشريعية كمثلين عن الناخبين أفراد المجتمع. بالإضافة إلى أن هذه الموافقة المسبقة تضمن أن يكون الإنفاق الفعلي وفقاً للتشريعات المالية الموضوعة³.

وتتضمن خاصية إقرار السلطة التشريعية للميزانية أيضاً منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق وجباية الإيرادات، حيث لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتفق أي مبلغ من المال قبل الحصول على مثل هذا الإذن من السلطة التشريعية. وهذا يعني أن ما يتم تخصيصه من أموال على أوجه الإنفاق المختلفة تمثل الحدود العليا لما يمكن إنفاقه من قبل السلطة التنفيذية. أما

¹ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصادات المالية العامة، دار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 92.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، عين مليلة، دار الهدى، الجزائر، 2003م، ص 20.

³ على بساعد، محاضرات في المالية العامة موجهة لطلبة المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1991م، ص 91.

بخصوص إجازة جباية الإيرادات فهذا يعني أن على السلطة التنفيذية أن تقوم بعملية الجباية وفقاً للأسس والقواعد الموضوعة لذلك، ولا تمثل أرقام تقديرات الإيرادات الحد الأقصى الذي لا يمكن تجاوزه. ولكن يمكن تجاوز هذه التقديرات الواردة في الميزانية¹.

الفرع الرابع: الميزانية العامة تعكس أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

ازدادت أهمية هذه الخاصية بعد أن تطور دور الدولة وزاد نشاطها الاقتصادي والاجتماعي. فأصبحت الميزانية العامة هي الأداة الرئيسية في يد الحكومة لتحقيق أهدافها في المجالات المختلفة. وتعتبر الميزانية العامة هي الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية، وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف اقتصادية واجتماعية، كما برزت أهمية الميزانية كبرنامج سياسي يعكس الأهداف الضمنية والاتجاهات السياسية للسلطة الحاكمة.

حيث إنه في مجتمع ديمقراطي تتعدد فيه الأحزاب السياسية التي تسعى إلى الوصول إلى الحكم، تحاول هذه الأحزاب ان تتبنى عدداً من السياسات المالية ذات الأهداف السياسية والاجتماعية، حتى تضمن للحزب غالبية أصوات الناخبين.

وحتى في المجتمع الذي يسيطر عليه حزب واحد فإن أولويات الإنفاق العامة يمكن أن تقرر كنتيجة إلى تبادل الأصوات بين أعضاء الحزب.

بالإضافة إلى أن فئات الضغط الاجتماعي يمكن أن تقوم ببعض الضغوط كمحاولة للتأثير على أرقام الميزانية العامة².

المطلب الثالث : وظائف الميزانية العامة

بالنظر لتعريف الميزانية العامة وخصائصها، يمكن أن نستنتج أن الميزانية تقوم بوظائف رئيسية³ أهمها:

¹محمد مسعي، مرجع سابق، ص 28.

²عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006 م، ص 309.

³ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 31.

الفرع الأول: أنها أداة رقابة على النشاط المالي للدولة

يمكن للسلطة العليا من خلال الميزانية أن تراقب سلامة تنفيذ القرارات وفقاً للقوانين والأنظمة الموضوعة¹.

وكذلك من خلال الميزانية يمكن للسلطة التشريعية أن تراقب نشاط السلطة التنفيذية، وبالتالي تضمن حماية الموارد العامة من سوء الاستغلال.

الفرع الثاني: الميزانية تعتبر أداة إدارية هامة

حيث أنها تشمل جميع نشاطات الحكومة، وأن الوحدات الإدارية هي التي ستقوم بتنفيذ تلك النشاطات. ومن ثم، فإنه من خلال الميزانية يمكن التعرف على الأجهزة التنظيمية والمسئوليات التي تقوم بها كل وحدة إدارية، وبذلك يمكن للحكومة متابعة الأداء لكل وحدة حسب ما تقوم به من أعمال.

الفرع الثالث: الميزانية تعتبر أداة تخطيط للمستقبل

حيث تعكس الأهداف المرجو تحقيقها والسياسات التي تحقق هذه الأهداف، وعلى هذا فإن الميزانية هي أداة تساعد المجتمع في التحرك نحو أهدافه.

الفرع الرابع: تخصيص الموارد لإشباع الحاجات العامة

ووفقاً لهذه الوظيفة تباشر الموازنة العامة مهمة توجيه الإنتاج القومي وتخصيه لإشباع كل من الحاجات الفردية والحاجات الجماعية. فبواسطة ذلك الجانب من النشاط المالي والذي يتمثل في فرض الإيرادات العامة وتحصيلها يتنازل الأفراد والقطاع الخاص والوحدات الإنتاجية عن جزء من دخولها وتخفض نتيجة لذلك الدخل التي تبقى تحت أيديهم ومتاحة للتصرف فيها بالإنفاق أو الادخار. وبواسطة الجانب الآخر من النشاط المالي، ويتمثل في جانب الإنفاق، تستطيع الحكومة الحصول على الموارد اللازمة لتوفير هذه الخدمات العامة. وكانت هذه الوظيفة حتى بداية القرن الحالي هي الوظيفة الأساسية الأولى للموازنة، فقد كان الغرض الأساسي للموازنة

¹ سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية - دراسة حول المفتشية العامة للمالية، منكرة تخرج من المدرسة العليا للإدارة، (الجزائر)، سنة 2006، ص 20.

العامة هو توفير الموارد وإنفاقها على الخدمات العامة. ويعكس ذلك في الواقع ما التزمت به الدولة من حدود ضيقة لوظائفها وما ترتب عليه من صغر حجم الموازنة بالقياس إلى النشاط الاقتصادي وضآلة آثارها الاقتصادية والاجتماعية¹.

الفرع الخامس: المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التشغيل الكامل

وهذه هي أحدث وظائف الموازنة العامة. وقد بدأت مع الكساد الكبير في الثلاثينيات من هذا القرن عندما تبنت بعض المجتمعات الرأسمالية هدف تحقيق العمالة الكاملة مستخدمة الموازنة العامة والنفقات العامة كأداة لهذا الغرض. كما استخدمت منذ الحرب العالمية الثانية كوسيلة لتحقيق الاستقرار في قيمة النقود والحد من النشاط الاقتصادي. وتعتمد استراتيجية الموازنة العامة في ممارستها لهذه الوظيفة على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في هذا الصدد الضرائب والنفقات الحقيقية والتحويلية.

ومن الواضح أن كبر حجم الميزانية العامة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الوظيفة. فالموازنة العامة للدولة هي الخطة المالية عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

وقد تضمن التعريف السابق اصطلاح "الموازنة" تمييزاً لها عن الميزانية السنوية، التي تعد على هيئة جدول مبوب يبين أصول المشروع وخصومه في نهاية السنة المالية، ويعبر عن المركز المالي الحقيقي لذلك المشروع².

وتختلف الموازنة العامة للدولة عن الموازنة النقدية، وهي عبارة عن بيان بتقديرات استخدامات الدولة ومواردها من النقد الأجنبي عن فترة زمنية مقبلة (تتراوح ما بين ثلاثة شهور إلى سنة) ويتم فيها توزيع الموارد على الاستخدامات. فالموازنة النقدية تختلف عن الموازنة العامة في كونها تتضمن حصيلة استخدامات النقد الأجنبي فقط، بينما تعبر أرقام الموازنة العامة عن مبالغ محلية وأجنبية معاً. كما أن الموازنة النقدية تشمل الأرقام الخاصة بالقطاعين العام

¹علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 4 ، الجزائر ، 2011 ، ص ص 136 ، 137.

²عادل أحمد حشيشي ، مرجع سابق، ص 32.

والخاص، بينما لا تتضمن الموازنة العامة أية اعتمادات تتعلق بالقطاع الخاص. وحتى يمكن للميزانية العامة أن تقوم بوظائفها ومهامها الرئيسية فإن الحكومات المعاصرة تتبع قواعد، أو مبادئ أساسية عند وضع ميزانياتها تسهل قيام الميزانية العامة لوظائفها السابقة.

المبحث الثاني : القواعد الأساسية للميزانية العامة

اتفق علماء المالية العامة، على أن إعداد الموازنة العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد، تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة، كي يسهل على السلطة التشريعية تفهمها، ومن ثم فرض الرقابة على تنفيذها. كما تهدف هذه القواعد، كذلك، إلى أن تكون الموازنة العامة معبّرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة. فضلاً عن أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطأ، وتقلل من احتمالات الإسراف، لاسيما في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق

المطلب الأول: مبادئ الميزانية العامة

هناك اتجاه عام بين معظم الدول في مراعاة تلك القواعد عند وضع الميزانية العامة. وارتبطت هذه القواعد ومدى الالتزام بها بتطور أنظمة الحكم السياسي في الدول، ومدى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. فقد كان وضع تلك القواعد انعكاساً لتطور العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أجل إحكام الرقابة على أعمال الحكومة، وتنظيم أصول محاسبية وفنية واضحة لتنفيذ برنامج العمل الحكومي. وبالرغم من التزام معظم الدول في هذه القواعد إلا أن تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي قد يجعل من الالتزام ببعض المبادئ عقبة أمام تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتي تسعى إليها الحكومات. مما استدعى في بعض الأحيان الخروج عن هذه القواعد على شكل استثناءات تتلاءم مع الأهداف الموضوعية¹.

¹محمد صغير بعلي، د. يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، مرجع سابق،

وأهم هذه القواعد: السنوية، والوحدة، والشمول، وعدم التخصيص. وسوف نتعرض إلى التعريف بكل قاعدة، ومبررات الالتزام بها، ثم نسوق أهم الاستثناءات التي قد ترد على هذه القواعد¹.

الفرع الأول : قاعدة سنوية الميزانية

وهذه القاعدة تعنى أن تغطي الميزانية العامة مدى اثنا عشر شهراً. ويترتب على ذلك بأن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد تقديرات أرقام الميزانية لمدة سنة مالية مقبلة. أي أن تكون هذه التقديرات قابله للتنفيذ خلال سنة. بالإضافة إلى أن غرار الميزانية من قبل السلطة التشريعي يكون صالحاً لمدة سنة، وهذا يقتضي تجديد هذا التصديق سنوياً. ويترتب على ذلك بأن تلغى جميع الاعتمادات المالية التي لم يتم إنفاقها بعد نهاية السنة المالية التي سبق الموافقة عليها. ومن الطبيعي أن تحدد كل دولة تاريخ بدء السنة المالية الخاصة لها وفقاً لظروفها السياسية والإدارية والمالية. فلذا نجد أن هناك اختلافات في بدايات السنة المالية لكل دولة، وليس من الضروري أن يتطابق ذلك مع بدء السنة التاريخية. وأهم ما يبرر الالتزام بقاعدة السنوية اعتبارات سياسية وإدارية وفنية. حيث تعتبر مدة السنة فترة وسيطة ومقبولة لدى السلطات التشريعية في إحكام رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية. بحيث إذا طالت الفترة عن سنة فإن فعالية الرقابة تصبح ضعيفة. وإذا قلت الفترة عن سنة فإن الرقابة تصبح شديدة ومرهقة، وقد تعرقل مسيرة برنامج عمل السلطة التنفيذية².

لذا فإن فترة السنة تعتبر من الناحية السياسية ضماناً معقولاً للسلطة التشريعية، وبالتالي يتمكن المجتمع من الاطلاع على برنامج العمل المتوقع تنفيذه من قبل الحكومة، وكذلك على النشاطات التي تم تنفيذها خلال فترة السنة السابقة.

¹نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية: 2011-2012، ص 22.

²محمد صغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2014، ص 36.

أما من الناحية الفنية،¹ فإن لفترة السنة مزايا مهمة حيث تكون تقديرات الإيرادات والنفقات العامة أقرب إلى الواقعية حين تتمشى مع مستوى النشاط الاقتصادي الذي قد يتغير مع فصول السنة. كذلك قد تتلاءم فترة السنة مع التقدير السنوي لبعض الأوعية الضريبية، وخاصة في حالة الضرائب المباشرة. زيادة على أن قاعد السنوية قد تتناسب مع الحسابات السنوية لشركات القطاع الخاص، مما يسهل عملية فرض الضرائب عليها وتحصيلها. بالإضافة إلى ما سبق، فإنه كلما طالت الفترة الزمنية لأكثر من سنة، فإن ذلك يؤدي إلى عدم الدقة في تقديرات الميزانية، مما يضعف التنبؤ ويزيد من عدم التأكد في مستويات الأسعار في المستقبل البعيد .

ومن الناحية الإدارية، فإنه يصعب على الأجهزة الإدارية والتشريعية أن تقوم بعملية إعداد مشروع الميزانية وتحضيره ومناقشته أكثر من مرة في العام. وذلك لما يتطلب هذا الأمر من جهد ووقت ومال كثير، مما يشكل عبئاً إدارياً على تلك الأجهزة.

وبالرغم من أهمية قاعدة السنوية في الميزانية العامة ومن أن جميع الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية ومراحل تطورها الاقتصادي تلتزم بهذه القاعدة في تشريعاتها المالية، إلا أنه توجد حالات تضطر فيها الحكومات إلى الخروج عن هذه القاعدة استثناءً. وهذا يعني أن تعمل الحكومة ميزانية أقل من سنة أو تمتد فترة الميزانية لأكثر من سنة. وأهم الأمثلة على الاستثناءات التي ترد على قاعدة الميزانية لمدى أقل من سنة هي²:

أولاً : الميزانيات المساعدة أو ميزانيات الدعم

وهي غالباً ما تكون نتيجة لظروف استثنائية لم يتوقع حدوثها عند إعداد تقديرات الميزانية السنوية. وهذه الظروف إما أن تؤدي إلى زيادة طارئة في زيادة حجم النفقات العامة مثل الحروب والكوارث الطبيعية. فيتم في هذه الحالة فتح اعتمادات إضافية عما سبق تقديره في الميزانية السنوية. وإما أن تلك الظروف تؤدي إلى تخفيض حجم الإنفاق، مثل أن يحدث لأسباب ما أن

¹محمد صغير بعلي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 37.

²محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 38.

حصيلة الإيرادات تكون أقل مما كان متوقفاً لها. ففي مثل هذه الحالة تجد الحكومة أن من المناسب عمل ميزانية مساعدة للمدة المتبقية من السنة.

ثانياً: الاعتمادات الشهرية المؤقتة

وهذه ميزانيات شهرية تأتي كحل مؤقت عندما لا تتمكن السلطة التشريعية من إقرار الميزانية السنوية في موعدها المحدد. وحيث أن هناك ضرورة لوجود إنفاق عام لتيسير مرافق الدولة فإن السلطة التشريعية تفوض السلطة التنفيذية بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة لتغطية النفقات التي لا يمكن تأجيل صرفها حتى إقرار الميزانية، وكذلك جباية الضرائب وفقاً للأسس المقررة سابقاً.

ثالثاً: يمكن عمل ميزانية عامة لجزء من السنة

حين تعلم الحكومة القائمة أنها لن تستمر حتى نهاية العام المقبل بسبب موعد الانتخابات القادمة. فتتقدم الحكومة في مثل هذه الحالة بميزانية تغطي الفترة التي ستقضيها في الحكم. وهذا يترك مجالاً أمام الحكومة الجديدة بأن تعد ميزانية عامة للفترة المتبقية من السنة. أما الاستثناءات التي ترد على قاعدة السنوية بوضع ميزانية لأكثر من سنة، فأهمها الميزانيات الرأسمالية للمشروعات طويلة الأجل، وتسمى أحياناً "اعتمادات التعهد". وتفتح هذه الاعتمادات على مدة فترة إنجاز المشروعات الرأسمالية التي تجاوز عادةً فترة السنة. وتقر السلطة التشريعية هذه الاعتمادات إلى جانب الموافقة على ما يمكن أن يتم إنفاقه سنوياً من تلك الاعتمادات، ويسمى هذا المبلغ السنوي "اعتماد الدفع"، وهو ما يخصص في ميزانية كل سنة مالية لتنفيذ المشروعات. هذا وقد حاولت بعض الدول مثل السويد القيام بوضع ميزانية عامة تمتد على مدى الدورة الاقتصادية بدلاً من السنة، وذلك بهدف التوفيق بين مبدأ توازن الميزانية وتوازن الاقتصاد، أي تحقيق استقرار اقتصادي. وتحاول الدولة في مثل هذه الحالة أن تحقق توازن الميزانية في نهاية الدورة الاقتصادية. إلا أن هذه الميزانيات واجهت صعوبات عملية في تحقيقها.

المطلب الثاني: قاعدة وحدة الميزانية.

ويقتضي الالتزام بهذه القاعدة أن تدرج الحكومة تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة. أي لا يكون هناك عدد من الميزانيات للحكومة حتى تكون رقابة السلطة التشريعية فعالة على أعمال الحكومة. حيث أن الوثيقة الواحدة تسهل عملية الاطلاع والتعرف على كميات وأنواع النفقات والإيرادات الواردة في مشروع الميزانية.¹ زيادة على أن عرض الميزانية في وثيقة واحدة يجعل التعرف على المركز المالي للدولة أكثر وضوحاً بمجرد النظر إلى الميزانية، ومقارنة مجموع النفقات مع مجموع الإيرادات. وبالتالي يسهل معرف الموقف المالي للحكومة، والسياسات المتبعة هل هي فائض أم عجز في الميزانية؟ بالإضافة إلى وضع تقديرات الميزانية في وثيقة واحدة وضح الأهمية النسبية لأدوات المالية العامة المقترحة في مشروع الميزانية بأن يجعل تحديد النفقات العامة أو الإيرادات العامة إلى الدخل القومي أمراً سهلاً. وبالتالي يسهل دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الأدوات، ومدى تأثيرها على المتغيرات الاقتصادية الأخرى، بالإضافة إلى ما سبق من أسباب للالتزام بقاعدة وحدة الميزانية، فإن مثل هذه القاعدة قد تجنب الحسابات الحكومية عبء الازدواج الحساب الذي قد ينتج من تعدد الميزانيات وما يترتب عليه من أعباء مالية وإدارية.

وبالرغم من المبررات والاعتبارات العديدة للتقيد بقاعدة وحدة الميزانية، إلا أنه في الواقع نجد أن الحكومات قد تخرج عن هذه القاعدة استثناءً لمواجهة أحوال خاصة. وذلك بأن تقوم الحكومة بعمل ميزانيات أخرى بجانب الميزانية العامة للدولة، ويكون لتلك الميزانيات إيرادات ونفقات خاصة بها.²

وأهم الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة:

الفرع الأول: الميزانيات المستقبلية

1- سيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978، ص.44.

2- علي بساعد، المالية العامة، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة 1991. مرجع سابق،

وهي ميزانيات المؤسسات التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة القانونية. حيث يعطي القانون لهره المؤسسات الحق في الاحتفاظ بما يزيد لديها من إيرادات، وحق الاقتراض من الغير إذا ما تحقق لديه اعجز في إيراداتها. ولا تسري على هذه الميزانيات النظم المحاسبية والمالية التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة. وتمنح الدولة مثل هذه الاستقلالية لعدة اعتبارات قد تكون سياسية أو اقتصادية أو مالية أو حتى نتيجة اتفاقيات دولية¹.

الفرع الثاني: الميزانيات الملحقة

وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة تنظم نفقات وإيرادات هيئات عامة لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة. وتقوم هذه الهيئات بنشاطات تجارية واقتصادية للدولة. وأن وجود الميزانيات الملحقة بصورة منفصلة يمكن تبرير بأنها تمنح تلك الهيئات حرية العمل، وتعمل على عدم عرقلة مثل هذه النشاطات بالأنظمة الحكومية المعقدة من ناحية صرف النفقات.

بالإضافة إلى الرغبة في معرفة نتائج مثل تلك النشاطات وتحقيقها للربح أو الخسارة. وغالباً ما ترتبط هذه الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة للدول عن طريق صافي حساباتها فقط. أي إذا كان في الميزانية الملحقة فائض ظهر صافي الحساب هذا في جانب الإيرادات في الميزانية العامة. وإن كان في الميزانية الملحقة عجز ظهر ذلك في جانب الإنفاق في الميزانية العامة في شكل إعانة.

الفرع الثالث : الميزانيات الاستثنائية

وهذه توضع لأغراض محددة تظهر بصورة استثنائية ودون توقع مثل نفقات الحروب والكوارث الطبيعية. في الماضي كانت تعرض مثل هذه الميزانيات وحدها، إن نفقاتها وإيراداتها تكون استثنائية لا تتكرر ولا تدخل ضمن الميزانية العامة لأنها لا تعكس المركز المالي للدولة.

¹ عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، ط2، الإسكندرية، مصر، 2006.

* قاعدة شمول الميزانية

ويقتضي الالتزام بهذه القاعدة أن تشمل تقديرات الميزانية العامة النفقات العامة والإيرادات كافة مهما اختلفت أنواعها وكمياتها ومصادرها. وبعبارة أخرى، فإن الميزانية العامة يجب أن تشمل جميع أوجه النشاط الحكومي مهما كان صغيراً، وعدم إجراء أية مقاصة بين النفقات والإيرادات لأية وحدة إدارية، وعلى جميع الوحدات الإدارية أن تستخدم أسلوباً إجمالياً للحسابات عند وضع ميزانيتها. وبذلك تضمن السلطة التشريعية فعالية رقابتها على أوجه النشاط المالي للحكومة.

ويبرر الالتزام لهذه القاعدة عدة اعتبارات. أولها: الاعتبار السياسي الذي يمكن السلطة التشريعية من إحكام الرقابة على النشاط المالي للحكومة، حيث سيتم الإقرار على الميزانية على أساس أرقامها التفصيلية. وهذا يحول دون استخدام الموارد العامة، إذ لا بد من إقرار السلطة التشريعية على أية نفقة مهما صغر حجمها. وعدم الالتزام بهذه القاعدة سوف يترتب عليه استخدام أسلوب صافي الحسابات في الوحدات الإدارية، ومن ثم يختفي جانب كبير من النفقات والإيرادات عند مراقبة السلطة التشريعية، مما يكون مدعاة لهذه الوحدات الإدارية للإسراف والتبذير في الأموال العامة حين تضعف الرقابة عليها. بالإضافة إلى ما سبق، فإن وضع تقديرات الميزانية بكل تفاصيلها سوف يساعد على عمل بعض التحليلات الاقتصادية عن النشاط الحكومي، وقياس مساهمة هذا القطاع في تكوين الدخل القومي، وكذلك قياس العبء الضريبي في الاقتصاد إلى غير ذلك من المؤشرات الاقتصادية التي قد تقيّد واضع السياسة الاقتصادية في المجتمع.

ومن أهم الاستثناءات التي ترد على قاعدة شمول الميزانية ما لاحظناه في الميزانيات المستقلة والملحقة، حيث ترتبط مثل هذه الميزانيات العامة للدولة عن طريق صافي حساباتها. فالفائض في مثل هذه الميزانيات يذهب كإيراد لميزانية الدولة، والعجز في هذه الميزانيات يذهب إلى جانب الإنفاق في الميزانية العامة على شكل إعانة.

*** قاعدة عدم التخصيص أو شيوع الميزانية**

وهذا يعني ألا يخصص إيراد عام بعينه لوجه إنفاق معين. ولكن تجمع الإيرادات العامة ثم يعاد توزيعها على جميع أوجه الإنفاق العام المختلفة، وهذا يقتضي قطع العلاقة بين النفقات العامة والإيرادات العامة. والالتزام بهذه القاعدة له عدة مبررات أهمها: تحقيق كفاءة استخدام الموارد العامة، حيث أن الأموال العامة سوف يعاد توزيعها حسب النشاطات التي تم تحديد أولوياتها في الميزانية. وهذا يضمن تقديم الخدمات العامة بالمقادير اللازمة في المجالات المختلفة. وبالتالي فإنه يترتب على هذه القاعدة تطور القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بنوع من التوازن، حيث تحول هذه القاعدة دون تطور قطاعات معينة تتميز بأن لها إيرادات مرتفعة، وتختلف قطاعات أخرى تكون إيراداتها منخفضة. إضافة إلى ذلك، فإن هذه القاعدة تعطي المجال للسلطة التشريعية بأن تراقب توزيع الأموال عامة على القطاعات المختلفة، مما يترتب عليه نوع من التضامن القومي في البديل الواحد بين مختلف فئات المجتمع والمناطق المختلفة. زياد على ما سبق، فإن مفهوم الضريبة كمشاركة من أفراد المجتمع دون مقابل خدمة معينة تتناسب مع قاعدة عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة.

هذا ولا يخفى أن هذه القاعدة تتعلق بعدم تخصيص الإيرادات العامة فقط، فيجب ألا يغفل هنا بأن النفقات العامة يجب أن تخصص على شكل اعتمادات محددة لأوجه نشاط محدد، حتى تتمكن السلطة التشريعية من إحكام الرقابة على أعمال الحكومة.

بالرغم من أهمية قاعدة شيوع الميزانية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إلا أنه من الناحية العلمية تجد الحكومات نفسها أمام حالات معينة تضطر بها للخروج عن هذه القاعدة استثناء. وأهم الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة:

أولاً: الميزانيات المستقلة والملحقة

إيرادات هذه الميزانيات لا تدخل ضمن الإيرادات العامة وإنما تخصص للنفقات الخاصة بهذه المؤسسات والهيئات العامة. فيمكن اعتبار ذلك خروجاً عن القاعدة.

ثانياً: ممارسات بعض الدول بتخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقة معينة

ويمكن أن يكون ذلك لاعتبارات نفسية لدى المكلف حيث يكون هناك علاقة مباشرة بين الضريبة ووجه الإنفاق. مثال ذلك ما يستخدم في الولايات المتحدة من تخصيص إيرادات ضريبة وقود السيارات ورسوم تسجيل السيارات لتمويل الطرق العامة وصيانتها. كذلك ما تتبعه بعض الدول النامية من تخصيص إيرادات القروض العامة لتمويل المشروعات الإنمائية، أو تخصيص إيرادات معينة لسداد خدمة الدين العام أو لأغراض أخرى محددة.

ثالثاً: دورة الميزانية وعملية اتخاذ القرارات

إن التقديرات النهائية لأرقام الميزانية العامة تكون نتيجة العديد من القرارات المختلفة التي تتخذ عبر عدد من المراحل التي تمر بها إجراءات الميزانية.

في كل مرحلة من تلك المراحل يتم تعديل تلك التقديرات إلى أن يتم التوصل إلى الأرقام النهائية في الميزانية. لذا فإنه من أجل التعرف على عملية اتخاذ القرارات في الميزانية العامة يلزم التعرف أولاً على المراحل التي تمر بها إجراءات الميزانية، وكذلك على السلطات المختلفة المسؤولة عن اتخاذ تلك القرارات والعوامل التي تؤثر على هذه القرارات.

المطلب الثالث: مراحل إجراءات الميزانية (أو دورة الميزانية)

إن عملية الميزانية في أي حكومة تمثل مجتمعاً ديمقراطياً تتضمن القيام بخطوات متتالية تتكرر في كل عام. وهي الإعداد أو التحضير، والإقرار أو الاعتماد والتنفيذ وأخيراً مراقبة التنفيذ، وستعرض لكل مرحلة بإيجاز.

الفرع الأول: إعداد مشروع الميزانية العامة

وتقع مسؤولية هذه المرحلة على الأجهزة الإدارية في السلطة التنفيذية للحكومة. وغالباً ما يكون هناك دائرة مختصة لهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤولياتها مثل دائرة الميزانية حيث تقوم بالتنسيق بين الدوائر المختلفة عند إعداد مشروع الميزانية. وتبدأ أعمال هذه المرحلة قبل فترة من تاريخ بدء السنة المالية، ويتم على مستوى كل وحدة إدارية إعداد تقديرات للحاجات اللازمة لها للعام المقبل ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي

تستهدفها الحكومة. ترسل مقترحات الميزانية لكل وحدة إدارية إلى الدائرة المختصة بالميزانية، حيث يتم تجميعها ودراستها بعناية من قبل خبراء متخصصين وينسق فيما بين تلك المقترحات العديدة. وتنتهي هذه المرحلة بتحضير مشروع الميزانية الذي يقدم إلى السلطات العليا في السلطة التنفيذية وبعد ذلك يعرض في تاريخ معين في كل عام - على السلطة التشريعية لدراسته وإقراره¹.

الفرع الثاني: إقرار مشروع الميزانية واعتماده

تقع مسؤولية هذه المرحلة على السلطة التشريعية، وغالباً ما يكون هناك لجان متخصصة لمناقشة مشروع الميزانية. ومعظم ما يدور حوله النقاش هو جانب النفقات، وعلى الخصص على التغييرات المقترحة في مشروع الميزانية. وتتم الموافقة على تقديرات الميزانية بعد التعديلات التي تجربها اللجان المختصة. وإذا حدث أن السلطة التشريعية لم توافق على مشروع الميزانية أو أن السلطة التنفيذية رفضت التعديلات التي قامت بها السلطة التشريعية، فإن ذلك قد يستدعي في المجتمعات الديمقراطية تغييراً سياسياً، مثل استقالة الحكومة أو حل المجلس التشريعي وإجراء انتخابات جديدة. وبعد أن تتم موافقة السلطة التشريعية على مشروع الميزانية، فإن هذه المرحلة تنتهي بصدور قانون الميزانية أو صدور الميزانية العامة كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ.

الفرع الثالث: تنفيذ الميزانية

وتقع مسؤولية هذه المرحلة على السلطة التنفيذية، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتمادات المخصصة لكل دائرة. ويتم الإنفاق من قبل الوحدات الإدارية وفقاً لما هو مخول لها قانوناً. وفي الغالب ما تكتب أدونات الصرف من قبل المسؤولين عن الصرف في الدوائر المختلفة، ويتم دفع المبالغ من خلال الخزنة العامة.

الفرع الرابع: مراقبة تنفيذ الميزانية

¹ زكريا أحمد عزام، محمود حسين الوادي، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دار الميسرة، عمان، الأردن، 2000، ص

وتكون مسؤولية المراقبة مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إذ لكل منهما أجهزة خاصة لهذا الغرض. والهدف من هذه المراقبة هو ضمان تنفيذ الميزانية وفقاً للتشريعات المالية وكشف المخالفات والانحرافات ومحاسبة المسؤولين عن ذلك. ولا تقتصر الرقابة على الناحية المحاسبية فقط، وإنما توسعت لتشمل أداء فعالية الوحدات الإدارية القائمة على تنفيذ الميزانية وفق الأهداف الموضوعية. وتختلف أساليب الرقابة المتبعة حسب الأنظمة القائمة في كل بلد.

المبحث الثالث : الإطار المفاهيمي لقانون المالية

تعتبر العمليات التي تقوم بها السلطات العمومية من تحصيل للموارد وصرف النفقات الأداة التي تحقق بواسطتها سياستها الاقتصادية والاجتماعية حيث لم يعرف المشرع الجزائري قانون المالية، تاركا المجال للفقهاء الذي عرفه بأنه "توقيع إجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة"، إن السلطة التنفيذية هي من تتولى إعداد و تحضير المشروع وفق نظرة توقعية تقدم أمام البرلمان تخضع لإجازته واعتماده من أجل تحقيق أهداف المجتمع و الدولة معا، بمعنى أنه لا يمكن للحكومة أن تستعمل المال العمومي إلا بعد حصولها على الرخصة من طرف البرلمان، أي شريطة حصولها على ذلك، فالإدارة العامة للدولة و بالخصوص وزارة المالية، تجند طاقاتها سنويا على مستوى جميع المصالح التابعة لها من أجل دراسة جميع التوقعات المالية و ضوابط الاقتصاد الوطني، و التحكم في الثغرات التي يمكن أن يكون لها آثار سلبية على المالية العمومية، و السبب في ذلك هو الحرص على تقديم مشروع قانون مالية مقنع ومعبر عن سياسة يعتليها البرلمان حيث يعرض عليه فدراسة مشروع قانون المالية قبل السنة المالية من حيث تحضيره و إثراؤه يعتبر موضوعا هاما بحيث يمكننا من معرفة المراحل التي يمر بها و الكيفية التي يدرس بها و الرزنامة التي يضبط بها.

وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث وفقا للمطالب التالية:

المطلب الأول: مضمون وخصائص قانون المالية

يعتبر قانون المالية أحد فروع القانون العام، بحيث تعتبر عملية توضيح مفهوم قوانين المالية من المسائل الهامة، التي تتوقف على فترة معينة أو مرحلة من نشاط الدولة و طبيعة الإجراءات التي اتخذت لإخراج القانون الى حيز التنفيذ و يستهدف من وراء قانون المالية ضمان و تطبيق مبدأ المشروعاتية، وعليه ارتأينا دراسة تعريف قانون المالية (الفرع الأول)، اما (الفرع الثاني)، فقد خصص لخصائص قانون المالية، اما (الفرع الثالث)، فقد تناولنا فيه أهمية قانون المالية،

الفرع الأول: تعريف قانون المالية

يمكن تعريف قوانين المالية على أساس المعايير التالية: المعيار المادي و المعيار الشكلي أو العضوي ، من حيث:

أولاً: المعيار الشكلي أو العضوي: قوانين المالية، هي قوانين يصوت عليها البرلمان و هي تحدد نوع و مبلغ موارد و تكاليف الدولة و تخصيصها و تقسم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى الى عدة مواد مع خاصية تنفرد بها قوانين المالية هي تضمها لجداول و أرقام عديدة¹.

ثانياً: المعيار المادي: يركز المعيار المادي على مضمون قوانين المالية، ولا تتضمن هذه الأخيرة سوى المقتضيات التي ترتبط بالمالية العمومية فمضمون قوانين المالية محدد و محصور في المواضيع المالية ولا يسمح القانون بإدراج مقتضيات غريبة عن ميدان المالية العمومية في قوانين المالية، ويمنع القانون بالتالي الممارسة التي تعرف تحت اسم مصطحبي أو مراقبي الميزاني *les cavaliers budgétaires* و هي مقتضيات تدرج في قوانين المالية مما يجعل صدور القانون المالي فرصة لتقويت أي نص أو تعديل أو إضافة لا علاقة لها بالجانب المالي مادام مرورها يتم نوعاً ما بصفة مستمرة و لا يثير الانتباه².

لقد حدد القانون رقم 17/84³ مضمون قانون المالية حيث أكد اشتماله على جزأين كما يشترط أن يرفق بجملة من الوثائق الضرورية لدراسته و مناقشته، وبما أن الميزانية عبارة عن

¹ - محمد صغير بعلي،. يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص163.

² - محمد مسعي، مرجع سابق، ص95.

³ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 م، يتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، المؤرخ في 10 يوليو 1984م.

خطة مالية توضح سياسة الحكومة، فهي تتميز بعدة خصائص تكتسي عملية توضيح وتحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب فمن جهة توضح ملامح السياسة العامة خاصة منها المالية و أهداف الحكومة، أهمية بالغة في عدة جوانب فمن جهة توضح ملامح السياسة العامة خاصة منها المالية و أهداف الحكومة، كما تسمح و تسهل عملية ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل يضمن فعاليته، إلى جانب كونه يساعد على وضع الحدود و الإطار القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى، يحتوي قانون المالية على جزئين¹: يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي، بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات الى جانب الملاحق المرفقة للقانون.

تهدف الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بمبادئ الحوكمة السليمة من خلال القانون العضوي الجديد 18-05 المتعلق بقوانين المالية، مع التركيز على تشخيص واقع الحوكمة ودورها في إدارة الميزانية العامة للدولة. توصلت الدراسة إلى وجود مؤشرات ايجابية لحوكمة الميزانية العامة من خلال القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الهادف إلى تعزيز مبادئ المساءلة والمساهمة في إدخال نمط جديد في تسيير الميزانيات، يتعلق بمفاهيم الأداء و قياس النتائج وفق مؤشرات الأداء.²

تجدر الإشارة الى أنه يوجد فرق بين قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية وبين مشروع القانون المعروض على المجلس الشعبي الوطني، الذي يشترط فيه أن يقدم مرفقا بجملة من الوثائق، و هذا تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 89/24³ ولضمان الدراسة الدقيقة و المفصلة لمشروع قانون المالية و تسهيل مهمة البرلمان يتطلب الأمر أن يرفق المشروع بوثائق تفسيرية و

¹ - طارق الحاج، مرجع سابق،

2 غزالي عماد . بوعيشاوي مراد . حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

3 القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.(ج. ر) العدد 01، مؤرخة في 3 يناير (1990)، ص 2.

تفصيلية لمبالغ الإعتمادات المطلوبة، حتى يتسنى لمختلف الدوائر الوزارية اتخاذ الإجراءات المناسبة¹، و أن يصدر مع الملاحق ووفق الشكل المحدد في القانون رقم 17/84.

لقد عرف القانون رقم 17/84 قانون المالية لسنة في المادة 6 منه " تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بمقتضى قانون و الموزعة وفقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها" في حين نصت المادة 3 من القانون رقم 05/88² على " يقر ويرخص قانون المالية لسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعباءها، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر و يرخص علاوة ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال."

من خلال المادة يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

-قانون المالية لسنة هو إجراء تقديري يحتاج إلى موافقة البرلمان،

-قانون المالية لا يقر الوسائل المالية المتعلقة بتنفيذ المخطط الانمائي السنوي، و إنما يتعلق

الأمر بالوسائل المالية الخاصة بتسيير المرافق العامة، إلى جانب النفقات بالرأسمال.

الفرع الثاني: خصائص قانون المالية

يهدف قانون المالية الى تحقيق وضمان مبدأ المشروعية³، ويتميز بخصائص عديدة يمكن

إجمالها فيما يلي:

-يعد قانون المالية إجراء سياسي،

-يعد قانون المالية إجراء ذو طابع اقتصادي و اجتماعي،

-يعد قانون المالية إجراء اداري شامل لمجمل الإيرادات و النفقات العمومية،

1- **قانون المالية إجراء سياسي:** يعتبر قانون المالية في أغلب الدول وثيقة سياسية تبرر

فلسفة الدول، في انتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، كتغليب قطاع معين على آخر مما

¹ - علي زغدود، مرجع سابق، ص 136 و 137.

² القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 و المتعلق بقانون المالية

³ - محمد مسعى، مرجع سابق، ص 137.

يوضح سياستها إلى جانب كونه أداة هامة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع، بالتالي في مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة.¹

2- **قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية و اجتماعية:** يعد قانون المالية برنامج مالي ووسيلة في يد الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل، كتخفيض نسبة الضرائب، أو أحداث نوع جديد من الضرائب، مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة و على الدخل العام بصفة عامة، لأن الضريبة تعتبر المحور الأساسي و المحرك الفعال في اقتصاديات الدول الحديثة إذا احسن استعمالها.²

3- **قانون المالية إجراء إداري و محاسبي:** بالإضافة الى الميزة السياسية و الاقتصادية لقانون المالية، بحيث يوضح السياسة العامة للحكومة من خلال تقرير العديد من المبادئ الأساسية ، كما يدرج ملاحق في آخره (قانون المالية)، يتعلق الجدول(أ) بالإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة بالنسبة مثلا للمرحلة من 2004 إلى 2012، في حين يخص الجدول(ب) بتوزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير(بالأف دج) حسب كل دائرة وزارية بينما يتعلق الجدول(ج) بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني حسب كل القطاعات³، و تلتزم مختلف الدوائر الوزارية باحترام هذا التقسيم المحدد و المنشور في الجريدة الرسمية، إلى جانب قانون المالية لسنة يوجد قانون المالية التكميلي أو المعدل و قانون ضبط الميزانية.

الفرع الثالث: أهمية وأهداف قانون المالية

يكتسي قانون المالية أهمية خاصة كونه الأداة الهامة لتوضيح السياسة الاقتصادية و المالية للدولة، كما يضمن تحقيق مبدأ المشروعية، الى جانب كونه عمل سياسي له تأثير مباشر لأنه يعبر عن برنامج الحكومة أو نشاط الادارة التي تمارسه في حدود القانون الى التأكد من أن هذا

¹- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010م، ص 131 و 132.

²- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006م، ص 374.

³- بن مالك محمد، ميزانية البلدية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 1995م، ص 13.

النشاط يمارس بسرعة و كفاءة و فاعلية في حدود القانون أيضا¹، بما أن عملية تقدير الإيرادات و النفقات العمومية المستقبلية لمدة سنة، يتطلب احترام المبادئ الأساسية و هذا في كونه يعد إجراء توقعياً و له مميزات عديدة.

يهدف قانون المالية لتحقيق مايلي:

1- القيام بالعمليات المالية المقررة بالنسبة لفترة السنة المالية كالتحصيل و الإنفاق العام، بعد الانتهاء من التحضير الإداري و التشريعي لقانون المالية.

2- يعد قاعدة لمراقبة الإنفاق العام²، أي مراقبة التنفيذ، بمقتضاها يمكن الوقوف على طريق الإنفاق، و مدى تحقيق التوازن المالي عن طريق إجراء مقارنة بين الإيرادات و النفقات العمومية.

3- يعد وسيلة للتدقيق و تحليل الإيرادات العمومية و النفقات العمومية التي يجب أن تتم في ظل احترام مبدأ التخصص³.

4- يعد رخصة لأن عملية التصويت على مشروع قانون المالية يترتب عنها المصادقة على الإيرادات العمومية و النفقات العمومية، بحيث يرخص للحكومة القيام بكل العمليات المالية من تحصيل و إنفاق⁴.

5- تعتبر من طبيعة خاصة، من جهة ، تعد الحكومة السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية تحت إشراف وزير المالية⁵ الذي يتمتع بسلطات واسعة، و دور فعال للمحافظة على الاقتصاد ثم يعرض المشروع على البرلمان على للمناقشة في دورة الخريف و فق إجراءات معينة ضمن آجال محددة، لقد ساد قديماً مبدأ الرخصة في مختلف الدول، فيما يخص عملية تحصيل الضرائب و الإنفاق⁶، و اعتبر من بين العوامل و العناصر الأساسية للتشريع الضريبي، و تجدر

1- هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية العامة على المؤسسات العمومية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005م، ص 06.

2- سوزي عادل ناشد، المالية، منشورات الحلبي، لبنان، 2006م، ص 342.

3- محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 374.

4- محمد ساحل، مرجع سابق، ص 222.

5- عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996م، ص ص 151-162.

6- محمد ساحل، مرجع سابق، ص 233.

الإشارة أن لقوانين المالية ميزتين القانونية و المالية، حيث يتجلى الطابع القانوني من خلال مختلف النصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها التي يجب احترامها من قبل الدوائر الوزارية، بينما يتضح الطابع المالي من خلال تقسيم و تفصيل الإيرادات و النفقات العمومية.

المطلب الثاني: أنواع قانون المالية و القواعد التي تحكمه

يعتبر قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العامة، للدولة كما أنه عملية تقديرية لأنه يتضمن جداول حسابية و تخمينية "évaluatif" للإيرادات العامة المتوقعة و النفقات العامة التي ستنفذ¹ و هذا ما سنتطرق له في الفروع التالية:

¹ - طارق الحاج، مرجع سابق، ص 199.

الفرع الأول: أنواع قانون المالية

بجانب هذه التوضيحات بخصوص مفهوم قانون المالية، فإن لهذا القانون أنواع نصت عليها

المادة 3 من القانون رقم 17/84¹، منه يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة(بكسر الدال).

2- قانون ضبط الميزانية"، وعليه فأنواع قانون المالية مختلفة، صحيح أن ما يعرف عامة

هو قانون المالية السنوي الذي يفتح السنة المالية و يسري في غضون غرضونها ضمن نهاية السنة و

يأتي قانون آخر يسمى قانون ضبط الميزانية ليقفل السنة المالية، و تصدر خلال السنة عند

الإقتضاء قوانين تعديلية و تكميلية و هذا ما نصت عليه المادة 2 من قانون رقم 17/84 وكذا

المادة 4 من القانون رقم 15/18 الذين موضوعهما قوانين المالية و عليه نذكرها كالتالي:

أ- قانون المالية السنوي أو الابتدائي:

يعرض هذا القانون على البرلمان للمناقشة في السنة المالية "س" و بالضبط في دورة الخريف

و هو عبارة عن وثيقة تقدر و ترخص لكل سنة مدنية، مجموع إيرادات و نفقات ميزانية الدولة،

فالسنة المدنية المقصودة هنا هي السنة التي تبدأ في 01/01 و تنتهي في 31/12 و التي أثناءها

تتم عملية التحضير الإداري و التشريعي لميزانية الدولة التي تنفذ عند دخول السنة المدنية المقبلة،

و لقد حل مصطلح قانون المالية مصطلح الميزانية و له بعد قانوني و بعد سياسي.²

- من الناحية القانونية: نستخلص الخصائص التالية هو أن القانون المالي صبغة تشريعية

صادرة عن البرلمان، فهو صاحب الحق في الإذن أو الترخيص للسلطة التنفيذية بتحصيل الموارد

و صرف النفقات.³

من الناحية السياسية: يعتبر القانون المالي ترجمة و تأكيداً عملياً و علنياً لبرنامج الحكومة،

أما بالنسبة للبرلمان فهو موعد سياسي سنوي له دلالة خاصة تتجذر في التاريخ، لأن المؤسسة

¹- المرجع نفسه، ص 169.

²- سوزي عادلي ناشد، مرجع سابق، ص 350.

³- منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الموازنات الحكومية في الدول النامية، 1987م، سلسلة البحوث

والدراسات، العدد 319، ص 139.

البرلمانية تأسست في مهدها الأصلي على أساس المراقبة و التصويت على الإيرادات و النفقات العمومية.¹

ب- قانون المالية التكميلي أو التعديلي

قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي الى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الإبتدائي، لذلك تلجأ الحكومة الى قوانين المالية التكميلية او المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة² ويعرف أيضا بمصطلح مجموعات الميزانية، بالنسبة للجزائر جرت العادة أن قانون المالية التكميلي يصدر بين دورتي البرلمان(دورة الربيع ودورة الخريف) و يكون دائما في شكل أمر يتضمن قانون المالية التكميلي أو التعديلي، حيث تختتم كل سنة مالية، تسجيل كل العمليات المالية بصفة واضحة و تفصيلية لكل جوانب الإنفاق و التحصيل في وثيقة واحدة يتم عرضها على البرلمان للتصويت.³

ج- قانون ضبط الميزانية

لقد عرفت المادة 5 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، قانون ضبط الميزانية على أنه "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة" و أن مهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون" ويقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي:

(أ) الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة،

(ب) و النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخرينة⁴

و يمكن تعريفه على أنه يعد بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، ففي باب

الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها

¹- عبد المطلب عبد الحميد،، مرجع سابق، ص 92.

²- سناطور خالد، مرجع سابق، ص 20.

³- محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 200.

⁴- سناطور خالد، مرجع سابق، ص 34.

بالفعل إلا أن هذا النوع من قوانين المالية لم يعرف له تطبيق جدي في تاريخ قانون ضبط الميزانية الجزائري، و ذلك رغم تسهيل فترة تقديمه.¹

الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تحكم قانون المالية

يُمر تحضير الميزانية بمراحل و إجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذية نفسها بها، و لكنها عند اتخاذها هذه الخطوات تراعي مجموعة من المبادئ و القواعد التي يقرها علم المالية، و هذا بصدد إعداد هذه الميزانية و عليه و ف نتطرق لهذه المبادئ الأربعة كالتالي:

أولاً: مبدأ العمومية، ثانياً: مبدأ الوحدة ، ثالثاً: مبدأ السنوية، رابعاً: مبدأ التوازن.

أولاً: مبدأ العمومية

-محتوى المبدأ: نصت 8 الفقرة 1 من القانون رقم 17/84 " يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة"، فمحتوى هذا المبدأ لا يجوز تخصص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، كما أنه يجب أن تتضمن جميع مصادر الإيرادات العامة و أوجه الإنفاق العام بالإسم و المبلغ تحديداً² فهذا المبدأ يبرز المركز المالي للدولة، كما يسهل عملية الرقابة على مالية الدولة، جباية و إنفاقاً³ إذن فهذا المبدأ يهدف إلى تسهيل رقابة البرلمان على النشاط الحكومي و إذا كان مبدأ عمومية الميزانية يهدف إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بترخيصها لتفاصيل إيرادات و النفقات العامة، فهناك قاعدتان إلى جانبه تستهدفان تحقيق نفس الغرض، وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، و قاعدة تخصيص الإعتمادات:

أ/ قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: تعني هذه القاعدة ألا تخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات، حيث ينبغي وفقاً لهذه القاعدة أن يتم تحصيل جميع الإيرادات⁴ أياً كان نوعها و أياً كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها، لحساب الخزنة

¹- فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، 2013 جامعة الجزائر ص 31.

²- حسن عواضة، المالية العامة- دراسة مقارنة، ط 03، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1973، ص 199، 200.

³- فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 33، 32، 31.

⁴- ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 76.

العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي¹ الإيرادات العامة و توزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد.

فالإيرادات العامة تستعمل لتغطية نفقات الدولة و دون تمييز، إلا في الحالات التي ينص فيها قانون المالية صراحة على تخصيص بعض الموارد لتغطية بعض النفقات المحددة في:

-الميزانيات الملحقة،

-الحسابات الخاصة بالخرينة،

-الإجراءات المحاسبية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الإعتمادات²

ب/ قاعدة تخصيص الإعتمادات: إن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالي بل يجب أن يخص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن يكون إعداد و اعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها و إلا ضاعت الحكمة من رسم البرامج و السياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخدامها المثلي، و لتعذر السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته و تقييم الأداء.³

1- حسن عواضة، مرجع سابق، ص 212.

2- محمد مسعي، مرجع سابق، ص 81 و 82.

3- فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 47.

ثانيا: مبدأ الوحدة

1- محتوى المبدأ: نصت المادة 03 من القانون رقم 17/84" يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة و أعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية..."

يقوم مبدأ الوحدة على فكرة مفادها أن نفقات و موارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعات العمومية أي الدولة تجمع و تقيد في وثيقة واحدة، ويقصد عندئذ من هذا المبدأ تدرج كافة نفقات الدولة و إيراداتها في ميزانية واحدة التي تنظم جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها و الثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها¹ ومن هذا المبدأ يمكن تحديد المركز المالي الحقيقي للدولة، و تحديد وضعية الميزانية العامة إن كانت متوازنة أم في حالة عجز أو فائض.

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة: نتيجة لتدخل الدولة في العديد من الميادين، و ظهور مرافق عامة تقوم بالنشاطات التي كانت في الأصل مخصصة للقطاع الخاص، ظهرت العديد من الميزانيات التي قد تشكل خروجاً عن مبدأ الوحدة نذكر منها:

أ/ **الميزانيات الملحقة:** هذه الميزانيات عرفت المادة 44 من القانون رقم 17/84 على أنه " يجوز أن تكون موضوع ميزانية ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية، و التي يهدف نشاطها أساساً إلى إنتاج بعض الخدمات المدفوعة الثمن.

ب/ **الميزانيات المستقلة:** وهي تلك الميزانيات الخاصة بالمرافق التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقياً الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن تكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص صريح على ذلك.²

¹- العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس، 2005، ص 184، 185، 186.

²- قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012م، صفحة 81.

ج/ الحسابات الخاصة للخزينة: قددخل الأموال إلى الخزينة بسبب الإيرادات و تخرج منها

نفقات و لا تضم إلا الأصناف التالية:

-الحسابات المقيدة على وجه التحديد

-حسابات التجارة،

-حسابات القروض،

-حسابات التسبيقات،وكانت الحسابات الخاصة للخزينة عددها كبير قبل سنة1984،وقد

انخفض هذا العدد و تقرر عرض هذه الحسابات على المجلس الشعبي الوطني و لاعتمادها طبقا

للإجراءات المقررة للميزانية، سواء من حيث الإيرادات و النفقات أو من حيث اختتامها.¹

ثالثا: مبدأ السنوية

يقصد به أن كل تقديرات الإيرادات و النفقات العمومية تتسم بالدورية (تخص مدة سنة)، و

أن الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية² و لا يمكن للحكومة الشروع في

التنفيذ مالم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع إلى البرلمان لطلب الترخيص

على مشروع قانون المالية، فقبل بداية السنة المالية الجديدة، تقدم السلطة التنفيذية.³

مشروع قانون المالية و الميزانية العامة للدولة للسلطة التشريعية للمصادقة عليه لسنة مالية

خاصة واحدة و لا يعد شرطا أن توافق السنة المالية الميلادية، كما أن الإجازة البرلمانية تكون

سنويا و لمدة سنة مالية، كل هذا تأمينا لاستمرار الرقابة السياسية على أعمال الحكومة.

وترد استثناءات على هذا المبدأ، هي:

1- عند تأخر السلطة التنفيذية، بتقديم مشروع الميزانية العامة للدولة، مما يعني التأخر في

، فلا تتوقف الدولة على الإنفاق أو 4 عرض و اعتماد مشروع ميزانية الدولة على البرلمان

¹- فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 70.

²- زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها "نحو ميزانية اقتصادية"، مذكرة ماجستير في التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2006-2007م، ص 154.

³- محمد مسعي، مرجع سابق، ص 135.

الحصول على إيرادات (دفع رو اتب، تحصيل الضرائب، قروض... إلخ) فتلجأ الدولة إلى ما يسمى بالميزانية الإثني عشرية.

2- كما يسجل استثناء ثاني يتعلق بميزانية الدولة التي صادق عليها البرلمان، و شرع في تنفيذها، و أثناءها حدث طارئ لم يكن متوقعا (كوارث طبيعية، زلزال... إلخ).

-إن الميزانيات المخصصة للبرامج و المخططات الاقتصادية و الاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات و هذا ما يسمى بالاعتمادات الإضافية في قانون المالية التكميلي، إن اختتام السنة المالية يكون بموجب الحساب الختامي.¹

رابعا: مبدأ التوازن

يقصد بمبدأ توازن الميزانية تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة و هذا ما جاء في المادة الأولى من قانون 17/84 " تحدد قوانين المالية، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات، و السنوية، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و تخصيصها."

وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة بمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، و في هذا الاتجاه ذهبت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020²: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" ، و هذا ما أكدته المادة 139 من قانون الولاية.³

¹- فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 70.

² مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020م، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020م.

³- فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 79.

ولكن العلماء و الفقهاء المختصون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بهذا المبدأ (توازن الميزانية)، و يرون تكييف الدولة للحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها، وفق ما يعرف بالعجز المنظم¹، و في هذا معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية كما أن الدول التي هي في طريق التنمية لا سبيل لها في تنفيذ مشروعاتها إلا عن طريق زيادة نفقاتها الإستثمارية، وهذا ما تبناه المشرع المالي الجزائري عندما نص في المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 15/18 على مراعاة التوازن الاقتصادي المحدد

¹- قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 66.

الفصل

الثاني

بعد ما تطرقنا في الفصل الأول إلى الميزانية العامة و أهم المخرجات التي قمنا بإدراجها ضمن موضوعنا هذا، فإننا سنقوم في هذا الفصل بتوضيح الرقابة التشريعية اللاحقة لإعداد الميزانية العامة التي تتجلى أساسا في الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية

نستعرض في هذا الفصل مفهوم الرقابة البرلمانية و أهم التطورات على مستواها

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

لم يعرف المشرع الجزائري الرقابة البرلمانية،¹ تاركا ذلك لمحاولات الفقه، وجدناها قليلة جدا، منها:

"هي دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاما قيمية عن هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"².

كما أن "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المتخصصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية -عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة

¹ تتجسد الرقابة البرلمانية في الجزائر ضمن أحكام المواد 80، 84، 99 من دستور 1996 والمواد من 134 إلى 137 منه وكذلك المواد من 159 إلى 162 منه.

ومن خلال أحكام القانون العضوي رقم 02/99: المؤرخ في 02/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1999. لا سيما المواد 4، 46

² صلاح الدين فوزي، البرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 43.

وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري¹.

وهي كذلك "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته"².

إن فالرقابة البرلمانية ترتبط تأديتها بالبرلمانات، وذلك من أجل تتبع أعمال الحكومة السياسية والإدارية والمالية³، ومدى احترامها للقوانين والبرامج والخطط المرسومة لذلك

المطلب الثاني: نشأة و تطور وأهداف الرقابة البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية لم تكن نشأتها وليدة الصدفة بل ظهرت بعد مساع كبيرة، لتحقيق الأهداف المتوخاة من هذا النوع الرقابي.

سيتولى هذا المطلب التطرق إلى نشأة الرقابة البرلمانية (الفرع الأول)، تطورها (الفرع الثاني) ثم توضيح أهدافها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية

تزامنت نشأة الرقابة على الشؤون المالية ونشأة الدولة وملكيته للمال العام، وتسييره نيابة عن الشعب.

¹ عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مرجع سابق، ص 43.

² أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983 ص 17.

³ سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987 ص 143.

فقد كان لدى الفراعنة نوع من الرقابة ينصب على ضبط المحاصيل الزراعية باعتبارها أهم الموارد التي يمكن تحصيل الضرائب منها¹.

ولكن نشأة رقابة برلمانية على سائر أعمال الحكومة، وعلى المال العام خصوصاً، لم يكن ذلك إلا نتيجة مجهودات ظهرت في قلب أوروبا.

يرجع سببها إلى النظام السياسي السائد في بريطانيا، وذلك في عهد إدوارد الثالث سنة 1373.

الفرع الثاني: تطور الرقابة البرلمانية

كان الحديث في البداية عن رقابة برلمانية ذات مظهر فردي، عن طريق رقابة تصرفات الوزراء، من منطلق تحميل الوزير المسؤولية الوزارية الجنائية عن طريق الاتهام الجنائي.

بحيث يسمح لمجلس العموم أن يتهم وزيراً وان يحاكمه مجلس اللوردات، بوصفه هيئة قضائية عليا.

وبقي الحال كما هو عليه إلى غاية سنة 1782 أين تحولت المسؤولية الجنائية للوزير إلى مسؤولية سياسية، وذلك على اثر استقالة لورد نورث بعد ارتكابه خطأ². وعليه أصبح للرقابة البرلمانية آثار ونتائج سياسية.

وتطور الحال في بريطانيا لتصبح الرقابة البرلمانية صورة من صور الرقابة السياسية، تبحث عن إيجاد وسيلة سياسية لطرد الوزير غير الكفاء من الطاقم الحكومي، أو دفعه إلى تغيير سياسته.

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط 1، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، 1997 ص 17.

² محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971 ص 600.

زد على ذلك فان ملوك إنجلترا كانوا يفرضون ضرائب، يجمعونها، ويأمرون بصرفها وإنفاقها على الجيش والأمن وإقرار العدالة.

إن ارتفاع الضرائب وكثرتها على المواطن جعله ينتفض مقررا انه لا ضرائب تفرض بعد اليوم إلا بموافقة البرلمان . فأصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على مالية الدولة.¹

وهكذا انتقلت فكرة الرقابة البرلمانية إلى بقية دول العالم، بدأ بفرنسا أعقاب الثورة الفرنسية، وصولاً إلى بقية الدول الأوروبية، والأفريقية مثل مصر والجزائر

الفرع الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية

تعددت وتتنوعت أهداف الرقابة البرلمانية بتعدد أوجه النشاط الحكومي وتشعبه في الدولة، يوجز البعض منها فيما يلي

- ❖ الرقابة البرلمانية تهدف إلى حماية المصلحة العامة، والتأكد من مشروعية وسلامة النشاطات الحكومية من الناحية القانونية، ومدى اتفاق الأداء الحكومي لمهامها والمصلحة العامة.²
- ❖ الهدف المذكور أنفاً، نفسه الهدف المتوخى من النظام الرقابي في الدولة، والذي يتمثل في المحافظة على المصلحة العامة، ضد أشكال البيروقراطية والفساد الإداري.³
- ❖ تبصير الحكومة بالعيوب التي تشوب تصرفات إحدى إدارتها، من أجل القيام بإصلاحه.⁴

¹ كثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972 ص 338.

² عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 05.

³ عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مرجع سابق، ص 44.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002 ص 14

❖ الحرص على حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، انطلاقاً من أن العهدة البرلمانية ماهي إلا تمثيل للشعب¹.

❖ تهدف الرقابة البرلمانية على الخصوص إلى حماية المال العام من العبث والتبذير، وكذا التحقق من تحصيل الإيرادات قد تم وفقاً للقوانين، وأن الإنفاق قد تم لما هو مقرر في قانون المالية التي صادق عليها البرلمان².

من خلال هذا المطلب، تبين أن مراجعة الأعمال المالية أدت إلى مراجعة بقية أعمال الحكومة، فالرقابة المالية كانت السبب في ظهور الرقابة البرلمانية

المطلب الثالث: تمييز الرقابة البرلمانية عما يشابهها

إن تمييز الرقابة البرلمانية عما يشابهها، يقتضي أن هناك أنواعاً أخرى من الرقابة، تسعى إلى تحقيق أغلب أهداف الرقابة التي يمارسها البرلمان.

يتولى هذا المطلب تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة الإدارية (الفرع الأول)، القضائية (الفرع الثاني) وبقية أنواع الرقابة؛ مثل رقابة الأحزاب السياسية، الرأي العام ومجلس المحاسبة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي "وسيلة في يد الإدارة تراقب بها أعمالها بنفسها، وتصحح الخاطئ منها بإرادتها، حتى يسلم نشاطها من الانحراف، وتكون تصرفاتها متمشية مع مبدأ الشرعية، الذي يجب عليها أن تتمثله في كل أعمالها"³.

¹ عمار عوادي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مرجع سابق، ص 53 نقلاً عن بكر قباني، الإدارة العامة، ج 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 153.

² عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 25.

³ محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 157.

إن الرقابتين البرلمانية والإدارية، يعدان من الأنواع الهامة، في النظام الرقابي العام للدولة؛ يهدف إلى حماية المصلحة العامة وحقوق الإنسان.

كما أنهما يتفقان في كونهما رقابة مشروعية وملائمة معا¹.

إلا أنهما يختلفان فيما يلي:

❖ **من حيث الجهة التي تتولى الرقابة:** فالرقابة البرلمانية يباشرها برلمان يتكون من ممثلي الشعب، بينما الرقابة الإدارية تباشرها الإدارة نفسها.

❖ **من حيث إصدار الأوامر والتوجيهات:** لا يمكن للبرلمان أن يصدر أوامر للحكومة، ويوجد أساس ذلك من مبدأ الفصل بين السلطات، بينما يمكن للإدارة التدخل بأوامر بالنسبة للوحدات الإدارية التابعة لها².

❖ **من حيث التعرض لرقابة القضاء:** يتصدى القضاء برقبته للتصرفات الصادرة من الإدارة العامة، إلا ما كان منها يدخل ضمن أعمال الحكومة، بينما لا يمكن بأي حال من الأحوال بسط رقبته على الأعمال التشريعية والتي تدخل ضمن صلاحيات البرلمان، ما دامت من أعمال السيادة³.

❖ **من حيث طبيعة الرقابة:** الرقابة البرلمانية، رقابة خارجية، سياسية يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، بينما الرقابة الإدارية، رقابة داخلية، ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها⁴.

¹ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص 69.

² محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار وهذان للطباعة والنشر، مصر، 1974، ص 81.

³ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 330.

⁴ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 22.

❖ من حيث الآثار المترتبة عنها: قد تصل آثار الرقابة البرلمانية إلى درجة سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، بينما لا تعدو الرقابة الإدارية أن تكون عادية؛ كالسحب، التعديل، الإلغاء... الخ.¹

الفرع الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية

يشتركان في أنهما من أنواع النظام الرقابي في الدولة، يهدفان إلى حماية حقوق الإنسان، إلا أنهما يختلفان في عدة نقاط، توجز كما يلي:

❖ من حيث الجهة التي تتولى الرقابة: تتولى الرقابة القضائية السلطة القضائية، التي تستقل عن بقية السلطات.

❖ من حيث نطاق الرقابة: إن رقابة القاضي على أعمال الإدارة لا تعدو أن تكون رقابة مشروعية أصلاً،² أما الرقابة البرلمانية فتستوعب رقابة المشروعية والملائمة معاً.³

❖ من حيث النتائج المترتبة عنها: ينتج عن رقابة القاضي، إلغاء تصرف الإدارة المشوب بعيب من عيوب المشروعية، بموجب حكم قضائي يحوز حجية الشيء المقضي فيه، وهو يعتبر أكبر ضماناً لحماية حقوق الإنسان.⁴

❖ أما رقابة البرلمان فلا تعدو أن تكون محركاً للمسؤولية السياسية للحكومة، التي تؤدي إلى استقالته.⁵

¹ محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 81.

² عبد الفتاح أبو ليل، قضاء المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 ص 14.

³ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004 ص 69. وانظر محمد باهي أبو

⁴ محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 81

⁵ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الثالث: تمييز الرقابة البرلمانية عن بقية أنواع الرقابة

أولاً : رقابة الأحزاب.

❖ إن الأحزاب من متطلبات النظام الديمقراطي، فالمواطنون المبعثرون لا يمكنهم أبداً محاربة الانحراف والتعسف، إلا إذا كانوا متكئين تحت لواء حزب معتمد، الذي يسعى من أجل خلق إرادة عامة تقف ضد انحراف الإدارة¹.

❖ فالأفراد في إطار الحزب هم في مرحلة تكوين ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة في تسيير شؤون الحكم وبسط رقابتهم على أجهزة الدولة، وفقاً لأحكام قانونية واضحة².

ثانياً : رقابة الرأي العام

يمكن للرأي العام الذي يتمثل في أشخاص المجتمع المدني³ ووسائل الإعلام أن تمارس رقابة على أعمال الحكومة، من أجل حماية المصلحة العامة⁴.

ثالثاً : رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر " مجلس المحاسبة مؤسسة عمومية تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه" وهو جهة رقابية مستقلة⁵.

¹ سعيد الحكيم، مرجع سابق، ص 132.

² في ظل أحكام الدستور وقانون الأحزاب السياسية.

³ انظر: طاهر خويضر، "البرلمان والمجتمع المدني"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 04، أكتوبر، 2003، ص 72.

⁴ مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 39.

⁵ خلوفي رشيد، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 180.

و " يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية¹."

فمجلس المحاسبة يتولى رقابة خارجية مستقلة بعدية على مالية الدولة.

من خلال هذا المبحث تبين انه للرقابة البرلمانية، أهمية في حماية المصلحة العامة، باعتبارها

رقابة سياسية رسمية يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة عامة، والمالية العامة للدولة خاصة.

المبحث الثاني: قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ

قوانين المالية

يتمتع البرلمان بسلطة مالية اتجاه الحكومة، و ذلك بمنحها الترخيص بتنفيذ الميزانية، وللمحافظة على هذه السلطة يستوجب على البرلمان فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذها التي يباشرها بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة بعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية والمحاسبية المرخصة سنويا بواسطة قانون المالية مع اتخاذه للإجراءات في حالة تجاوزها، وهذا ما يعرف بالرقابة البرلمانية اللاحقة أو البعدية، le parlementaire a posteriori contrôle وتترجم الصيغة الكلاسيكية لهذه الرقابة من خلال إجراءات التصويت على قانون ضبط الميزانية الذي يعد نوعا خاص من قوانين المالية والذي يشكل أداة ربط محورية بين ما نفذ من نفقات وما يتوقع أن ينفذ مستقبلا، إضافة إلى نتائجها التي تساعد السلطتين التشريعية والتنفيذية على ضبط تقديرات النفقات والإيرادات التي تفيد في رسم السياسة العامة للدولة²

¹ المادة 02 فقرة 1 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 لسنة 1999.

² المرجع انظر المادة 05 من القانون 84/17 التي جاء فيها: " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية. "

تم تكريس هذا القانون لأول مرة في دستور سنة 1976¹ أين تم الإشارة إلى ضرورة اختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون ضبط الميزانية غير أن التجسيد الفعلي لهذا القانون ظهر في فترة الثمانينات بالموازاة مع صدور القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية، الذي حدد الضوابط القانونية لإعداده دون تقييده بمدة زمنية لصدوره وهذا ما اثر على غيابه النسبي إلى غاية صدور القانون رقم 89/24 الذي عدل من المادة 68 منه².

تعددت الأسباب التي ساهمت في غياب هذا النوع من القوانين مع تأزم الوضع المالي للدولة إلى إعادة الاعتبار لمشاريع قوانين ضبط الميزانية بعد غياب دام لأكثر من ثلاثين سنة (مطلب أول)، مما يدفعنا إلى تحليل محتوى هذه القوانين ومقارنتها بمبادئ القانون 17/84 (مطلب ثاني).

المطلب الأول: إعادة الاعتبار لقانون ضبط الميزانية

يشكل هذا القانون فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قوانين المالية وتحليل شروط تطبيقه، رغم أهمية هذا القانون من الناحية النظرية إلا انه عرف ضمور دام لأكثر من عقدين من الزمن مما شكل فراغا ووضعية غير دستورية اتجاه التشريع المالي (فرع أول) لذا سارعت السلطات إلى إعادة إحياء قيمته بإعداد مشاريع قوانين ضبط مع التعاون مع مجلس المحاسبة (فرع ثاني).

الفرع الأول: أسباب عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط الميزانية

Voir aussi Luc SAIDJ, la loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la restauration à nos jours, RFFF, N° 51 , 1995 P 173

¹ نظر المادة 187 فقرة 2 من دستور 1976

² انظر القانون 89/24 المؤرخ في 12 يناير 1989 المعدل والمتمم للقانون 84/17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج ر، رقم 01 ، 1989 .

ساد الاعتقاد عند الكثير من الفقهاء والنقاد أن سبب تأخر الحكومة في إعدادها وتحضير مشروع قانون ضبط الميزانية يرجع إلى سكوت القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية عن الآجال التي يجب عليها مراعاتها لإيداعه لدى البرلمان، والملاحظ هو الموقف الحكومة السلبي من هذا الإجراء في امتناعها عن إعداد المشروع علما بأنها تملك وحدها حق المبادرة بوضعه.

والملاحظ انه منذ سنة 1978 لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة لأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان دورة 1981، 1980، 1979، 1978 وابتداء من السنة المالية 1982 تخلت الحكومة عن التزامها بطرح على البرلمان هذه المشاريع، فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية تنفيذ الأموال العمومية، أما بالنسبة للسنوات الأربع التي حظيت بعرض هذه المشاريع على البرلمان تمت هذه العملية مع تأخر كبير بلغت مدة 7 سنوات دورتا (1987-1980) مما أدى إلى الإضعاف من فعالية هذه الرقابة¹.

ولرفع عائق المدة الزمنية تم تعديل القانون 84/17 بالقانون رقم 89/24 الذي عدل المادة 68 منه بإضافته لفقرة أخيرة محتواها وجوبية إرفاق قانون المالية لسنة بمشروع قانون يتضمن ضبط ميزانية السنة المالية .

غير انه لم ينتج عن هذا الإصلاح التشريعي أي تغيير فعلي في موقف الحكومة التي بقيت متمسكة بامتناعها عن عرض هذا المشروع.

واستمرت هذه الوضعية مع اختلاف وتتنوع الأسباب المؤدية لذلك متأثرة بأوضاع السياسية والاقتصادية والأمنية التي مرت بها الدولة، خاصة في المرحلة الانتقالية، بوجود فراغ سياسي وقانوني مع تبني فكرة استمرار هذه الوضعية فيما يخص الحفاظ على المصالح العامة وعدم تعرضها للخطر. لذا فقانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة التي يملكها البرلمان لمواجهة الحكومة

¹ راجع، أيلس شاوش بشير ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007 ص 2

وإثارة مسؤوليتها ومساءلة مسؤوليها ووزراءها عن تنفيذ قوانين المالية التي لا يمكن تطبيقها في فترة استثنائية نظرا لخصوصية الرقابة الممارسة في إطار مبادئ المشروعية.¹

كما تبرز أسباب تقنية تؤثر على محدودية قانون ضبط الميزانية وهي تعقد وتقنية إجراءات، إعداد وتحضير مشروعه سواء على المستوى المحاسبي الذي يتطلب إقفال نهائي للحسابات أو على المستوى المالي الواجب تحضيره في إطار برنامج وتقويم محدد، إضافة إلى إهمال وغياب دور مجلس المحاسبة في هذا الميدان كونه الهيئة العليا الذي يملك بموجب خبرته وخصوصيته المحاسبية والمالية من إعداد للتقارير التقييمية لمشاريع قوانين ضبط الميزانية التي تساعد كل من الحكومة والبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية

الفرع الثاني: إرادة سياسية جديدة لإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية

كان نتيجة للأسباب السابق ذكرها، مع تأخر ظهور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية اثر على أن تبادر الحكومة إلى إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 كخطوة أولى في اتجاه تطبيق النصوص القانونية كالمادة 69 من قانون 17/84 تجسيدا لإرادة سياسية تتبنى المفاهيم الحديثة للدولة القانونية. أعدت الحكومة للمشروع بذلك الوثائق والملاحق التفسيرية التي نصت عليها المادة 76 من القانون 84/17 في شكل تقرير تفسيري وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها التي تثبت بمقتضاها وتشرح بتفصيلات وجزئيات أوجه مبالغ ما تم إنفاقه في كافة القطاعات العامة وإبراز ما تم تحصيله من مبالغ الإيرادات العامة، كذلك إعداد جدول يشرح النتائج المتوصل إليها مع نتائج الحسابات الخاصة للخزينة للسنة المالية 2008.

¹ راجع، سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر، 1996 مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2000 94 ص 2001

كما برز الدور الرئيسي لمجلس المحاسبة من خلال مساعدته للحكومة والبرلمان في إعداده للتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط ميزانية سنة 2008 وذلك تطبيقاً لنص المادة 18 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.¹

حيث صدر على اثر ذلك تقرير تقييمي تم التصديق عليه بتاريخ 29 سبتمبر 2010 من قبل أعضاء لجنة البرامج والتقارير المرؤوسة من قبل رئيس المجلس، -تقرير غير منشور- جاء هذا التقرير في 142 صفحة مقسمة إلى أربعة فصول تضمن في الفصل الأول تحليل لعمليات الميزانية العامة، والفصل الثاني: خصص للحسابات الخاصة للخزينة، أما الفصل الثالث تضمن نتائج تمويل عمليات الميزانية والخزينة، وفي الفصل الرابع تناول شروط تسيير واستعمال الرخصة المالية²

تضمن هذا التقرير الحالة التي تتسم بها تسيير موارد الدولة مصرحاً عدم الشفافية والوضوح في تسيير هذه الموارد من طرف مختلف القطاعات مبرزا التجاوزات التي سجلها على مستوى صندوق ضبط الإيرادات لاسيما في جانبه المتعلق بالإيداعات التي يقدم بها لدى البنك الجزائر مقابل فوائد³.

ومن أهم الملاحظات التي سجلها هذا التقرير تمركزت عن حالة الغموض والتجاوزات في الحسابات التخصيص الخاص وحيادها عن الإطار القانوني، مع التزايد المستمر لفتح هذه الحسابات في مجالات لا تصلح لوجود هذا النوع من الحسابات.

¹ انظر المادة 18 من الأمر 95/20 رقم المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم، يتعلق بمجلس المحاسبة . ج ر رقم . 39ص03

² راجع حابسة عادل، المرجع السابق، ص164

³ وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الذي مس الأمر 95/20 بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتمم الأمر 95/20 المؤرخ في 17 يوليو، 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة . ج ر رقم . 50 ص 4 فقد اخرج بنك الجزائر من مراقبة مجلس المحاسبة وهذا ما يؤدي بنا إلى التساؤل عن مصير الأموال التي تودع لدى البنك من طرف المؤسسات والهيئات العمومية هذا ما يسمح لها باغتنامها الفرصة للتهرب من مراجعة الأموال والاعتمادات التي تودع لديه.

كما تميز هذا التقرير التقييمي بالصيغة التفسيرية وذلك بشرحه وتفصيله للمادة 105 من القانون المالية التكميلي لسنة ، 2009 التي جعلت من الحسابات الدولة للسنوات المالية السابقة عن السنة المالية 8002 التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية، كما أوجبت على أن تعرض على البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية.¹

تضمن التقرير لذلك توضيح الكشوف التجميعية بنتائج السنوات السابقة لسنة 2008 ومدونة حسابات الخزينة، مع إعداد كشوف إحصائية تغطي الفترة الممتدة بين 1981 و 2007 وتشمل النتائج إلى غاية 2008 التي تضم حصيلة الفترة الممتدة من 1963 إلى 1980 كما تناولت هذه الكشوف النتائج النهائية لعمليات الميزانية أرباح وخسائر الحسابات الخاصة للخزينة المصفاة أو المقفلة، وكذا الأرباح والخسائر الناجمة عن تسيير عمليات دين الدولة .

مع الإشارة إلى أن النتائج المسجلة في تقييدات الخزينة العمومية لم تشكل إلى حد الساعة أي تخصيص للحساب الدائم لهذه النتائج.

يعتبر هذا التقرير وثيقة إلزامية ترفق بمشروع قانون ضبط الميزانية الذي يجب أن يقدم مع مشروع قانون المالية للسنة يتضمن تسوية ميزانية سنة مالية (ن -، 3) 2 وبالمقارنة مع الفقه الفرنسي نجد أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 قد حدد في نص المادة 46 منه على وجوب تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية مع الوثائق المرفقة به في كل سنة قبل 01 جوان من السنة الموالية للسنة التي تلي تنفيذ الميزانية (N،) إضافة إلى ذلك نصت المادة منه على منع اخذ قرار في مشروع قانون المالية لسنة (N+ 1) من قبل أي جمعية قبل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية (N- 1) وذلك لتمكين البرلمان لمناقشة والتصويت على

¹ 3 انظر المادة 105 من الأمر رقم 01/09 المؤرخ في، 22/07/2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة ،2009 ج ر، رقم

44، ص 4

² 4 انظر المادة 68 فقرة أخيرة من القانون 84/17 المعدل والمتمم ،المتعلق بقوانين لمالية، مشار إليه.

قانون ضبط الميزانية في فترة الربيع أي في السنة الموالية للتنفيذ قانون المالية للسنة (N-1) ليكون له متسع من الوقت ليناقدش ويصوت على مشروع قانون المالية للسنة (N) في فترة الخريف، لتوضح له الصورة المالية بما تم انجازه في قانون المالية المصوت عليه، وما تتوي الحكومة القيام به من خلال مشروع قانون المالية الجديد¹

المطلب الثاني: إعادة تقييم قانون ضبط الميزانية

أكد قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ ميزانية السنة المالية المعنية مكانته ودوره الفعال في التحقق والتأكد من مدى احترام الرخصة المالية من طرف الحكومة ومدى تنفيذها بصورة شفافة مجمل النفقات العمومية المسجلة في قوانين المالية وتحصيلها للإيرادات العمومية بصفة قانونية ومنتظمة.

ونظرا للعوائق التي شكلت حاجزا لفترة طويلة لغياب هذه الآلية غير انه استرجع نوعا ما اعتباره ذلك بصدور ثلاث قوانين ضبط ميزانية لسنوات 2008، 2009، 2010 كتوجهات جديدة لتحقيق رقابة برمانية فعالة مع آفاق صياغة هذا النوع من القوانين بالموازاة بالمبادئ الجديدة والمحيط الجديد وما أسفرته الممارسة الفعلية له وما حققه من نتائج ميدانية في الساحة المالية لدى الفقه الفرنسي من شفافية تسيير الأموال العمومية تطبيقا للمبادئ القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي،² هذا الأخير قام بإعادة تقييم قانون ضبط الميزانية بتعديله لبعض المبادئ التي تأثرت به قوانين تسوية الميزانية الصادرة مؤخرا ليمس الضوابط القانونية لتجسيده (فرع أول) وتوسيع محتوى ومجال موضوعه (فرع ثاني).

الفرع الأول : الضوابط القانونية لتجسيد محتوى قانون ضبط الميزانية

¹ انظر فنينيش محمد الصالح، المرجع السابق ص 360

² Voir, Michel Bouvier, Marie Christine Esclassam, Jean Pierre Lassale, op cit,p 466 .465

وفقا لنص المادة 05 من القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية، فان قانون ضبط الميزانية يشكل تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية (للسنة والتكميلية) المتعلقة بكل سنة مالية. ولإعداد هذه الوثيقة خص المشرع ضوابط قانونية تلتزم الحكومة عند إعدادها للمشروع بمراعاتها، لما يعكس محتوى هذا القانون الامتيازات الممنوحة للبرلمان التي من خلاله يسمح لها بتقييم وفحص في كل سنة مالية النتائج المترتبة عن تنفيذ قوانين المالية التي صوتت عليها.

كما اشترط القانون 84/17 في مادته 77 أن يتضمن قانون ضبط الميزانية ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية le compte de résultat de l'année على أن يشتمل على مايلي :

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

-النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

-نتائج تسيير عمليات الخزينة

وفقا لهذه المادة فان موضوع قانون ضبط الميزانية، ينصب على تبيان الفائض الذي قد يكون حصل في ميزانية للسنة المعنية بسبب ارتفاع في تحصيل الإيرادات العمومية، أو انخفاض في صرف النفقات العمومية، أو تبيان العجز الذي قد يكون حصل نتيجة انخفاض في الإيرادات المقدرة أو ارتفاع في النفقات المعتمدة¹.

إضافة إلى ذلك يمكن أن يتضمن قانون ضبط الميزانية بيان النتائج المثبتة في تنفيذ بعض الحسابات الخاصة المفتوحة في تلك السنة المالية المعنية، نظرا لخصوصية هذه الحسابات التي تفتح في سنة مالية وتغلق في سنة مالية أخرى كحسابات التخصيص الخاص².

¹ Sur ce point d'analyse voir : François Chouvel: op.cit.: p; 214.213

² انظر المادة 48 من القانون 17/84 المعدل والمتمم، المشار إليه. و المواد من 9 إلى 12 من القانون رقم 90/21 المؤرخ في 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية. ج ر رقم 35. ص 131

وينصب موضوع قانون ضبط الميزانية أيضا على نتائج تسيير عمليات الخزينة والمتمثلة على وجه الخصوص فيما يلي:

- إصدار وتسديدات الاقتراض المنفذة وفقا للترخيصات الممنوحة بمقتضى قانون المالية.

- عمليات الإيداع بأمر ولحساب الهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية.¹

الفرع الثاني : المحدودية في اتساع محتوى قانون ضبط الميزانية

لمعرفة مدى احترام السلطة التنفيذية وتجسيدها للمبادئ المحددة في القانون كأساس لشرعية الممارسة القانونية والمالية للأموال العمومية علينا تحليل مضمون قوانين ضبط الميزانية للسنوات المالية بمناسبة تسوية ميزانيتها. وللوقوف أكثر حول مدى تطبيق هذه المبادئ نقتصر دراستنا حول القوانين المتعلقة بتسوية ميزانية سنة 2008، ميزانية 2009 وذلك المتعلقة بتسوية ميزانية 2010.

كما لا يسعنا تحليل قوانين ضبط الميزانية التي صدرت قبل صدور القانون 84/17 وذلك لغياب القانون المحدد لمبادئ العامة للميزانية والمحاسبة العمومية، واستنادهما للمبدأ الدستوري لسنة 1976 وهما: القانون رقم 80/02 المتضمن ضبط ميزانية لسنة 1978 والقانون رقم 84/04 المتضمن ضبط ميزانية لسنة 1979.

تكفي الإشارة إلى القانون رقم 10/85 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985 يتضمن ضبط ميزانية لسنة 1980 صدر بفارق 5 سنوات الذي جاء في شكل 06 مواد تضمنت تحديد مبالغ الإيرادات والحوصل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة إضافة إلى نتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة ليحدد الفرق بينهما إلى فائض في الإيرادات قدر ب: 16.110.154.294 دج.

¹ 3 انظر المادة 62 من القانون 84/17 المعدل والمتمم، المشار إليه.

أما القانون 02/87 المؤرخ في 20 جانفي 1987 متضمن ضبط ميزانية لسنة 1981 صدر بفارق 06 سنوات جاء في شكل 06 مواد لا يتوافق ونص المادة 77 من القانون 84/17 إذ اقتصر على تحديد مبلغ الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة دون أن يذكر إذا كان هناك عجز أو فائض، والملاحظ أن هناك فرق واضح ايجابي قدره: 22.740.896.191.38 دج بين ما تم تحصيله مقارنة مع ما تم إنفاقه أي فائض في الإيرادات.

وبعد عقدين من الزمن تم صدور أول قانون يتضمن تسوية ميزانية سنة 2008 وهو القانون رقم 01/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011¹ حيث جاء في شكل 08 مواد، تناولت المادة الأولى منه: تحديد مبلغ الإيرادات، الحواصل والمداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة المسجلة إلى غاية 31 ديسمبر 2008 الموزعة حسب طبيعتها

والتي نظمها الجدول "أ" المعنون : الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2008 أين سجل فرق ايجابي واضح بين ما تم تقديره في قانون المالية التكميلي وما تم انجازه بفارق قدره : 104.78% وما تم ملاحظته أن مبلغ تحصيل الدولة لإيرادات الأموال المخصصة للمساهمات التي لم تظهر في قانون المالية التكميلي ولم تحدد قيمتها لتظهر في قانون ضبط الميزانية بتقدير انجازات تحصيلها الذي قدر ب 14336554.93 دج وهذا ما يدل على الغموض هذه المبالغ.

أما المادة 02 منه فقد حددت النتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة للدولة لسنة 2008 خصصت منها:

-مبالغ تخص نفقات التسيير موزعة حسب الوزارات التي وضحتها الجدول "ب" تم من خلالها توضيح مبالغ التي قدرت وفقا لقانون المالية التكميلي لسنة 2008 لكل وزارة ووضح مبالغ الاعتمادات المراجعة، مع تبيان ما تم استهلاكه خلال هذه السنة بالاعتمادات المستهلكة، مع

¹ انظر القانون رقم 01/11 المؤرخ في ، 17/02/2011 يتضمن تسوية الميزانية لسنة ، 2008 ج ر رقم 13

تحديد الفارق بين ما تم استهلاكه من اعتمادات وما تم تقديره من اعتمادات مراجعة بفارق سلبي قدره ب.96.92 % .

مبالغ تخص نفقات التجهيز (مساهمات نهائية) موزعة حسب القطاعات طبقاً للجدول "ج" تتوزع إلى نوعين من الاعتمادات تتوزع أولاً حسب القطاعات لتشكل مجموع نفقات الاستثمار، أما النوع الثاني تشمل العمليات برأسمال، مع ظهور حسابات التخصيص الخاص لدعم النشاط الاقتصادي دون تحديد القطاعات التي شملتها غير واردة في قانوني المالية للسنة والتكميلي لسنة 2008، وهذا ما يطرح التساؤل حول الكيفية التي تم فيها تحديد نسبة الاعتمادات المصادق عليها، والاعتمادات المراجعة أو المعبأة وهذا ما يؤكد التجاوزات ومظاهر عدم الشفافية والوضوح في تحديد مبالغ المخصصة لهذه الحسابات

كذلك هو الحال بالنسبة لمبالغ إعادة رسملة البنوك العمومية والمبالغ المخصصة لتغطية ديون البلديات والبرامج التكميلية لفائدة الولايات ما يلاحظ عدم التغير في مقدار المبلغ الذي تم المصادقة عليه وعدم وجود فرق بين الاعتماد المعبأ والاعتماد المراجع لذلك وهذا ما يؤكد نسبة هذه القيمة.

وتطبيقاً لنص المادة 77 من القانون 84/17 التي أوجبت أن يقر قانون ضبط الميزانية حالتي الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين الإيرادات والنفقات الميزانية العامة للدولة، فقد أوردت المادة 03 من القانون 11/01 حصول عجز نهائي صافي خاص بعمليات الميزانية والتي قصد بها الفرق بين المجموع العام للإيرادات المحصلة الذي قدر بـ 2.895.187.034.510,54 دج ومجموع النفقات النهائية التي قدر بـ 4.435.044.262.839,36 دج.

ليصل العجز بقيمة 1.539.857.228.328,82 دج خصص لمتاح ومكشوف الخزينة. هذا ما يدل على ضعف وعدم التناسق بين ما يتم تخصيصه للنفقات لتغطية جميع المشاريع والاحتياجات كافة القطاعات والوزارات وما يتم تحصيله من إيرادات وحواصل جبائية.

وكذلك الحال بالنسبة للقانون رقم 12/08 المتضمن تسوية الميزانية لسنة ، 2009 جاء في شكل 08 مواد حددت فيها مبالغ الإيرادات المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة، إضافة إلى النتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة للدولة لسنة .2009 حيث اثبت فيه العجز النهائي الخاص بعمليات الميزانية الناتج عن الفرق بين إيرادات المحصلة والنفقات المنفذة خلال سنة 2009 بموجب قانون المالية لسنة والقانون التكميلي.

كما لوحظ عدم وجود أي مادة تشير إلى عمليات الخزينة رغم ورودها في قوانين المالية لسنة ،2009 إضافة إلى غياب مواد تخص حسابات التخصيص الخاص وتصلها من الرقابة البرلمانية، والاكتفاء بتحديد الخسائر استهدف حسابات الخاصة للخزينة بما شكل عجز إجمالي لحساب متاح ومكشوف الخزينة لسنة 2009.

نفس الملاحظات تكررت على القانون رقم 13/04 متضمن تسوية الميزانية لسنة 2010²الذي جاء أيضا في شكل 08 مواد حددت فيها مبالغ الإيرادات والحواصل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة المسجلة إلى غاية ديسمبر 2010 والنتائج النهائية لنفقات الميزانية (التسيير والتجهيز ونفقات غير متوقعة)، ليثبت العجز النهائي الخاص بعمليات الميزانية لسنة 2010 المخصص لمتاح ومكشوف الخزينة مبلغ (2.592.170.779.188,13) دج، مع عجز إجمالي لحساب متاح ومكشوف الخزينة لسنة بمبلغ قدر (424.794.737.356,84) دج

والجدير بالملاحظة انه منذ صدور أول قانون ضبط الميزانية بعد الغياب الطويل في سنة،2011 أصبح من الضروري صدور هذا النوع من القوانين لسنة مالية معينة تطبيقا للفقرة الأخيرة من المادة 68 من القانون . 84/17 حيث صدر مؤخرا في سنة 2014 القانون رقم ³

¹ انظر القانون رقم 12/08 المؤرخ في ،2012/02/21 متضمن تسوية الميزانية لسنة ،2009 ج ر رقم 12.

² انظر القانون رقم 13/04 المؤرخ في ،2013/02/20 متضمن تسوية الميزانية لسنة ،2010 ج ر رقم 12

³ انظر الجريدة الرسمية رقم 07

01/14 المؤرخ في 2 افريل 2015 يتضمن تسوية ميزانية سنة 2011 مبرزا أهم التوقعات المالية التي حددها القانون رقم 10/13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن قانون المالية لسنة 2011 و ما تم تكملته بموجب القانون رقم 11/11 المؤرخ في 18 يوليو متضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ليصدر كما القوانين السابقة في شكل 08 مواد تم تحديد مبالغ الإيرادات والحواصل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة المسجلة إلى غاية 2011 ليبلغ العجز النهائي الخاص بعمليات الميزانية لسنة 2011 ب (3.994.360.749.888,25) دج والمخصص لمتاح ومكشوف الخزينة طبقا للمادة 3 منه ليحدد العجز الإجمالي لحساب متاح ومكشوف الخزينة لسنة 2014 بمبلغ (178.348.034.035,87) دج.

وعلى غير العادة من صدور قوانين تسوية الميزانية في شهر فيفري من كل سنة صدر في الآونة الأخيرة من هذه السنة القانون رقم 07/15¹ المؤرخ في 02 افريل 2015 متضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 معالجا أهم التغيرات المالية الواردة التي تقررت بموجب القانون رقم 11/16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011 المتضمن قانون المالية لسنة 2012 وبما تم تكملته بمقتضى الأمر رقم 03/12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012 والملاحظات المسجلة حول هذا القانون لا تخرج عن سابقتها حيث بلغ العجز النهائي الخاص بعمليات الميزانية لسنة 2012 بقيمة 3.569.820.541.933,65 دج مخصص لمتاح ومكشوف الخزينة ليحدد العجز الإجمالي بقيمة 540.707.943.503,12 دج لحساب و متاح مكشوف الخزينة.

وأهم ملاحظة تم تسجيلها عند قراءتنا لقوانين ضبط الميزانية للسنوات الخمس 15 الأخيرة ارتفاع قيمة العجز الخاص بعمليات الميزانية بارتفاع قيمة النفقات على حساب الإيرادات فبالنسبة لسنتي 2008/2009 تم تسجيل عجز بفارق نسبي بقيمة (1,.....) ليصل الفارق في سنوات

¹ انظر الجريدة الرسمية رقم 40

012/2011/2010 بقيمة (3,.....) هذا ما يدل على عدم تحكم الدولة في تسيير النفقات مع التجاوزات في صرف المال العام.

الفرع الثالث : تقييم الرقابة البرلمانية على الإعداد الميزانية العامة

إن موضوع الرقابة البرلمانية على المالية العامة من أهم المواضيع التي لم ترقى إلى دراسة واسعة بمفهوم قانوني إلا مؤخرا بتغير المفاهيم والحاجة إلى هذا النوع من التقييم، ما تم ملاحظته من ذلك الاهتمام الجديد بإعادة إحياء القيمة القانونية لهذه الرقابة نظرا للالتزامات المالية التي عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة وما أسفرت عنه أزمة المراقبة العمومية في فشل كافة مستويات النظام الوطني للمراقبة العمومية عن قيامهم بمهامهم، هذا ما أدى إلى الاهتمام بتأطير نصوص جديدة تمس تنظيم وصلاحيات كافة هذه الهيئات، هذا الإصلاح لم يمس مجال البرلمان كون أن مكانته الدستورية تعكس طبيعته الرقابية

أهم التغييرات الميدانية لهذه الرقابة ظهر من خلال التنوع في طرح الأسئلة والاستجابات والمبادرة بتشكيل لجان تحقيق بشكل سريع لمواجهة المسألة المطروحة . غير أن هذه الآليات غير كفيلة لوحدها في الكشف عن التجاوزات والتحقيق عن كيفية تسيير الأموال العمومية كونها آلية مرتبطة بالتوجهات السياسية للدولة.

لتبقى الرقابة اللاحقة للبرلمان وسيلة فعالة إذا ما تمت وفق الشكل القانوني وهي المصادقة على قوانين ضبط الميزانية هذه القوانين التي ظهرت بعد غياب دام أكثر من عقدين من الزمن مع مساعدة مجلس المحاسبة للحكومة في إعداد التقرير التقييمي لمشروع قانون ضبط الميزانية الذي صدر سنة 2008 بمناسبة عرض مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 والذي ساهم في الكشف عن تجاوزات وخرق للمبادئ العامة للميزانية التي مست بمبدأ الوحدة مشيرا أن تسيير المالية تبقى بعيدة نوعا ما عن تحقيق الشفافية المرغوبة خاصة بالنسبة للصناديق الخاصة كصندوق ضبط الإيرادات لا سيما في جانبه المتعلق بالإيداعات التي يقوم بها لدى بنك الجزائر مقابل فوائد

هذا القانون أكد على ارادة سياسية جديدة للحكومة في إعدادها للمشروع بمراجعة ما تم تنفيذه خلال السنة المالية ما مكن البرلمان من استعادة مكانته الرقابية الكلاسيكية.

ولكن بالرغم التحقق الفعلي لهذه الآلية إلا أنها تبقى بعيدة نوعا ما عن تحقيق الشفافية، حيث لاحظنا عند تحليلنا لقوانين الضبط ظهور مصطلحات جديدة لم يكن لها وجود في قوانين المالية للسنة والتكميلية لهذه السنوات كمصطلح عمليات الخزينة والبرامج الرئاسية وحسابات التخصيص الخاص إضافة إلى تحديد مبالغ النفقات والإيرادات النهائية، وهذا ما يؤكد أن عملية التشريع هي من صنع السلطة التنفيذية وأن البرلمان قد استخدم وسيلة التصويت والمصادقة على مشروع القانون دون المراقبة والتحليل، وهذا ما يؤكد لنا ضعف هذه الرقابة أو بالأحرى غيابها وما يمكن تفسيره هو طغيان المتطلب الحكومي على متطلب الرقابة.

إن إعادة الاعتبار للبرلمان لن يتحقق إلا بإدخال إصلاحات جذرية على الإطار القانوني المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان بتزويد هذا الأخير بكل الوسائل الكفيلة بتفعيل رقابته، وذلك بفتح نقاش بين السلطتين حول تحديد التوجهات الكبرى للسياسة المالية للدولة وذلك بإشراك البرلمان في إعداد القوانين الخاصة بالميزانية والمالية كما هو الحال بالنسبة للقانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية، أين كانت المبادرة للنواب في إعدادها، وهذا ما يساهم في إحياء علاقة التعاون وتناسق بين المؤسستين.

ولا يمكن أن تترجم هذه الأفاق إلا من خلال صياغة قانون عضوي يخص الميزانية والمالية تطبيقا لنص المادة 123 من الدستور، وإصلاح النظام السياسي للدولة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

خاتمة

وفي الأخير نستنتج من خلال دراستنا المتواضعة والتي يجدر بنا الوقوف عند أهم المحطات التي يجب التأكد عليها، فإن الاهتمام بقانون إعداد الميزانية العامة ضرورة تفرضها الحياة الاقتصادية والسياسية التي تشهدها البلاد.

وحتى تتمكن الهيئات الرقابية من تأدية مهامها وجب أن تكون لها رقابة مستقلة بالقيام بمهامها على أكمل وجه و توجيه الإيرادات والنفقات الخاصة بتلك السنة ، ليتم فيما بعد المصادقة عليها من قبل السلطات المختصة حيث تصبح قابلة للتنفيذ، كما يمكن تعديل قانون تسوية الميزانية العامة من طرف الأجهزة الرقابة المتجلية في الرقابة البرلمانية نتيجة لظروف مختلفة نظرا لأهمية الدور الرقابي لها في الجزائر لضمان تنفيذ الميزانية على أكمل وجه و القيام بمتابعة عمليات التنفيذ عبر مختلف مراحلها.

على ضوء هذه السلسلة من النتائج المتوصل إليها في هذا البحث تترتب التوصيات التالية:

1. ضرورة مراجعة القوانين المتعلقة بحماية الأموال العامة، وتفعيل مستويات الرقابة المالية وخاصة العليا منها بما يتماشى وتطلعات الدولة نحو تحقيق الحكم الرشيد، وبناء دولة العدل والقانون.

2. ضرورة تكليف الرقابة البرلمانية بتدخل منظم في متابعة تنفيذ الميزانية العامة في الدولة والمشاريع العمومية الممولة من الميزانية العمومية ، وكذا مراقبة تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري في سياق الرقابة البعدية في شكل تحقيقات أو بحوث أو دراسات هو ما ينسجم مع التوجه الحقيقي لاعتماد مقرب التدقيق بكل مضامينه وصيغته. فذلك هو الأجدى والأجدر بتقييم النتائج والحصيلة بنظرة شمولية بعيدا عن تجزئة العملية الرقابية، وإحالتها إلى مجرد مراجعة لحالات ووقائع منعزلة ومؤقتة بدل تحليل عميق ودقيق لمجموعة من الأعمال والأنشطة من تسيير وعمل إداري ومالي مسترسل وتراكمي.

وجوب تأهيل هذه هيئات الرقابة الأخرى والافادة من وضعها وتجربتها وإمكانياتها البشرية والمهنية لتدعيم تطبيق آليات وتقنيات التدقيق، من أجل تطوير مجال الرقابة على الأموال العامة ومن ثم ترقية مبدأ المساءلة والشفافية.

وجوب تفعيل نظام التدقيق الداخلي بتحويل المفتشيات الموجودة على مستوى مختلف الوزارات لهيئات تدقيق، وإحداث بنيات أخرى للتدقيق الداخلي بمختلف الإدارات العمومية على غرار الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا. حيث تعمل على مراقبة تطبيق التشريعات والأنظمة الإدارية بغية تبسيطها وعقلنة تسييرها وعملها، فتستجيب بذلك لحاجيات ومتطلبات المرتفقين والفاعلين الاقتصاديين. كما أن ذلك من شأنه أن يسهم في نشر ثقافة التقييم والمساءلة في الإدارة العمومية الجزائرية.

ضرورة إدخال التقنيات المعلوماتية على نظم وإجراءات التدقيق كوسيلة ناجعة يجب التخطيط لإدراجها لما ستوفره من الجهد والوقت وما تضمنه من الدقة في الحصول على النتائج ومقارنة المعطيات والعينات ومراجعة العمليات.

العمل على تفعيل دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال والموارد العامة، من خلال خلق ديناميكية مؤسسية وإدارية، وسياسية تفتح المجال واسعا أمام هذا الجهاز للقيام بهذا الدور بكل التزام وفعالية ونجاعة. توفير الحصانة الكافية لأعضاء مجلس المحاسبة، لتمكينهم من القيام بواجبهم بعيدا عن أي ضغط سياسي أو إداري أو اجتماعي، بغرض منح الجهاز الاستقلالية الكامل لفرض رقابة ناجعة وسليمة.

في الختام لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر والحمد للمولى العلي القدير الذي أنعم علي بموفور الصحة والعافية لأنجز هذا العمل المتواضع على قلة الزاد وبعد الشقة، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الملاحق

MINISTERE DES FINANCES**BUDGET DE L' ETAT**

ANNEE : 2016
ENGAGEMENT N° 02

MINISTERE:

VISA DU C.F
N°
DU

OBJET : DEPENSE

IMPUTATION	ANCIEN SOLDE	MONTANT DE L'OPERATION	NOUVEAU SOLDE
34.03/01	10 546 123,35	4 117 294,31	6 428 827,00

SECURITE SOCIALE

REGIME GENERALE 23.75%

SALAIRE FEVRIER 2016

EXERCICE 2016

L' ORDONNATEUR

OPERATIONS BUDGETAIRES

B 1

Indication du gestionnaire

FICHE D'ENGAGEMENT

3 1 0

NUMERO DE L'OPERATION
NK.5.864.6.265.814.07(PCCE)

N° Fiche	15	1
Ges	N°	

Libellé de l'opération :

Objet de l'engagement : Engagement de la décision de restructuration de l'opération n°

Structure de l'engagement proposé

RUBRIQUES	MONTANT en DA	OBSERVATIONS
0 1 Etudes et/ou engineering		
0 2 Bâtiment et Génie civil		
0 3 Travaux publics		
0 4 Machines et Equipements	22 000 000,00	
0 5 Matériel de transport et de manut		
0 8 Formation		
0 7 Prestation de service extérieurs		
0 9 Autres frais d'insertion mobilier Droit de Douanes et taxes		
9 8 Montant operation non ventilée		
9 9 TOTAL	22 000 000,00	

3 1 2

Ancien solde DA	Engagement proposé DA	Nouveau solde DA

Visa du Contrôleur financier

N° _____

Date : _____

Alger le _____

Le Gestionnaire

قائمة
المصادر
والمراجع

مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020م، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020م.

الأمر 95/20 رقم المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم، يتعلق بمجلس المحاسبة.

ج ر رقم . 39

الأمر رقم 01/09 المؤرخ في، 22/07/2009 المتضمن قانون المالية التكميلي

لسنة، 2009 ج ر، رقم، 44

الكتب

- أيلس شاوش بشير ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007م
- أيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983م
- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010م.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م
- حسن عواضة، المالية العامة- دراسة مقارنة، ط 03، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1973م
- خلوفي رشيد، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002م
- زكريا أحمد عزام، محمود حسين الوادي، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دار الميسرة، عمان، الأردن، 2000م
- سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م
- سوزي عادلي ناشد، المالية، منشورات الحلبي، لبنان، 2006م
- سيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978م

- صلاح الدين فوزي، البرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م
- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2009م
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970م
- عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006 م
- عبد الفتاح أبو ليل، قضاء المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصادات المالية العامة، دار الجامعية، الإسكندرية، 2005م
- عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م
- علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 4 ، الجزائر ، 2011 م
- عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، ط2، الإسكندرية، مصر، 2006م
- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط 1، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، 1997م
- مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003م
- محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006م
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م
- محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017م
- محمد صغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2014م
- محمد صغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003م

- محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة،،1971م
- محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار وهدان للطباعة والنشر، مصر،،1974م
- الرسائل و المذكرات
- فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجزائر، 2013م
- العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس، 2005م
- سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية - دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للإدارة،(الجزائر) ، سنة 2006م
- قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012م
- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس،السنة الجامعية: 2011-2012م
- زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها "نحو ميزانية اقتصادية"، مذكرة ماجستير في التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2006-2007م.
- بن مالك محمد، ميزانية البلدية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 1995م

- سليم كسير ، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر، 1996مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2000 94 ص 2001.

الكتب باللغة الأجنبية:

- Michel Bouvier, Marie Christine Esclassam, Jean Pierre Lassale, paris, 2003.

فهرس

المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر
	إهداء
	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة وقوانين المالية	
08	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة
08	المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة
10	المطلب الثاني: خصائص في الحكومات المعاصرة
10	الفرع الأول: الميزانية العامة هي تقدير مفصل للنفقات والإيرادات العامة
11	الفرع الثاني: الميزانية العامة تكون لفترة زمنية محدودة
11	الفرع الثالث: الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية وإقرارها
12	الفرع الرابع: الميزانية العامة تعكس أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية
12	المطلب الثالث : وظائف الميزانية العامة
13	الفرع الأول: أنها أداة رقابة على النشاط المالي للدولة
13	الفرع الثاني: الميزانية تعتبر أداة إدارية هامة
13	الفرع الثالث: الميزانية تعتبر أداة تخطيط للمستقبل
13	الفرع الرابع : تخصيص الموارد لإشباع الحاجات العامة
14	الفرع الخامس: المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التشغيل الكامل
15	المبحث الثاني : القواعد الأساسية للميزانية العامة
15	المطلب الأول: مبادئ الميزانية العامة
16	الفرع الأول : قاعدة سنوية الميزانية
17	أولا : الميزانيات المساعدة أو ميزانيات الدعم
18	ثانيا : الاعتمادات الشهرية المؤقتة
18	ثالثا: يمكن عمل ميزانية عامة لجزء من السنة

19	المطلب الثاني: قاعدة وحدة الميزانية
20	الفرع الأول: الميزانيات المستقبلية
20	الفرع الثاني: الميزانيات الملحقة
20	الفرع الثالث : الميزانيات الاستثنائية
22	أولاً: الميزانيات المستقلة والملحقة
23	ثانياً: ممارسات بعض الدول بتخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقة معينة
23	ثالثاً: دورة الميزانية وعملية اتخاذ القرارات
23	المطلب الثالث: مراحل إجراءات الميزانية (أو دورة الميزانية)
23	الفرع الأول: إعداد مشروع الميزانية العامة
24	الفرع الثاني: إقرار مشروع الميزانية واعتماده
24	الفرع الثالث: تنفيذ الميزانية
25	الفرع الرابع: مراقبة تنفيذ الميزانية
25	المبحث الثالث : الإطار المفاهيمي لقانون المالية
26	المطلب الأول: مضمون وخصائص قانون المالية
26	الفرع الأول: تعريف قانون المالية
28	الفرع الثاني: خصائص قانون المالية
30	الفرع الثالث: أهمية وأهداف قانون المالية
31	المطلب الثاني: أنواع قانون المالية و القواعد التي تحكمه
32	الفرع الأول: أنواع قانون المالية
34	الفرع الثاني: المبادئ العامة التي تحكم قانون المالية
الفصل الثاني: الرقابة التشريعية اللاحقة بواسطة القانون	
41	المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية
41	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية
42	المطلب الثاني: نشأة و تطور وأهداف الرقابة البرلمانية
42	الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية

43	الفرع الثاني: تطور الرقابة البرلمانية
44	الفرع الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية
45	المطلب الثالث: تمييز الرقابة البرلمانية عما يشابهها
45	الفرع الأول: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة الإدارية
47	الفرع الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية
48	الفرع الثالث: تمييز الرقابة البرلمانية عن بقية أنواع الرقابة
49	المبحث الثاني: قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ قوانين المالية
50	المطلب الأول: إعادة الاعتبار لقانون ضبط الميزانية
51	الفرع الأول: أسباب عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط الميزانية
52	الفرع الثاني: إرادة سياسية جديدة لإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية
55	المطلب الثاني: إعادة تقييم قانون ضبط الميزانية
56	الفرع الأول : الضوابط القانونية لتجسيد محتوى قانون ضبط الميزانية
57	الفرع الثاني : المحدودية في اتساع محتوى قانون ضبط الميزانية
62	الفرع الثالث : تقييم الرقابة البرلمانية على الإعداد الميزانية العامة
66	خاتمة
69	الملاحق
75	قائمة المصادر و المراجع
82	فهرس المحتويات
	ملخص

ملخص

تتولى الأجهزة الرقابية ممارسة نشاطاتها الرقابية على تنفيذ الميزانية بطرق مختلفة ووسائل وأدوات قانونية و تنظيمية، يستخدمها القائمون بأعمال الرقابة لبناء قاعدة البيانات والمعلومات المفيدة و المؤسسة لأدلة الإثبات التي تمنحهم القدرة على إبداء الرأي وإسناد التقارير الرقابية إزاء النتائج المتوصل إليها من عمليات التحري والفحص والتدقيق المنفذة، حيث نجد أن الرقابة البرلمانية من أهم الهيئات التي تقوم بالمساهمة في إعداد قانون تسوية الميزانية العامة.

الكلمات المفتاحية : الرقابة ، الميزانية العامة ، الرقابة البرلمانية

Abstract

The regulatory agencies exercise their regulatory activities in different ways, legal and regulatory means and regulatory instruments, used by control actions to build the database and useful information and the institution for the evidence given by the ability to express the capacity and assign control reports on the results and examination and audit. Where parliamentary control is one of the most important bodies that are contributing to the preparation of a public budget settlement law.

Keywords : Control, Public Budget, Parliamentary Control