

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور البرلمان الجزائري في إعداد الميزانية العامة للدولة ومراقبة تنفيذها

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الدكتور:

أحمد طعيبة

إعداد الطالب:

أحمد تناح

لجنة المناقشة:

- د. علي موسى حسين رئيس اللجنة

- د. أحمد طعيبة مشرف / مقرر

- أ. سعد العقون عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2014/2013

الإهداء

أهدي هذا العمل البسيط والمناقض إلى:

أمي العزيزة التي سهرت علي حربي.

أبي الحبيب الذي أيقض في روح الإنزان والإعتماد علي
النفس.

إخواني وأخواني الأبناء.

إلى كل الأهل والأقارب كل باسمه.

إلى من سنشركني حبانتي.

إلى الصداقة المخلصين...

النشكرات

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا
أن هدانا الله.

أنقدم بشكري الخالص إلى المكنون أحمد طعيبة
الذي أشرف على عملي هدانا وبكل ما سعى إليه
لإنجاز هذا العمل كما ينبغي.

فيما ألقى بشكري إلى الأساتذة أعضاء اللجنة
الكرام الذين وافقوا على مناقشة منكرتي.

وأود أن أشكر كل من كانت له يد عون في إنجاز
هذا العمل. وأحضر بالمنكر كل من: بأسين،
مرأجي، عبد القادر، مراد، لخضر، علي، مصطفى،
بلخير، عبد الرحمان، زبيل، مسعود.

المقصد

المقدمة

كان الحكم قبل إنكشاف ستار الثورات الغربية سواء الأوروبية أو الأمريكية متمركزا في يد الهيئة القائمة على الحكم المتمثلة في الملوك التي بسطت نفوذها عليه، وعلى هذا الأساس وعلى إثر أفكار بعض من المفكرين الحديثين، التي أنارت طموحات الباحثين عن العدالة الحقّة في جميع جوانب الحياة البشرية، وكما قيل أن **العدل أساس الملك**، وسعيا لإيجاد وسيلة ينبعث بها الإستقرار في الدولة راجت أفكار المنورين الداعين للديمقراطية التي عرّفها المنادين بها من المفكرين والفلاسفة على أنها **حكم الشعب** أي بسط **سيادة الشعب** على السلطة، ومن خلال هذا فقد إنبتقت عنها السيادة المباشرة كأول ظهور للسيادة، وكذا السيادة غير المباشرة عن طريق ممثلين عن الشعب، وذلك بغية تحقيق الأحقية الشاملة (أحقية الشعب في ممارسة السلطة) بجميع جوانبها وتحقيق المبادئ التي تتغنى بها الديمقراطية، فمن بينها العدالة التي إشملت على جميع أصعدتها للشعب في إدارة زمام الدولة وكذا **المشاركة المجتمعية** في مختلف المجالات الحساسة في الدولة وخاصة منها الجانب الإجتماعي والسياسي وكذا **الجانب المالي**.

وعليه فقد سعت النظم السياسية منذ نشوء مفهوم الدولة منح سلطة الشعوب بعضا من الأهمية المتمثلة في ممارسة الشعب للسلطة بصفة مباشرة أو غير المباشرة، حسب نظام كل دولة، و الغالب في هاته الممارسة تكون غير مباشرة نظرا لتطور مفهوم الدولة عبر العصور و**وجود برلمانات** تتوب على الشعوب في مثل هذا النوع من الممارسة السياسية، ومن بين الأمور التي تهم الشعب هو **المال العام للدولة** الذي يعبر عن العصب الحساس لنهوض الدولة بإقتصادها والتركيز على الوفرة المعيشية الكريمة للمجتمع في الدولة.

فالدور المنوط للشعب عبر ممثليه في البرلمان هو ذلك الإجراء القانوني سواء **الدور التشريعي** أو **الرقابي** المتمثل في وثيقة **الميزانية العامة للدولة** بإعتبارها جامعة بين النفقات التي تصرفها الدولة والإيرادات التي تقوم بتجميعها من خلال عدة مصادر في السنة الواحدة لدى أغلب النظم، وبإعتبار أن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية هي السلطة التنفيذية فإنه يمكن أن تتصرف فيها بالشكل الذي قد يخل بالتسيير والتنفيذ المالي القانوني لها عن طريق التدخل المستمر للحكومة لأداء البرلمان في المجال المالي.

مما يتمخض عنه المساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتيسكيو في كتابه روح القوانين.

كانت هذه الصورة العامة للسلطة التشريعية وعلاقتها بمالية الدولة والدور الذي تقوم به تجاه الميزانية العامة للدولة في مختلف النظم السياسية والمالية للدول.

أما بالنسبة للنظام السياسي في الجزائر، فقد إتخذ صورة تقترب من الخصوصية وذلك عبر الدساتير التي عرفها منذ دستور 1962 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008، بحيث إختلف النظام القانوني للسلطة التشريعية عبر مرحلتين، المرحلة الأولى تمثلت في الأحادية الحزبية (حزب جبهة التحرير الوطني) والمجلس الواحد (المجلس الشعبي الوطني) من سنة 1962 إلى 1989، والمرحلة الثانية كانت في فترة منذ صدور دستور 1989 عرفت تغيير النظام القانوني للبرلمان من خلال تشكل من عدة أحزاب (من خلال قانوني الجمعيات والانتخابات 1989) وكذا إضافة مجلس ثاني فيما بعد (مجلس الأمة).

وكما عرفت السياسة المالية في الجزائر عدة تغيرات منذ الإستقلال إلى أن إستقرت بعد صدور القانون رقم: 84-17 المؤرخ في: 7 يوليو 1984 والمتعلق بقوانين المالية الذي يعدل في كل سنة حسب التطورات الحاصلة على مستوى الخزينة المالية للدولة وهذا ما سيطرق له من هاته الدراسة.

أهمية الدراسة :

إن الطابع الذي تكتسيه هاته الدراسة هو طابع حساس، كون أن مالية الدولة هي من بين الأمور التي يعتمد عليها للنهوض بإقتصاد الدولة، وأن دور البرلمان في الميزانية العامة للدولة، يبين مدى الحرص أو عدم الحرص على التنفيذ السليم للميزانية، وكذا لتبيان للباحثين حساسية هذا الموضوع، وكيف أن مالية الدولة من بين الأمور التي وجب الإهتمام بها وإخضاعها للعمل البرلماني بشقيه التشريعي والرقابي فهي من أولويات أي دولة.

أهداف الدراسة:

يمكن أن نقول أن من الأهداف المتوخاة من هاته الدراسة تتمثل في:

- تبيان ماهية الميزانية العامة وأهميتها للباحثين، وتوضيح نظامها القانوني في الجزائر.
- معرفة الإجراءات القانونية لأعمال للسلطة التشريعية ومدى فعاليتها على مستوى عمل الحكومة، خصوصا الجانب المالي.
- تجسيد الآثار التي يمكن أن تحدثها إختلالات العمل الحكومي في إطار الميزانية.
- توضيح فعالية العمل البرلماني في الجزائر على ميزانية الدولة وآثاره.

أسباب إختيار الدراسة:

هناك نوعين من الأسباب، منها الشخصية (ذاتية) وأخرى موضوعية تحكمت في إختياري للموضوع كما يلي:

الشخصية: إعتبار ميلي الكبير للقانون الدستوري وفضولي وإطلاعي على العمل البرلماني، وكذا إنجذابي للمالية العامة، إرتأيت أن أتناول هذا الموضوع وبجدية لأعرف الوضع القائم على المستوى المالي والتشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري على مالية الدولة.

الموضوعية: في موضوع الدراسة الذي يتمحور حول الدور الذي يقوم به البرلمان تجاه الميزانية إرتأيت أنه من الواجب التطرق إلى الفعالية التي يكتسيها الأداء البرلماني خاصة في مجال الميزانية الذي يعتبر المحرك الأساسي لأبجديات النظام الإقتصادي والسياسي والإجتماعي في الدولة.

إشكالية الدراسة :

ففي صدد هذه الدراسة يمكن طرح الإشكال التالي:

ما هو الدور التشريعي والرقابي الذي يقوم به البرلمان الجزائري تجاه الميزانية العامة للدولة ؟ وما مدى فعالية التي يبرزها هذا الدور؟

الفرضيات:

- تهتم النظم القانونية بميزانية الدولة كون أنها تبرز الملامح الإقتصادية للدولة وكذا المستوى السياسي والإجتماعي، والنظام المالي الجزائري بدوره يحاول أن يحقق نظام مالي معتدل ينعش إقتصاد الدولة.
- تقوم البرلمانات عبر الدول بدور حساس ومهم في مجال الميزانية العامة سواء الدور التشريعي أو الرقابي، والبرلمان في الجزائر له إجراءات قانونية تنظيمية بخصوص ميزانية الدولة سواء بالتشريع أو بالرقابة.

المنهج المتبع في الدراسة:

إن الظواهر القانونية، والسياسية والاجتماعية ظواهر مركبة معقدة ومتعددة الأبعاد، والمتغيرات، ومن ثمة من الصعب دراستها من خلال منهج واحد، لذلك ظهر التكامل المنهجي كأسلوب لدراسة هذه الظواهر، حيث اعتمدنا على عدة مناهج كل منهج يتناول جزء من الظاهرة، مع وجود مناهج مكملة، حيث يتبع موضوع هاته الدراسة منهجين مهمين هما: **المنهج الوصفي** الذي يقوم بإعطاء الوصف النظري للموضوع خاصة في الفصل الأول منه، وكذا **منهج دراسة الحالة** الذي حاولنا من خلاله دراسة عينة بذاتها، والمتمثلة في البرلمان الجزائري.

وبالإضافة إلى **تقنية تحليل المضمون** الذي يمكننا من تحليل الوضع القانوني والإجرائي القائم حول موضوع هاته الدراسة.

أدبيات الدراسة: من خلال هاته الدراسة تم الإعتماد على بعض من الدراسات السابقة التي يمكن أن نذكر منها ما يلي:

- **كسیر سلیم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 1996/11/28**، مذكرة ماجستير سنة 2001، تضمنت علاقة البرلمان بقوانين المالية في الجزائر ومدى الفعالية التي يمكن

أن تحدثها الأعمال البرلمانية تجاه هاته القوانين وكذا التطرق إلى الآثار والجوانب الفنية لعمل البرلمان التي تضيء طابعها القانوني والعملية الواقعية في نفس الوقت.

- **محزري محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة**، تم إنجاز هذا الكتاب سنة 2008تضمن دراسة النفقات والإيرادات والميزانية العامة للدولة بحيث أنه تم تناول المفاهيم العامة لكل من الإيرادات والنفقات والميزانية العامة للدولة والإجراءات القانونية لتسييرها.

- **باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري**، رسالة ماجستير تكلمت عن الآليات الرقابية التي يستعملها البرلمان للتحقق من مدى مطابقة العمل الحكومي في الإطار المالي.

خطة الدراسة: لقد تمت دراسة هذا الموضوع من خلال مقدمة وخاتمة وفصلين:

المقدمة: تضمنت تمهيد حول موضوع الدراسة وكذا الإطار المنهجي لها ومحدداتها.
الفصل الأول: بعنوان الإطار النظري للدراسة حوالت من خلاله دراسة الميزانية العامة بشكل عام هذا في مبحث وكذا دراسة الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في مبحث ثان. **الفصل الثاني:** بعنوان الإطار القانوني لميزانية الدولة أوضحت من خلاله النظام القانوني للميزانية في الجزائر حيث تخللت الدراسة في المبحث الأول منه حول الإطار القانوني لتحضير وإعتماد الميزانية من قبل السلطات المختصة الحكومة والبرلمان أما بالنسبة للمبحث الثاني تمت مناقشة الإطار الرقابي سواء الآني أو اللاحق على تنفيذ الميزانية.

الخاتمة: تضمنت ملخص الدراسة وكذا الجوانب السلبية لدور البرلمان فيما يتعلق بالميزانية وكذا بعض من الإقتراحات العامة.

صعوبات الدراسة:

إن من بين لصعوبات التي تلقيتها أثناء هاته الدراسة هي كون قلة المراجع في هذا الموضوع وكذا عدم التحصل على الإحصائيات التي يجب ذكرها في بعض النقاط، إضافة

إلى ذلك قلة الوقت الممنوح لدراسة هذا الموضوع، التي ربما حالت بيني وبين البحث جيدا في هذا الموضوع.

الفصل الأول

الإطار النظري للمبرهن

الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة

من المتعارف عليه لدى فقهاء القانون الدستوري وكذا فقهاء علم المالية العامة، أن مالية الدولة تشكل حجر الزاوية بالنسبة لنظام الحكم في الدولة، ولهذا فقد تم (وبإتفاق المنظرين) إعطاء أهمية بالغة للميزانية العامة في الدولة بالنظر لتأثيرها على الدولة ذاتها، وعلى هذا الأساس فإن من له سلطة أو صلاحية وضع ميزانية الدولة هو الحكومة، إلا أنه يجب ألا يترك للحكومة الأحقية الكاملة في وضعها إلا بعد أن تمر على البرلمان الذي يمثل حكم الشعب سواء بالمصادقة والقبول أو عدم المصادقة والرفض هذا كصلاحية تشريعية وكذا من دون أن ننسى الرقابة البرلمانية على تنفيذها بالأوجه المتفق عليها في هذا الصدد. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا الفصل إلى أصل الميزانية العامة للدولة في المبحث الأول وسيتم كذلك دراسة سلطات البرلمان التشريعية والرقابية في مجال الميزانية بوجه عام في مبحث ثان، وكل ذلك كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة نشأتها وتطورها.

المبحث الثاني: سلطات البرلمان التشريعية والرقابية.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة نشأتها وتطورها

إنّ موضوع دراستنا، يتعلق وجزء كبير بالميزانية العامة للدولة، ومن خلال هذا المبحث سيتم البحث في موضوع الميزانية العامة من خلال اللجوء أولاً إلى مفهومها هذا في مطلب أول ثم سنحاول التطرق إلى نشأة الميزانية، وهذا سيكون في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة ومراحل إعدادها وتنفيذها

يتوجب بطبيعة الحال في موضوعنا هذا أن نضبط المفهوم العام للميزانية العامة للدولة، وذلك بالنظر إلى العديد من الجوانب المهمة فيه، باعتبار الميزانية العصب الحساس لسير، هذا ما سنتطرق له في الفرع الأول من هذا المطلب، أما بالنسبة للفرع الثاني منه فسنعرض أهم مراحل الإعداد والتنفيذ التي تحكم الميزانية ووجوب المرور بها.

الفرع الأول: مفهوم الميزانية العامة

إنّ من أبرز المواضيع التي تدرس في المالية العامة هي ميزانية الدولة التي تعبر عن الوجه الحقيقي لاقتصادها، وعليه سيتم معالجة كل من التعريف الخاص بالميزانية من كل جوانبها مع الأخذ بعين الاعتبار الأهمية التي تبرزها الميزانية العامة للدولة هذا سيدرس في النقطة الأولى من هذا الفرع، أما بالنسبة للنقطة الثانية فيجب الرجوع إلى الطبيعة القانونية للميزانية وكذلك من دون أن ننسى الأنواع والمبادئ التي تحتوي عليها.

أولاً: التعريف بالميزانية العامة للدولة

1/ **تعريف الميزانية العامة:** تعددت التعاريف بالنسبة للميزانية العامة سواء على مستوى كل من الفقهاء أو على مستوى التنظيمات والتشريعات في بعض الدول. فيعرفها الدكتور " طاهر الجنابي " في كتابه " علم المالية العامة والتشريع المالي >> على أنها خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة - غالباً سنة - ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية >> (1).

(1) طاهر جنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، ط1، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، ص 102.

أما بالنسبة للدكتور " محرزي محمد عباس >> فيعرف الميزانية العامة لدولة في كتابه "إقتصاديات المالية العامة " بأنها: وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة <<(1).

كما عرفها القانون الفرنسي بأنها " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها، ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الإقتصادية والمالية(2)

وعند النظر إلى القانون رقم 53 سنة 1973 المصري نجده يعرف الموازنة العامة بأنها "البرنامج المالي للخطة عن السنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"(3).

ومن بين التعاريف التي أعطيت للميزانية نذكر: >>هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة وهي بذلك تحمل حسابات النفقات العامة والإيرادات العامة أي تسجل مختلف الضرائب ورخص الإنفاق الخاصة بالدولة، وهي بيان يرخص ويناقش مسبقاً وي طرح في قانون المالية، كما تعتبر أداة من أدوات السياسة الإقتصادي<<(4).

2/ مداخل الميزانية العامة: هناك العديد من المداخل للميزانية العامة من أهمها:

أ/ المدخل القانوني: يعتبر فقهاء القانون بأن الموازنة العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية

(1) محرزي محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 317.

(2) سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع الإشارة إلى العراق للفترة 2004 - 2011، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية، المجلد 18: العدد 66، ص 246.

(3) عدنان سيروان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، العراق: الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، 2008، ص 26.

(4) مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير في إطار مديرية الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 19.

الدولة كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون الموازنة السنوي⁽¹⁾.

ب/ المدخل السياسي: تعتبر الموازنة العامة وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والإقتصادية، فهي مرآة عاكسة لسياسة الدولة وأداة سياسية لتحقيق أهم أهداف الدولة وذلك لأنه يهدف على تبين موقف السلطة التنفيذية ودورها في التنمية الشاملة، وكذلك لتبيان درجة تأثير السلطة التشريعية في مشروع الموازنة⁽²⁾.

ج/ المدخل الإقتصادي: إن الدور الموازني في مجال الإقتصاد يؤدي إلى تدخل الدولة مباشرة في النشاط الإقتصادي لغرض تحفيز الإقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الإستقرار الإقتصادي، فالميزانية هي الأداة التي تكبح جماح التضخم أو الكساد الإقتصادي⁽³⁾.

3/ خصائص الميزانية العامة للدولة: تشتمل الميزانية على ثلاث خصائص هي:
أ/ الميزانية العامة توقع: تعتمد الميزانية العامة للدولة على التوقع لما يمكن أن تنفقه الدولة ولما يمكن أن تجنيه من موارد خلال سنة قادمة، والغالب أن الحكومة والسلطة التنفيذية تقوم بتقدير النفقات التي تجريها على أساس الإحتياجات والموارد المتاحة وتقدير الإيرادات التي تحصلها على أساس من التوقعات التي تكون من وجهة نظر الحكومة أقرب ما تكون إلى الواقع⁽⁴⁾.

ب/ الميزانية العامة إجازة قبل التنفيذ: في حقيقة الأمر انه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بتنفيذ الميزانية العامة للدولة إلا بعد طرحها على البرلمان وذلك للموافقة عليها وإجازتها، أي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وإيراداتها، بحيث يعد هذا

⁽¹⁾ حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهاني، <<الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية >>، مجلة الإدارة والإقتصاد، 2007، العدد 64، ص 97 .

⁽²⁾ سالم عبد الحسين سالم، المرجع السابق، ص 247.

⁽³⁾ حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 97.

⁽⁴⁾ جيهان حسن أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002، ص 26.

الحق من أقوى الحقوق الممنوحة للبرلمان حيث يستطيع من خلاله ممارسة الرقابة على الحكومة في جميع المجالات⁽¹⁾.

ج/الميزانية العامة هدف من أهداف الدولة: الميزانية العامة للدولة هي البرنامج الحكومي الذي يعكس خيارات الدولة وأهدافها التي تود تحقيقها، إذا فلا بد من تأكيد دورها الفعال في قيام الدولة وذلك بتنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية⁽²⁾.

4/ المصطلحات المشابهة للميزانية العامة:

أ/الميزانية العامة للدولة وخطة التنمية للدولة: هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أما بالنسبة لخطة التنمية للدولة فتتضمن خطة التنمية برامج ومشروعات تنفذ خلال مدة الخطة، وتكون في إطار الأهداف العامة للدولة فتعد الخطة لمدة خمس سنوات في معظم الأحيان وتقسم إلى خطط سنوية تفصيلية، فالعلاقة بين الميزانية العامة للدولة وخطة التنمية للدولة هي علاقة ترابط ونستطيع أن نسميها علاقة الجزء من الكل، وتعد الميزانية العامة لمدة سنة مالية مقبلة بينما الخطة تعد لمدة أطول من سنة، بحيث تتضمن الميزانية العامة السنوية الإعتمادات اللازمة لتمويل الخطط السنوية المنبثقة من خطة التنمية للدولة⁽³⁾.

ب/الميزانية العامة والميزانية الخاصة: تعتمد الميزانية العامة للدولة لإعتمادها وتنفيذها على الترخيص الذي تمنحه السلطة التشريعية، بينما لا تتطلب الميزانية الخاصة مثل هذه الرخصة، في حين أن كلا الميزانيتين لها نظرة مستقبلية وتوقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها وتحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة، غير أن للميزانية العامة نظرة توقعية عامة، أما الأخرى فهي توقعية خاصة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ طاهر جنابي، المرجع السابق، ص 103.

⁽²⁾ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع السابق، ص 27.

⁽³⁾ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008، ص ص 10-11.

⁽⁴⁾ محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 319.

ج/الميزانية العامة والحساب الختامي: يعبر الحساب الختامي عن بيان بالنفقات التي أنفقت والإيرادات التي حصلت فعلا خلال الفترة التي سرت فيها الموازنة الموضوع عنها الحساب الختامي، خلافا للميزانية العمدة التي هي قديرات توقعية لسنة مقبلة⁽¹⁾، ولهذا يعد الحساب الختامي نوع من أنواع الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التشريعية وذلك إما بتمرير هذا الحساب الختامي أو عدم الموافقة عليه.

5/أهمية الميزانية العامة للدولة: تكتسي الميزانية أهمية كبرى تمثلت في:

أ/ تعد الميزانية العامة أداة هامة في مواجهة الأزمات الاقتصادية وذلك بالتحكم في عمليات الإنفاق أو في مصادر الإيرادات ومعدلاتها، ففي حالة التضخم تقوم الدولة بامتصاص الطلب الزائد وذلك بفرض المزيد من الضرائب أو تخفيض إنفاقها، أما في حالة الكساد فالدولة تستفيد من الفائض الذي تراكم لديها عبر السنوات الماضية من أجل زيادة الطلب والتخفيض من الضرائب⁽²⁾.

ب/بالإضافة إلى الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة، نجد أن لها أيضا أهمية على المستوى السياسي بحيث انه وفي كل عام تقوم السلطة التنفيذية بتقديم عرض الميزانية على البرلمان للمصادقة عليه هذا ما يجعلها خاضعة لرقابة المجالس المنتخبة من قبل الشعب، وهذا ما يؤسس على أحقية الشعب ومشاركته في الحكم بواسطة ممثليه وكذا الإطلاع على النظام المالي الذي تدير عليه الدولة.

ج/ تبرز الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة كونها أنها تؤثر في إعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية عن طريق فرض الضرائب تصاعديّة مباشرة على ذوي الدخل المرتفعة وتوجيه حصيلتها وتحويل بعض أوجه الإنفاق الذي تستفيد منه الطبقات الاجتماعية الفقيرة وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية تتمثل هذه الاستفادة من خلال عدة جوانب أهمها:

⁽¹⁾ محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص14.

⁽²⁾ خيرة بلهاشمي، أثر الإصلاحات الاقتصادية في الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1967/2001، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص 09.

رفع المستويات العلمية والصحية والثقافية والتربوية وكذا القضاء على الأمراض الإجتماعية⁽¹⁾.

ثانياً: الطبيعة القانونية للميزانية العامة وأنواعها ومبادئها يشتمل هذا الجزء على الطبيعة القانونية للميزانية العامة للدولة وكذا الأنواع التي تقسمها بالإضافة إلى المبادئ التي تقوم عليها.

1/ الطبيعة القانونية للميزانية العامة: إن ميزانية الدولة لا تعتبر مجرد تقدير حسابي مالي وإنما هي أيضاً شأن قانوني يصدر في وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية كذلك يمكن أن نقول أنها تتضمن قاعد قانونية تتعلق بالجباية الضريبية وكذا فرض الضرائب والإذن بعقد قروض عامة.

وعلى هذا الأساس وقعت إختلافات هي كون أن الميزانية العامة هي عمل إداري أم أنها عمل قانوني (تشريعي) أو كلاهما.

أ/ الميزانية العامة عمل تشريعي: الميزانية العامة للدولة تعد عمل قانوني (تشريعي) ذلك أن المراحل التي يمر بها قانون الميزانية العامة هي نفسها المراحل التي يمر بها أي قانون آخر فهي تناقش ويتم إقرارها من طرف البرلمان هذا من الناحية الشكلية، أما بالنسبة للناحية الموضوعية فتشتمل على أحكام قانونية سواء تعلق الأمر بالضرائب أم بباقي الإيرادات أو النفقات العامة، فالميزانية تحتوي على أحكام منظمة لنشاط الدولة خلال السنة المالية⁽²⁾.

ب/ الميزانية العامة عمل إداري: بما أن السلطة التنفيذية هي من يقوم بإعداد وتحضير للميزانية نستطيع القول أنها عمل إداري سواء من الناحية الموضوعية حيث لا تقر قواعد عامة ودائمة أو من الناحية الشكلية فهي تعبر عن الخطة التي تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد عن مدة معينة ويقع ضمن إختصاصاتها⁽³⁾.

⁽¹⁾ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع السابق، ص 24.

⁽²⁾ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع نفسه، ص 34.

⁽³⁾ ظاهر جنابي، المرجع السابق، ص 105.

ج/ الميزانية العامة عمل إداري تشريعي: لقد إعتبر بعض الفقهاء أن الميزانية العامة هي عمل مزدوج من حيث الشكل والموضوع ، وذلك كون أنه عمل إداري بالنظر إلى من يقوم بالإعداد، ومن يقوم بالإعداد في هاته الحالة هي السلطة التنفيذية التي تمثل الإدارة في البلاد، وكذلك هو عمل تشريعي بالنظر على من يقوم بالإعداد والإقرار فالسلطة المختصة في هاته الحالة هي السلطة التشريعية التي تمثل الهيئة المكلفة بسن القوانين، إذا فالميزانية العامة هي عمل إداري وتشريعي، إلا أنه وبالنظر إلى جميع هاته الاتجاهات فإن الرأي الراجح هنا يتمثل في كون أن الميزانية العامة لا تتحقق إلا بموافقة البرلمان ومصادقته عليها، فالكلمة الأخيرة في إقرار الميزانية أو عدم إقرارها يرجع للسلطة المختصة بسن القوانين، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المراحل التي تمر بها لصدورها هي مراحل يمر بها أي مشروع آخر⁽¹⁾.

2/ أنواع الميزانية العامة للدولة:

أ/ التقسيم التقليدي للميزانية العامة: يعتمد على ثلاث معايير: وظيفي، إداري ونوعي.

أ-1 التقسيم الوظيفي: وهو تصنيف لجميع النفقات العامة ثم تبويبها في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة.

فالمعيار المأخوذ به في هذا التقسيم هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي من أجلها ينفق المال العام، ولاستخدام هذا المعيار يتطلب بداية توزيع الكثير من بنود النفقات العامة الثابتة لا تمثل في حد ذاتها وظيفة مستقلة مثل: نفقات رئاسة الجمهورية، مع ذلك فإنه يتحسن وضع بعض النفقات العامة في بعد مستقل بالرغم من أنها في حد ذاتها لا تتجزز وظيفة معينة مثل: نفقات خدمة الدين العام، فبالإضافة إلى صعوبة توزيع نفقات خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة، فإن لها من الأهمية الخاصة ما يبرر بقاءها في بند واضح ومتميز⁽²⁾. ولهذا النوع من التقسيم يمكن من تحليل النشاط الحكومي وتتبع التغيرات التي

⁽¹⁾ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع السابق ، ص 35.

⁽²⁾ حامد عبد المجيد دراز و سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، القسم الأول، ط1، مصر، الدار الجامعية، 2002، ص ص 121 - 126.

تحدث في طبيعة النشاط الحكومي ونطاقه من عام لآخر، كذلك يمكن دراسته وكمقارنة النفقات العامة وتطور توزيعها بين مختلف الوظائف.

أ-2 التقسيم الإداري: هو انعكاس للخريطة التنظيمية أو الهيكل الإداري للدولة، يظهر هذا الجانب من النفقات العامة في الميزانية طبقا لهذا التقسيم موزعا على أقسام رئيسية حيث يخصص لكل وحدة حكومية قسم مستقل تم تصنيف هذه الأقسام بدورها إلى تقسيمات فرعية تعكس تفاصيل الهيكل التنظيمي.

أ-3 التقسيم النوعي: يجري تصنيف النفقات العامة لكل وحدة وفقا للمادة أو الخدمة التي تشكل مصرفا للإنفاق العام، فتخصص لكل وحدة من الوحدات الحكومية قسم مستقل تتفرع عنه تقسيمات متدرجة حتى اصغر فرع حكومي، وبعد ذلك تصنف النفقات العامة الخاصة بكل وحدة حكومية وبكل نوع منها تصنيفا نوعيا، وذلك وفقا لمصارف الإنفاق⁽¹⁾.

ب/ التقسيم الحديث للميزانية العامة: يمكن تقسيمها كالآتي:

ب-1 ميزانية الأداء: تتضمن مجموع الإنجازات والخدمات التي تؤديها الدولة وذلك لمعرفة حجم النتائج للأعمال الحكومية والجدوى الاقتصادية من كل مشروع ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية لها، بمعنى أنها تكون مبنية على أهداف مسبقة ومحددة من عمليات التحصيل والإنفاق، من الأهمية التي يقدمها هذا النوع من الميزانيات أنها تتناسب مع حجم العمل الذي تقوم به الدولة، مما يؤدي إلى تنظيمه وتحديده بصورة سهلة ومبسطة⁽²⁾.

ب-2 ميزانية التخطيط والبرمجة⁽³⁾: يقوم هذا النوع بتوفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات وذلك لمساعدتهم على إتخاذ القرارات المناسبة والتي تسعى إلى إستخدام الإمكانيات

⁽¹⁾ سلامي تومي، >> ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية- دراسة حالة الجزائر - (1993-2000) <<، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 55.

⁽²⁾ مفتاح فاطمة، المرجع السابق، ص ص 37-38.

⁽³⁾ سلامي تومي، المرجع السابق، ص 55.

وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية .

ب-3 الميزانية الصفرية: يقصد بها تمويل البرامج وتوفير الأموال اللازمة لها دون الأخذ بعين الاعتبار لما تم صرفه عليها سابقا بمعنى أنها تبدأ من نقطة الصفر وكان تلك البرامج جديدة، أي أنها تحدد تكلفة كل برنامج في بداية السنة المالية حتى ولو كان البرنامج يحتاج لسنوات لتحقيقه.

3/ المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة: للميزانية العامة مبادئ وقواعد تقوم عليها وهي كما يلي: (1)

أ- **وحدة الميزانية:** يقصد بها أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة ميزانية واحدة⁽²⁾، ويستند هذا المبدأ على عدة مبررات من بينها:

المبرر المالي: فهو يساعد على بيان المركز المالي للدولة من خلال جمع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة.

المبرر السياسي: فإنه يسهل مهمة البرلمان في اعتماد الميزانية والرقابة على تنفيذها، إلا أن لمبدأ وحدة الميزانية استثناءات، وجب التطرق إليها وكما أشار إليها الدكتور محمود شاكر عصفور في كتابه أصول الموازنة العامة والتي عبر عنها بما يلي:

أ-1 الموازنات غير العادية: باعتبار أن النفقات مقسمة إلى عادية وغير عادية، فالعادية منها لا تشكل استثناء على مبدأ الوحدة، إلا أن النفقات الغير عادية تعتبر هي الاستثناء لأنها تتصف في الغالب بعدم التكرار وتشمل نفقات المشاريع الائتمانية الكبير ونفقات الحروب الطارئة، كذلك بالنسبة للإيرادات فهناك العادية والغير العادية فهذه الأخيرة تشكل

(1) فوزي عطوي، المالية العامة -النظم الضريبية والموازنة العامة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص ص 332-333.

الاستثناء الوارد على مبدأ وحدة الإيرادات باعتبارها لا تتكرر سنويا كالقروض والإعانات الخارجية و الإصدار النقدي الجديد.

أ- 2 الموازنات المستقلة: هي الموازنات التابعة للمؤسسات العامة التي تنظم بشكل مستقل عن موازنة الدولة، تظهر في وثائق خاصة بها وتصدر في وثائق منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وتعتمد من قبل مجالس الإدارة الخاصة بها⁽¹⁾.

أ - 3 الموازنات الملحقة: سميت بالملحقة لكونها تلحق بوثيقة ميزانية الدولة، وتعتبر إستثناء لكون أن جميع إيراداتها ونفقاتها لا تدرج في الموازنة العامة، ولا تظهر بشكل تفصيلي في الجداول الرئيسية للإيرادات والنفقات العامة⁽²⁾.

ب - سنوية الميزانية العامة: من المفترض أن تكون الميزانية العامة دورية حتى يتحقق الإشراف البرلماني على الأعمال الحكومية، وعلى أساس ذلك يكون الإذن بالنفقات والإيرادات العامة لمدة محدودة جرت العادة على أن تكون (12) شهر ولا يشترط ارتباطها بالسنة الميلادية أو الهجرية وإنما بتغطيتها بالمدة آنفا. وعلى أساس ذلك تختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى.

ج - عمومية الميزانية العامة: ويقصد بهذا المبدأ أن تشمل الميزانية العامة كافة الإيرادات والنفقات العامة مهما كبر حجمها وصغر دون إسقاط شيء منها، بمعنى آخر عدم إتباع طريقة الميزانية الصافية بخصم النفقات من الإيرادات وإجراء مقاصة بينهما، بحيث لا يدرج من باب المصروفات العامة إلى فائض المصروفات على الإيرادات العامة، ولا يدرج في باب الإيرادات العامة إلا فائض الإيرادات العامة على النفقات العامة⁽³⁾.

⁽¹⁾ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008، ص 58.

⁽²⁾ Denidni Yahia, *la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie* , Ed4,

Alger, OPU,2002,p p125-127.

⁽³⁾ سالم عبد الحسين سالم، المرجع السابق، ص247.

د - شيوع الميزانية أو عدم تخصيص الإيرادات: هذا المبدأ يخص الواردات فقط من دون اتفاقات، لأن إجازة السلطة المشرعة للإيرادات بصورة إجمالية ومن دون تخصيص لاستخداماتها، تختلف عن إجازتها للنفقات، إنه تتم هذه الأخيرة بطريقة تفصيلية يبين فيها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق.

هـ - توازن الميزانية: يعني التعادل بين النفقات والإيرادات في ميزانية السنة المالية الواحدة للدولة⁽¹⁾، أي أن وثيقة الموازنة العامة يجب أن تكون متوازنة وهذا للرغبة في مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطية من أثر تضخمي أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى، إلا أن هذا المبدأ فقد الكثير من مميزاته نظراً لأن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الموازنة أنه كارثة مالية وذلك على ضوء التطورات المالية الاقتصادية التي تميز القرن الحالي، غير أن هذا لا يستبعد فكرة التوازن ويميل إلى أوسع من ذلك خلال التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى عجز مؤقت في الموازنة وهذا ما يسمى بنظرية العجز المؤقت⁽²⁾.

الفرع الثاني: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة سيتم التكم في هذا الفرع عن مراحل إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، أو ما يسمى بدورة الميزانية وذلك في نقطتين: الأولى سنعرض فيها السلطة المختصة بإعداد وتحضير الميزانية، وكذا التطرق للإجراءات الإجرائية اللازمة، أما في النقطة الثانية فسننظر إلى كيفية اعتماد ميزانية الدولة وما هي السلطة المخول لها هذه الصلاحية.

أولاً: إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة: لإعداد وتحضير الميزانية وجب التطرق إلى السلطة المختصة بهذا الإعداد، كذا الإجراءات المتبعة في ذلك وكيفية تقدير كل من الإيرادات والنفقات وهذا كله كالاتي:

⁽¹⁾ فوزي عطوي، المرجع السابق، ص ص 237-239 .

⁽²⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 11.

1/ السلطة المختصة بإعداد الميزانية.

لقد تعددت طرق تحضير وإعداد الميزانية بتعدد النظم عبر الدول، إلا أنه وفي الغالب يتم إلقاء تحضير وإعداد الميزانية على عاتق السلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة هي التي تقع عليها مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فتحضير الميزانية ما هو إلا ترجمة مالية وفنية للسياسات والبرامج التي تضعها السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس فإن أمر تحضير الميزانية يترك لها⁽¹⁾.

فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تخص اعتماد الميزانية، بطبيعة الحال فإن الحكومة هي الأقدر على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل مرفق للدولة بفروعه المختلفة كذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة⁽²⁾.

2/ **الإجراءات المتبعة في إعدادات وتحضير الميزانية:** باعتبار أن وزير المالية هو النص الذي يمثل السلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال من الإيرادات والنفقات للسنة المالية الحلية المقبلة في موعد يحدده من خلال الإجراءات التالية⁽³⁾:

أ/ إعداد مشروع الميزانية العامة وذلك يوضع في إطار يتضمن التوجهات السياسية المالية، وكذا تقدير إمكانية الخدمة العمومية ومتطلبات الاتفاق العام بالإضافة لذلك وضع خطة عامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب/ يتم إصدار منشور للميزانية العامة من قبل وزارة المالية وإرساله إلى جميع الوزارات يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الميزانية.

ج/ إعداد مشروعات ميزانيات الوزارات.

⁽¹⁾ حامد عبد المجيد وراز وسميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 78.

⁽²⁾ محرزي محمود عباس، المرجع السابق، ص 350.

⁽³⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 16-17.

د/ مناقشة مشروعات ميزانية الوزارات.

هـ/ إعداد الإطار النهائي للميزانية.

3/ تقدير النفقات والإيرادات:

أ/ تقدير الإيرادات:

أ-1/ طريقة حساب السنة قبل الأخيرة: تقدر الإيرادات في ميزانية معينة على أساس إيرادات الفعلية لآخر سنة مالية منتهية، مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا ما استلزمه بسبب خاص يتوقع حدوثه⁽¹⁾.

أ-2/ طريقة الزيادة السنوية: تقوم هذه الطريقة على تقدير الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات في سنوات معينة سابقا، ويضاف إلى ذلك نسب زيادة مئوية تحتمل الزيادة المضطرة في الدخل القومي.

أ-3/ طريقة التقدير المباشر: تعتبر هذه الطريقة المطبقة في الوقت الراهن، بحيث تقوم على أساس ترك حرية كبيرة للقائمين بالتقدير، فيمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي تحققت في السنوات السابقة وكذلك دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها تلك الظروف خلال السنة المقبلة⁽²⁾.

ب/ تقدير النفقات:

ب-1/ الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية: ويقصد بها تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، هذا بالنسبة للاعتمادات المحددة، أما الاعتمادات التقديرية يختص هذا النوع بالنفقات التي لا

⁽¹⁾ سيروان عدنان ميزر الزهاوي، المرجع السابق، ص 41-42.

⁽²⁾ سيروان عدنان ميزر الزهاوي، المرجع السابق، ص 43.

يمكن تقديرها إلا على وجه قريب، فتطبق على المشروعات والمرافق الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد.

ب-2/ اعتمادات البرامج: ويقصد بها المشروعات التي تستغرق في تنفيذها مدة طويلة تتجاوز السنة ويتم تنفيذها بطريقتين، طريقة اعتمادات الارتباط (الربط) وطريقة اعتمادات البرامج لتنفيذ هذه البرامج⁽¹⁾.

ثانياً: اعتماد الميزانية العامة للدولة:

تختص السلطة التشريعية في مرحلة اعتماد الميزانية العامة، فعلى البرلمان لكونه ممثل الشعب تقع مسؤولية التحقق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية، وذلك بمتابعة تنفيذها والتأكد من حسن أدائها بالشكل المطلوب، وطبقاً لمشروع الميزانية، وذلك بمتابعة تنفيذها والتأكد من حسن أدائها بالشكل المطلوب⁽²⁾. وطبقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" يعد الاعتماد من قبل السلطة التشريعية شرط أساسي لا يجب الاستغناء عنه، ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل تتمثل فيما يلي:

1/ مرحلة المناقشة العامة:

يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة في البرلمان، وتتصب هذه المناقشة على كفاءات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

2/ مرحلة المناقشة التفصيلية:

تختص بهاته المرحلة لجنة متخصصة تتمثل في لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية حيث تقوم بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقرير المناقشة إلى المجلس.

⁽¹⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 18.

⁽²⁾ حامد عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 95.

3/مرحلة المناقشة النهائية:

تتم مناقشة تقرير اللجنة، ثم يصوت على الميزانية العامة بأبوابها وفروعها وفق للدستور والقوانين المعمول بها، إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه " قانون المالية " وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة⁽¹⁾.

وبعد القيام بجميع هاته الإجراءات فإنه يتم تنفيذ الميزانية من قبل السلطة التنفيذية والتي توكلها للوزارة المكلفة وذلك حسب ما ورد فيها وتطبيقا لها.

المطلب الثاني: نشأة وتطور الميزانية العامة

في هذا المطلب الذي يعتبر الجانب التاريخي للميزانية العامة سنعالج نشوء الميزانية العامة في فرعين، الفرع الأول يتضمن نشأة الميزانية أما الفرع الثاني سنراعي تطور الميزانية العامة للدولة في الجزائر.

الفرع الأول: نشأة الميزانية العامة للدولة

سنعرض في هذا الفرع إلى نشأة الميزانية العامة في كل من العصور ما قبل الإسلام، وكذا في عصر الإسلام، وأخيرا في العصر الحديث.

أولاً: الميزانية العامة في عصور ما قبل الإسلام

لم يكن لمفهوم الميزانية وجود في فترة ما قبل الإسلام وذلك بسبب محدودية النفقات والإيرادات وسهولة توزيعها حسب الأولوية دون ما الحاجة إلى ميزانية عامة لتبويب الإيرادات والنفقات، ولكن ما انتظمت المجتمعات البدائية في شكل دول فرضت وازدادت الضرائب وأصبح التفكير في كيفية تنظيم هذه التكاليف وذلك من أجل ضبطها وملاءمتها وإمكانية التصرف بعائداتها⁽²⁾.

⁽¹⁾ محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 363 إلى 365.

⁽²⁾ عدنان سيروان ميزرا الزهاوي، المرجع السابق، ص 11.

إذا فإن أول حضارة عرفت أولى أشكال الميزانية هي الحضارة المصرية القديمة، إذ قام سيدنا يوسف عليه السلام بإعداد ميزانية القمح المتوقع حصاده في الدولة ثم حدد حجم الإنفاق والاستهلاك بناء على ذلك وهذا طبعاً نتبعاً للآية الكريمة حيث قال تعالى: ﴿قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْهَا﴾ سورة يوسف الآية 55 .

أما على مستوى الحضارة الرومانية فقد ظهرت الميزانية بشكل بدائي في زمن الإمبراطور "ميزو" وذلك في عام 56 م، إذ كانت النفقات التي تتفقاها الدولة وعائداتها مبنية وموضوعة بشكل سنوي. ويعتقد الكثير من المفكرين أن الرومان هم أول من اضطروا إلى تنظيم إيرادات الدولة ونفقاتها في إطار الموازنة العامة، نظراً لاتساع رقعة الإمبراطورية، حيث كانت توضع لمدة 05 سنوات⁽¹⁾.

وكذلك من دون أن ننسى الحضارة السومرية والآشورية والبابلية بالعراق فقد أقامت هاته الحضارات قواعد خاصة للمقاسات التجارية والصناعية والزراعية والحرفية، تلوح هذه القواعد على معرفتهم لإيرادات ونفقات وكيفية موازنتها، واكتشاف الألواح الطينية في المناطق الأثرية في أور وآشور وبابل بالعراق ما يعد إلا دليلاً على وجود تسجيلات محاسبية ورقابية لموجودات خزائن الدولة وبالتالي وجود تنظيمات وقواعد خاصة بالميزانية⁽²⁾.

ثانياً: نشأة الميزانية في الإسلام

بعد ظهور الرسالة المحمدية و تجلي الإسلام جاء تأسيس وفرض الضرائب وطرق توزيع مواردها و ذلك من أجل تنظيم الموارد والإنفاق في إطار الأحكام والممارسات التي وضعها الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده.

ومع غياب وضع للميزانية العامة للدولة في البداية عمدت النظم المالية في الإسلام على تنظيم العمليات المالية وضبط الموارد والإنفاق وتسجيلها وذلك بالأخذ بفكرة الدواوين التي تبناه الخليفة عمر بن الخطاب، والدواوين تعني السجل بصورة عامة إلى أن صار

⁽¹⁾ حكيم بوجطو، «الموازنة العامة وآفاق العصرية - حالة الجزائر -»، رسالة ماجستير في علوم التسيير تخصص: مالية ومحاسبة، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي - الدكتور يحي فارس - المدينة، 2007/ 2008، ص 03.

⁽²⁾ عدنان سيروان ميزرا الزهاوي، المرجع السابق، ص ص 11-12.

معنى الديوان أو الدواوين يطلق على المكان لذي يحفظ فيه السجل، بحيث عرفه **القلقشندي** بأنه: **إسم للموضع الذي يجلس فيه الكتاب، وتبعاً للقاعدة العمرية كان للخزينة حساب خاص يدون فيه رقم الخارج والداخل. إلا أن إستقرار الدواوين يعود ما بعد الخلفاء الراشدين في العصر الأموي حيث تم تقسيم الدواوين حسب المهام المناطة لكل ديوان، مثل ديوان الخراج، ديوان الصدقة، ديوان النفقات.**

وعليه يمكن القول أن أول ميزانية في الإسلام كانت في عهد النبي محمد صلى الله عليه وسلم، حيث كان يكتب كل ما يرد إليه من إيرادات وكان يجري تقديراً لهل قبل ورودها، ويتمثل ذلك في حصر الثمار وتقديرها وكتابة الصدقات وأخماس الغنائم، وكان يتولى هذه العمليات أمناء على المال ويحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات التي يمكن تقديرها مل سجل نفقات المسلمين وذريتهم لكي توزع عليهم الأعطيات طبقاً لها ويعد العدة للنفقات غير المتوقعة ن فيدر لها جزءاً من الإيرادات العامة لمواجهةها عند حدوثها⁽¹⁾.

ثالثاً: نشأة الميزانية في العصر الحديث

لقد ارتبط ظهور فكرة الميزانية العامة في العصر الحديث بتكوين الدولة وكذا بتطور نظام الحكم فيها كما تأثرت تأثيراً كبيراً بزيادة نشاطات الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ففي بعض الدول الغربية يعود الفضل في تطوير فكرة الميزانية العامة إلى إنجلترا وذلك نتيجة لصراع بين الحاكم والبرلمان، وكذا زيادة تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحاكم وتحديد وتبيان سلطاته المالية والتي تتمثل في ضرورة رجوع الملك إلى ممثلي الشعب قبل فرض أية ضريبة على الشعب، وبمقتضى الوثيقة التي وقع عليها الملك "يوحنا" سنة 1217 والتي سميت **بالماغنا كارتا magnacharta**، حيث تحدت سلطات الحاكم فيما يتعلق بفرض الضرائب على أفراد الشعب، وأصبح لابد من عرض الضريبة على مجلس العموم وأخذ موافقته عليها.

⁽¹⁾ محمود شكري فهيمي، الموازنة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، ط1. لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1990، ص ص 15-17.

وكانت هذه البداية لظهور الميزانية إلى أن تطورت على إثر ثورة 1688 في إنجلترا وكذا صدور وثيقة الحقوق **BILL OF RIIGHTS** التي منحت للبرلمان الحق في رقابة إنفاق حصيلّة الضرائب، والمصادقة على النفقات بوجه عام، إلى أن تقرر (مبدأ) الإعتماد السنوي للميزانية العامة)، وأصبح وزير الخزانة في إنجلترا يظهر سنويا في البرلمان ليعرض على أعضاءه صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة ويعرض أيضا موازنة الدولة وما تحتويه من إيرادات ونفقات وبيان الفائض أو العجز المتوقع في الموازنة العامة وخطة الحكومة في هاتين الحالتين⁽¹⁾.

وبالنظر إلى أن الميزانية العامة أول ما نشأت في إنجلترا إلا أن هاته النشأة تطورت وانتشرت في الدول الأوروبية ثم عمت لتشمل أرجاء نظم البلدان الأخرى، ومن هاته البلدان فرنسا التي كان لها الفضل في تحسين عدة جوانب هامة، حيث إجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها سلطة تشريعية على الحكومة وقرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، ثم إمتدت إلى ضرورة الرقابة على الإنفاق المال العام⁽²⁾.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للميزانية العامة في الجزائر

وجب التطرق للتطور التاريخي لميزانية الدولة في الجزائر، وذلك لتبيان المراحل التي مرت بها الميزانية العامة من خلال مرحلة ما قبل الإستعمار، وكذا أثناء الحقبة الإستعمارية، وأخيرا في الجزائر المستقلة، هذا ما سيتم تناولته من خلال المراحل التالية:

أولاً: خلال الحكم العثماني: شهدت الجزائر في هذه الفترة تنظيمًا ماليًا مشابهًا لباقي الأقطار الإسلامية في ظل العهد العثماني حيث كان يعتمد على مصادر دخل محددة وكذا وجوه

⁽¹⁾ محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ص 19-16.

⁽²⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 03.

إنفاق معينة، هذه المصادر تخضع لإحكام الشريعة الإسلامية والتنظيمات العثمانية بما يتماشى ووضعية الدولة، وذلك باعتبار الخزينة العامة العصب الحساس للدولة⁽¹⁾.

ثانياً: **أثناء الحقبة الإستعمارية:** ترجع بداية ظهور النظام الموازي في الجزائر خلال الفترة الإستعمارية إلى سنة **1833**، بحيث قامت لجنة خاصة بتقسيم النفقات الخاصة بالجزائر إلى قسمين: قسم خاص بالحرب وتدعيم النفقات العسكرية وقسم يسمى بالموازنة ويدعم النفقات المدنية⁽²⁾.

وبالرغم من محافظة السلطات الإستعمارية الفرنسية على الضرائب التي كانت سائدة خلال العهد العثماني لكونها الحد الأدنى المضمون للخزينة الفرنسية، إلا أنه قد تغيرت هيكله الميزانية الجزائرية كثيراً خلال الفترة الممتدة من **1845** إلى **1959** حيث قسمت هذه الفترة إلى أربع أقسام كالآتي: ⁽³⁾

01/ كانت الميزانية تلحق بوزير الحرب هذا كان في فترة ما بين **1845** إلى **1860**.

02/ كان للحاكم العام هو الذي يعد مشروع الميزانية ويتم إرساله إلى وزير الحرب لإدراجه ضمن الميزانية (**1881/1860**).

03/ أما بعد سنة **1881** إلى غاية **1920** تم إلحاق المصالح الجزائرية مباشرة بالوزارات المعنية وأصبحت لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالإستقلال المالي، بمعنى أنه في هاته المرحلة لا توجد ميزانية خاصة بالجزائر.

04/ و ابتداء من تاريخ **19 ديسمبر 1920** وضعت ميزانية خاصة بالجزائر تضم نفقاتها وإيراداتها وقد أعطي لها إسم الميزانية الجزائرية الكاملة وتم تقسيمها على رئيسية وملحقة وحسابات خاصة بالخزينة، كان هذا إلى غاية **1959**.

⁽¹⁾ عبد العزيز بلواضح، <<الحكومة والموازنة العامة للدولة مع التطبيق على حالة الجزائر>>، رسالة ماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص: نفود مالية وبنوك، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامع عمار التليجي بالأغواط، 2011/2012، ص 97

⁽²⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 84.

⁽³⁾ عبد العزيز بلواضح، المرجع السابق، ص 98.

أما في سنة **1959** إلى غاية الإستقلال تم وضع هياكل للميزانية وإجراءات مالية جديدة خاصة بالجزائر، وقلصت الميزانية الجزائرية في ميزانية لاتحتوي إلا على نفقات المصالح المدنية وهذا بإعتماد فرنسا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ثالثاً: بعد الإستقلال

غداة الإستقلال قدمت الحكومة الجزائرية أول ميزانية للجزائر المستقلة إتسمت بطابع المحافظة على سير جهاز الدولة ،حيث تم بموجب القانون **62-157** المؤرخ في **1962/12/31**، إقرار مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية ماعدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية.

ومع صدور دستور **1963** المؤرخ في **1963/12/10** أعترف للمجلس الوطني بإختصاصه في مجال الميزانية،الذي صادق على قوانين المالية لسنوات **63.64.65** التي جاءت بعناصر قانونية كان لها الأثر في تطور نظام الميزانية العامة في الجزائر، إلا أنها كانت خاضعة للنظام المقرر في التشريع المالي الساري بداية إستقلال البلاد.

وبعد حدوث التغيير السياسي في **19 جوان 1965** وإلغاء العمل بالدستور حل المجلس الوطني وإقرار التشريع بالأوامر، سنت قوانين المالية بإجراءات تشريعية هامة تتعلق بنظام الميزانية العامة⁽¹⁾.

وبعد مرور العديد من قوانين المالية إلى غاية صدور قانون **84-17** المؤرخ في **1984 /07/07** بينت معالم المالية العامة للدولة الجزائرية خاصة ما يتعلق منها بالإيرادات والنفقات العامة وكذا الميزانيات الملحقة وعمليات الخزينة وكيفية تحضير قوانين المالية.

إلا أن هذا القانون لم يبقى على حاله فإنه قد تعرض لعدة تعديلات وتتميمات، وذلك نظرا للتطورات الحاصلة وكذا الحاجة إلى التطور ومسايرة التحولات الإقتصادية العالمية، وجعل المالية العامة أداة فعالة في هذا المجال وكذلك وجوب تحديد الإطار المنهجي للميزانية العامة للدولة في الجزائر⁽²⁾.

⁽¹⁾ حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 86.

⁽²⁾ عبد العزيز بلواضح، المرجع نفسه ، ص100.

المبحث الثاني: سلطات البرلمان التشريعية والرقابية

تسعى الهيئة الممثلة من طرف الشعب بإختلاف إنشاءها ونظمها وتشكيلها في جميع أنحاء المعمورة إلى هدف واحد يتمثل في تمثيل الشعب وإشراكه في الحكم، بحيث أنه لا يمكن إعتبار بديمقراطية الدول إلا بإشراك الشعوب في الحكم هذا حسب ما يؤكدّه أغلب فقهاء القانون الدستوري، وعلى هذا الأساس فقد منح للبرلمان أو السلطة التشريعية سلطان أو صلاحيات تبين الدور الذي يؤديه في الدولة تجاه الشعب، إلا أن هاته الصلاحيات تختلف من دولة لأخرى وكذا الإجراءات التي تؤدي بها، سواءا في الدور التشريعي الذي يعتبر الدور الأساسي له أو في الدور الرقابي، فمن خلال هذا الطرح الوجيز يمكن أن نفصل الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، الأول سنتناول فيه الدور التشريعي للبرلمان، أما في المطلب الثاني فسننتظر إلى الدور الرقابي للبرلمان.

وذلك كما يلي:

المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان

المطلب الثاني: الدور الرقابي للبرلمان

المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان

يمكن اعتبار أن أوجه الدور التشريعي للبرلمان متعددة ومختلفة بتعدد الأنظمة الحاكمة في الدول، وبالرغم من إختلاف الوسيلة إلا أن الغاية تتحقق في غالب الأحيان في جميع هاته الأنظمة، إذا فهذه الغاية تتمثل في كون أنه بإمكان السلطة التشريعية المشاركة في صناعة القرارات في الدولة وذلك بإقتراح القوانين والمصادقة على المشاريع القانونية التي توضع من قبل الحكومة.

وعليه في هذا الصدد سنحاول دراسة المفهوم العام للدور التشريعي للبرلمان في الفرع

الأول أما في الفرع الثاني سنعالج هذا الدور في الحالة الجزائرية.

الفرع الأول: المفهوم العام للدور التشريعي للبرلمان

يستلزم للدراسة في هذا الموضوع التوجه إلى المفهوم العام للدور التشريعي للبرلمان^(*)، وذلك من خلال الأخذ بعين الاعتبار الإطار التاريخي لتشريع وكذا التعريف بالتشريع في القانون المقارن وهذا في نقطتين متتاليتين على التوالي.

أولاً: الإطار التاريخي للتشريع البرلماني⁽¹⁾

نشأ التشريع البرلماني بنشوء البرلمانات، وعليه يمكن الاعتداد بنشأة البرلمانات البريطانية، بحيث أن بريطانيا كانت السبابة في أغلب الأوقات فيما نراه في وقتنا الحاضر من ديمقراطيات النظم السياسية السائدة في البلدان.

فنشأة البرلمان ترجع إلى إنجلترا وتقاليد الملكية القديمة، بحيث كان يوجد بجوار الملك مجالس استشارية وضعها الملك بنفسه فلا تتعد إلا بإرادته، وكانت تتكون من رجال الكنيسة وكبار طبقة الأعيان ورجال التاج، وأطلق عليها اسم البرلمان أو المجلس الكبير، فكانت مهمة هذا المجلس استشارية فقط إلى غاية القرن الثاني عشر. ودعت الضرورة الملحة إلى وجوب إبراز فعالية البرلمان وخاصة بعد الأحداث التي جرت بين الملك والمجلس الكبير، فقد خطى هذا المجلس خطوة تمثلت في كون أن الملك لا يمكن أن يصدر قانوناً إلا أخذه وعرضه على المجلس لإبداء الرأي والمناقشة حوله إلا أن البرلمان أخذ يجتمع بصفة دورية ويمارس وظائف عديدة بحيث أنه تحلل تدريجياً عن تدخل الملك، وبعد توالي الأحداث

^{*} البرلمان تستعمل في اللغتين الفرنسية والإنجليزية في القرن الثالث عشر للإشارة إلى أي إجتماع للمناقشة وكلمة مشتقة من الفعل الفرنسي parler تكلم ويطلق عليها أيضاً مصطلح corps législatif والتي تعني الهيئة التشريعية أي السلطة أو الجهة التي تقوم بوظيفة التشريع في الدولة، وقد يطلق عليها اسم مجلس النواب أو الجمعية الوطنية أو مجلس الأمة أو مجلس الشعب " أنظر: 01 - أحمد طعيبة. <دور السلطة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي - حالة الجزائر>>. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع: التنظيم السياسي والإداري. كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة. 2007. ص 503. - 02 الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية (سنة 1999) مجمع اللغة العربية بمصر، ص 30.

⁽¹⁾ أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 50.

وإحداث تطورات على مستوى البرلمان حيث أن السلطات الممنوحة له مما أدى إلى الكثير من المنازعات بين الملك والبرلمان إلى أن اندلعت ثورة 1688 التي قيدت الملكية ودعمت اختصاصات البرلمان في التشريع بشكل متفاوت وكبير كان ذلك بمقتضى قانون الحقوق الصادر عام 1689.

إلى أن تطورت الاختصاصات التشريعية للبرلمان في كل من البلدان الغربية وخاصة الأوربية وذلك بعد العديد من الثورات الشعبية التي قامت ضد التسلطية الملكية والإمبراطورية وذلك بقيام أنظمة جمهورية تقوم على أساس الديمقراطية من كل جوانبها وخاصة السياسية، ولقد سارت البلدان العربية في مجرى البلدان الغربية وارتبطت أنظمتها بمبادئ الديمقراطية التي سادت في العالم وذلك خاصة بعد نيلها للاستقلال فكان للتشريع البرلماني النصيب الأكبر من ذلك⁽¹⁾.

ثانياً: التعريف بالتشريع البرلماني

هناك عدة تعريفات بالنظر للزوايا التي تنظم فيها إلى التشريع، حيث نجد ما يلي:

1/- تعريف تشريع البرلماني وفق الشريعة الإسلامية: تطبيقاً للآية الكريمة حيث قال الله تعالى: ﴿ **وَمَا آتَاكُمْ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا** ﴾ سورة الحشر الآية 07، فإن سلطة التشريع هي بيان حكم تقتضيه الشريعة القائمة التي جاء بها القرآن الكريم وتفسيرها وتطبيقها، فالرسول صلى الله عليه وسلم هو الذي يتولى هاته المهمة (مهمة التبين) ثم تولاها بعده الخلفاء وعلماء الصحابة ثم خلفاءهم من بعدهم.

⁽¹⁾ أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 50.

وباعتبار سلطة التشريع بيد الله عز وجل فإنها ليست بيد أحد من الناس، إلا بإذن يمهده الله بسلطان من عنده بكتاب أتباع الرسول صلى الله عليه وسلم فيما يأخذ وينهى عنه⁽¹⁾.

أما بعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم فوجد في هاته الحالة ما يسمى بالتكليف الجماعي للأمة الإسلامية أي يعتبر من الولاية العامة للمسلمين الذين يجب عليهم أن يقوموا بتلك المهام بأنفسهم، أو أن يولوا أفرادا من بينهم يكون مهامهم البحث وللنظر (الاجتهاد) ثم التشريع للأمة، وعليه فليس هناك ما يمنع من أن يختص نفر من الأمة بالنفقة والمعرفة في مجال معين من شؤون الحياة ليكونوا فيه من أهل خبرة، وذلك نظرا لقوله تعالى: ﴿فلولا نفر من كل فرقة منهم طائفة ليتفقهوا في الدين ولينذروا قومهم إذا رجعوا إليهم لعلهم يحذرون﴾ التوبة الآية 122 - .

ومن مصادر التشريع في نظام الحكم الإسلامي، القرآن الكريم فمثلا في مجال إقامة الحدود قال تعالى ﴿والمارق والمارقة فاقطعوا أيديهما﴾ المائدة آية 38، وكذلك السنة النبوية وذلك حسب آية الكريمة قال تعالى ﴿من بطع الرسول فقد أظلم الله﴾ سورة النساء الآية 80.

2/ تعريف التشريع البرلماني في النظم الوضعية:

التشريع في نظام الحكم الوضعي يعتبر التشريع هو القانون، حيث يعرف على أنه: >> مجموعة من القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية وتتوفر على جزء يكفل طاعتها واحترامها>>⁽²⁾، والقانون ضرورة تستوجبها طبيعة الإنسان المدينة لأنه لا يستطيع العيش منفرد أو منعزل عن أبناء جنسه، بل يحتاج دائما أن يكون ضمن جماعة ولكن الإنسان أناني بطبعه.

وبالتالي يحاول دائما الاستئثار بأكبر قدر ممكن من خيارات المجتمع والحصول على أكبر قدر ممكن من السلطة، هذا التطرف يؤدي إلى تضارب المصالح بين أفراد المجتمع

⁽¹⁾ ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) دراسة مقارنة،

ط1، فاليتا مالطا، منشورات ELGF. 2002. صص 19-26.

⁽²⁾ حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، ط1، عنابة (الجزائر)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، صص 08.

الواحد وقيام النزاعات مما يستوجب إيجاد قواعد قانونية ملزمة لتنظيم المصالح المتضاربة ومنع قيام النزاعات أو تسويتها في حالة نشوبها⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول أن السلطة التشريعية هي التي تمارس التشريع فعليا كالشعب نفسه أو المجالس النيابية أو من يخوله الشعب هاته الصلاحية فسن القوانين يتم بواسطة هيئات مخولة قانونا بالتشريع، فالشعب أساسا هو من يضع قواعد الملزمة أصالة أو وكالة وفق المنظور الحديث للسلطة التشريعية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الدور التشريعي للبرلمان في الجزائر

يتميز الدور التشريعي للبرلمان في الجزائر لكونه ساير العديد من الأحداث والتطورات التي مرت بها الجزائر على جميع المستويات السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية، ومن خلال هذا الجزء سنقوم بدراسة الدور التشريعي لبرلمان خلال هذا الجزء سنقوم بدراسة الدور التشريعي للبرلمان خلال الأحادية النسبية هذا في النقطة الأولى أما على مستوى النقطة الثانية سنتطرق إلى الدور التشريعي في البرلمان في ثنائية المجلس.

أولاً: التشريع البرلماني في نظام المجلس الواحد système Unicaméral⁽³⁾
 أثناء المرحلة الانتقالية التي جاءت بعد توقيف إطلاق النار تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 20 سبتمبر 1962 الذي حددت مهامه في ثلاثة: تعيين الحكومة، التشريع باسم الشعب، وضع دستور للجزائر، والتصويت عليه وقد استمر هذا المجلس إلى غاية 20 سبتمبر 1964، حيث انتخب المجلس الوطني في هذا التاريخ حسب ما نصت عليه المادة

⁽¹⁾ حسني بوديار، المرجع السابق، ص 08.

⁽²⁾ ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص 21.

⁽³⁾ ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، (ط-9)، عناية (الجزائر)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007، ص ص

رقم 77 من دستور 1963 حيث نصت على أنه <>يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب الحكومة>>(1).

ويتولى المجلس الوطني ممارسة التشريع وذلك بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي تودع لدى مكتبة من طرف الحكومة والنواب بواسطة لجانه المختصة (تسعة لجان) كما خوله الدستور أيضا حق المبادرة بالتعديل الدستور يتوفر شرط الأغلبية المطلقة الأعضاء المجلس الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 71 من دستور 1963 " ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا"(2).

وعليه نستطيع القول أن الدور التشريعي للبرلمان في هاته الفترة لم تعطى له أية تأثيرات نظر لكون دستور 1963 لم يدم فترة طويلة وجمده رئيس الجمهورية في 1963/10/09، وعليه لم تصدر قوانين عن السلطة التشريعية وجل القوانين شرعت عن طريق الأوامر.

وبعد الانقلاب على الرئيس الراحل "أحمد بن بلة" أو ما يسمى التصحيح الثوري في 19 جوان 1965 أنشئ مجلس الثورة في 10 جويلية 1965 الذي حل محل المجلس الوطني وأسندت له اختصاصات الحزب والصلاحيات رئيس الجمهورية والمجلس الوطني ومراقبة الحكومة باعتباره مصدر للسلطة المطلقة.

ومع مجيء دستور 1976، أصبحت السلطة التشريعية، وظيفتها تشريعية ويمارسها المجلس الشعبي الوطني حيث خول له الدستور التشريع في 26 مجال وردت في المادة 151 في دستور ذاته، كذلك أعطي الحق لـ: لعشرين (20) نائب بالمبادرة بالتشريع للمجلس الشعبي الوطني وذلك ما نصت عليه المادة 1/148 " المبادرة بالقوانين حق لرئيس

(1) أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 195.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، المؤرخ في: 10/09/1963، المواد 71 و 77.

الجمهورية كما أنها حق الأعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾. تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا⁽²⁾، إلا أنه من خلال هاته الاختصاصات التشريعية الممنوحة للبرلمان يظهر لنا عدم استقلالية وفقدان الفعالية و تغول الحزب على البرلمان من خلال إحتكار الحزب للترشيحات. أما في دستور 1989 فقد منح للبرلمان التشريع وله السيادة فيه وذلك حسب ما جاءت به المادة 92 من دستور 1989 في فقرتها الثانية حيث نصت على أن للبرلمان الحق في إعداد القوانين والتصويت عليها، وعليه فلم يعد مجال التشريع مقيدا من حيث المضمون وذلك بسبب نظام وحدة الحزب اعتبارا أن دستور 1989 قد تبنى التعددية الحزبية في المجالس المنتخبة⁽³⁾.

ولقد بينت المادة 113 أن البرلمان الحق في المبادرة بالقوانين وذلك بشرط تقديمها من قبل 20 نائب، حيث أن المادة نصت على مايلي: "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين. وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائب".

ومن خلال هذا فإن لبرلمان التشريع في المجالات التي حولها له الدستور وعددها في ستة وعشرون مجال، هذا حسب ما ورد في المادة في المادة 115 من دستور 1989⁽⁴⁾.

ثانيا: الدور التشريعي للبرلمان في نظام المجلسين

أما بخصوص الدور التشريعي للبرلمان بعد إضافة أو إنشاء مجلس آخر إلى جانب المجلس الشعبي الوطني الذي جاء به التعديل الدستوري 1996 وذلك بموجب المادة 98 منه التي نصت على: "يمارس السلطة التشريعية للبرلمان يتكون من غرفتين من

⁽¹⁾ عبد النور ناجي ، المرجع السابق، ص72.

⁽²⁾ الجمهورية الجزائرية ، دستور 1976 ، المؤرخ في: 1976، المواد 151 و 148.

⁽³⁾ عبد النور، ناجي المرجع نفسه، ص73.

⁽⁴⁾ الجمهورية الجزائرية، دستور 1989 ، المادة113.

غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

يمكن القول بأن لتشريع للبرلمان أصبح ممنوح بمجلسين بعدما كان محتكر من قبل المجلس الشعبي الوطني هذا في حالة المناقشة كمشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة سواء من قبل رئيس الحكومة أو النواب حسب ما ورد في نص المادة **1.2.3/120** من دستور **1996** " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"⁽¹⁾.

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروف عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (**4/3**) أعضائه. ويشرع البرلمان كذلك في الميادين التي خصصها الدستور والتي تمثلت في ثلاثين (**30**) مجال والتي لم تم النص عليها في المادة **122** من الدستور. ويضاف إلى ذلك المجالات السبع التي وردت في المادة **123** منه المتعلقة بالقوانين العضوية المتمثلة في تنظيم السلطات وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية وكذا الإعلام والقضاء. والقواعد المتعلقة بالقوانين المالية وأخيرا القانون المتعلق بالأمن الوطني، بحيث تم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية ثلاثة أرباع (**4/3**) أعضاء مجلس الأمة.

أما بالنسبة للمبادرة بالتشريع (اقتراح القانون) فقد حرم مجلس الأمة من هذا الحق الممنوح فقط للمجلس الشعبي الوطني هذا ما نصت عليه المادة **1/119**.⁽²⁾

(1) الجمهورية الجزائرية، دستور 1996، المواد: 98 و120.

(2) أنظر المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

المطلب الثاني: الدور الرقابي للبرلمان

يتوجب بعد القيام بدراسة الدور التشريعي للبرلمان التطرق إلى الدور الثاني الذي يعتبره فقهاء القانون الدستوري وكذا البرلماني بأنه وظيفة سياسية، وهذا الدور هو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وهو دور حساس بالنسبة للحكومة وكذا البرلمان، بحيث أنه باستطاعة البرلمان الإطاحة بالحكومة بأكملها، وكذا في بعض الأحيان يحدث العكس، وعلى هذا الأساس فإننا في هذا المطلب سنحاول الإلمام بمفهوم الرقابة البرلمانية تعريفاً ونشأة ثم إلى الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان التي تمارس لرقابة عمل الحكومة.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

تعتبر الرقابة البرلمانية عن تجسيد السلطة الفعلية للبرلمان، إذ أنها تبرز المكانة التي تتمتع بها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، لأن غايتها في ذلك الحرص على عدم الإخلال بالتزامتها أمام الشعب، وبذلك في هذا الفرع التطرق إلى النشأة التاريخية للرقابة البرلمانية وتطورها، وكذا التعرض إلى التعريف بالدور الرقابي الذي يقوم به البرلمان وذلك في النقطتين التاليتين:

أولاً: التعريف بالدور الرقابي للبرلمان: بادئ ذي بدء وجب البحث عن تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً ثم التوجه نحو الأهمية والأهداف وكذا إلى المصطلحات المشابهة.

1/ التعريف اللغوي و الإصطلاحي:

أ/ الرقابة لغة: هناك الكثير من المدلولات في اللغة العربية نذكر منها:

أ-1 الإشراف: إرتقب أي أشرف وعلا والمرقب والمرقبة هو الموضع الذي يرتفع عليه الرقيب ، فنقول إرتقب المكان إذا علا وأشرف.

أ-2 الحراسة: رقب الشيء وراقبه أي حرسه، ورقيب القوم هو حارسهم والرقيب هو الحارس الحافظ.

أ-3 الإنتظار: رقب فلانا يعني إنتظره وترصد قدومه والترقب هو الإنتظار وفي القرآن الكريم معناه نجد قوله تعالى <<وله ترقبه قولي>> سورة طه، الآية " 94 " (1).

ب/الرقابة البرلمانية إصطلاحاً: لقد تعددت التعاريف حول الرقابة البرلمانية من قبل العديد الفقهاء والأساتذة ومن بين التعريفات ما يلي:

طرح أوجيل OGUL عام 1976 تعريفا للرقابة البرلمانية جاء فيه أنها: << كل سلوك يتم من خلال أعضاء الهيئة التشريعية ومساعدتهم بشكل فردي أو جماعي، بغرض التأثير المقصود أو غير المقصود على سلوك البيروقراطية >>. أما الدكتور علي الصاوي فيعرفها بأنها: << دراسة وتقسيم أعمال الحكومة، وتأييدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت >> (2).

ويمكن تعريفها بأنها: التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المتخصصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة أمنية بواسطة الوسائل الرقابية المقررة والمنظم بموجب قوانين أساسية عضوية، وفي حدود شروط الإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرية الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي الإداري.

2/ المصطلحات المشابهة للرقابة البرلمانية:

أ/ الرقابة الإدارية: هي وسيلة في يد الإدارة تراقب بها أعمالها بنفسها، وتصحح الخاطئ منها بإرادتها، حتى يسلم نشاطها من الانحراف وتكون تصرفاتها مسايرة لمبدأ الشرعية، فالرقابة الإدارية والبرلمانية يتفقان في كونهما رقابة مشروعية وملائمة معا، غير أنهما

(1) إبراهيم بن داود ، رقابة نفقات الدولة بين أحكام الشريعة ونصوص القانون، ط1: الجزائر، سلسلة الإصدارات القانونية والفكر العلمي، 2007، ص ص 14-15.

(2) أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص ص 78-79.

يختلفان من حيث: الجهة التي تتولى الرقابة، جهة إصدار الأوامر، التعرض لرقابة القضاء، طبيعة الرقابة، الآثار المترتبة (1).

ب/ الرقابة القضائية(2): يقصد بالرقابة القضائية تلك التي تتولى القيام بها هيئة قضائية لا تختص فقط بالنظر في مدى تطابق الأعمال الإدارية للقانون وإنما تتعدى ذلك مراقبة مدى مطابقة القانون للدستور.

وتختلف عن الرقابة البرلمانية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة وكذا نطاق الرقابة في حد ذاته، فرقابة القضاء هي رقابة مشروعية فقط و رقابة البرلمان هي رقابة مشروعية وأيضا رقابة ملائمة، بالإضافة إلى الآثار المترتبة على الرقابة القضائية فهي الإلغاء التصرف غير المشروع، أما الرقابة البرلمانية فهي محرك للمسؤولية السياسية للحكومة(3).

3/ أهداف وأهمية الرقابة البرلمانية

أ/ أهداف الرقابة البرلمانية تتنوع أهداف التي تسعى إليها الرقابة البرلمانية، ومن بينها(4):

- على مستوى السياستين الداخلية والخارجية: مواجهة البيروقراطية والإدارة الخاضعة للسلطة التنفيذية- رقابة ميزانية الدولة -، ومراعاة الأمن القومي للبلاد.
- على مستوى تحقيق المصالح: مصالح حزبية وشخصية.
- على مستوى الدستور والتشريعات القانونية وتنظيمها.
- على مستوى التغيير المرغوب فيه للسلطة التنفيذية وللحد من سيطرتها.

ب/ أهمية الرقابة البرلمانية

(1) مراد باهي ، <الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري> ، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم الحقوق : كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، ص ص 6-7.

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (الجزء 01)، ط9: الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 202 .

(3) مراد باهي ، المرجع نفسه، ص ص 10 11.

(4) أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 79.

تعد الرقابة البرلمانية هي الكابح الرئيسي لهيمنة السلطة التنفيذية والأعمال التي تقوم بها وذلك بإعطاء صورة واضحة المعالم للشعب عن السياسة التي يسير عليها نظام الدولة على مستوى الحكومة وهذا لا يمكن حصوله بالطبع إلا في الدول التي تجسد المفهوم الحقيقي للديمقراطية على نظمها.

ثانياً: النشأة التاريخية للرقابة البرلمانية: لقد كان للفراغ نوع من الرقابة ينصب على ضبط المحاصيل الزراعية باعتبارها أعلم الموارد التي يمكن تحصيل الضرائب منها. أما الظهور الحقيقي للرقابة البرلمانية فكان سبب النظام السياسي السائد في بريطانيا، وذلك في عهد إدوارد الثالث 1373م.

أما بالنسبة لتطورها، حيث كانت في بدايتها مظهر فردي وذلك عن طريق رقابتها لتصرفات الوزراء، من منطلق تحميل الوزراء المسؤولية الوزارية الجنائية عن طريق الاتهام الجنائي، وفي سنة 1782 تحولت المسؤولية الجنائية للوزير إلى مسؤولية سياسية وكان ذلك على إثر استقالة لورد نورث عند إرتكابه خطأ، ومن ثمة أصبح البحث عن وسيلة سياسية لطرد الوزير غير الكفاء ، كما فرض على الملك في إنجلترا عدم فرض ضريبة إلا بموافقة البرلمان، إلى أن صار للبرلمان الأحقية الكاملة في الرقابة على المال العام(مالية الدولة)⁽¹⁾.

وبعد هذا التطور الحاصل في إنجلترا حول الرقابة البرلمانية ما فتئت الدول الأخرى تأخذ بهذا النمط الرقابي للسلطة التشريعية منها الدول الأوروبية وكذا الدول العربية.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية وأثرها على عمل الحكومة في الجزائر

بعد التطرق للإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية وجب المرور بالآليات التي تستعمل، وعلى هذا ففي دراستنا لهذا الفرع سنحاول التعرف على هاته الآليات والوسائل وكذا إلى مدى تأثيرها على عمل السلطة التنفيذية.

⁽¹⁾ مراد باهي ، المرجع السابق، ص ص 07-86.

أولاً: وسائل رقابة البرلمان على عمل الحكومة**1/ الوسائل غير المرتبة للمسؤولية السياسية :**

أ/الإستجواب: يعد الاستجواب في بعض الأنظمة من أخطر وسائل الرقابة على الحكومة لكونه ذو طبيعة إتهامية أي أنه يتضمن إتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها إزاء تقصير أو خلال لدى القيام بتصرف معين أو عندما يتجاوز أعضاء الحكومة حدود صلاحياته أو يسيء توظيفها⁽¹⁾، وكما عرفته عزيزة الكويتية: >> بأنه عمل منتقد داخل اختصاص الوزير، فالعمل المنتقد يرتبط هنا بالخطأ الذي يرتكبه الوزير وينسب إليه <<⁽²⁾.
وعليه فالاستجواب يرتبط هنا بالخطأ الذي يرتكبه الوزير سواء إذا كان الخطأ ذو معنى قانوني أو سياسي.

ب/ السؤال : يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان.

وذلك لإمكان القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء ، والسؤال في حقيقته هو مجرد إستفهام العضو عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة علم بها، أو إستعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور⁽³⁾.

وتتنوع الأسئلة إلى أسئلة مكتوبة وشفوية ، فيقصد بالمكتوبة طلب معلومات موجهة من قبل برلماني إلى من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه ان يرد ضمن مهلة محددة. كما يكون الرد عليها كتابة أما بالنسبة للشفوية هي التي تطرح شفاهاة والإجابة عنها تكون وفق نفس الشكل وهي تقوم على تواجد شخصين هما السائل والمجيب ليكون بذلك حقاً دستورياً

⁽¹⁾ ميلود نبيح. >> فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر <<، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012/2013، ص 108.

⁽²⁾ ليلي بن بغيلة ، >>آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري<<، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلم السياسية، قسم القانون العام ، جامعة الحاج لخضر، 2003/2004، ص 29.

⁽³⁾ إبراهيم ملاوي، الأسئلة البرلمانية في النظام القانوني الجزائري، مقالة، تاريخ الاطلاع: 2010، ص 23.

يخول لكل عضو من أعضاء الحكومة توضيحات عن المسائل التي يجهلها البرلمان السائل وتستغرق الإجابة عنها مدة وسط بين الإستعجال وعدمه⁽¹⁾.

ج/ لجان تحقيق: التحقيق البرلماني

تعد بريطانيا أسبق الدول إستخداما للتحقيق البرلماني وكان ذلك عام 1689 وموضوع أول تحقيق برلماني هو سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، أما بالنسبة لفرنسا فنجد أن التحقيق كآلية للرقابة البرلمانية ظهر مع بداية القرن 19م، ويعتبر وسيلة رقابية متعددة الأطراف كونه مجموعة من الأسئلة والمناقشات تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في نطاق الجهاز الحكومي من مخالفات أو تجاوزات، وذلك من أجل إصلاحها وطرح الأخطاء جانبا وكذلك السعي نحو تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

2/ الوسائل المرتبة للمسؤولية:

أ/ تقديم برنامج الحكومة: يعتبر تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، وكما عرفه الأستاذين Jean Gicquel/pierre Avri على أنه أول إتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة، وقد يرجع هذا التقديم - مناقشة البرنامج - على الحكومة بالأثر الذي يعبر عن سقوط الحكومة أو بالأثر الإيجابي فيمكن الحكومة من تحسين علاقتها مع البرلمان⁽²⁾.

ب/ بيان السياسة العامة: عرف بيان السياسة العامة بأنه تقرير أو تصريح سنوي صادر عن الحكومة، يبلغ إلى الغرفة الأولى لتبيان ما تحقق وما هو في طور التطبيق والعراقيل

⁽¹⁾ ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص ص 20-21.

⁽²⁾ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ط1: الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 150.

التي إعترضته - مادية كانت أو قانونية -، وكذا احتوائه على الآفاق المستقبلية التي تنوي النهوض بها على الأمدين القريب والبعيد⁽¹⁾.

ثانياً: أثر الآليات الرقابية على عمل الحكومة

يمكن اعتبار الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان باختلاف أنواعها وباختلاف تنظيمها الموجود في الدول، أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة خاصة ما تعلق منها بالبرامج الحكومية وكذا التقارير الخاصة بالسياسات العامة، هذا كونها كإجراءات رقابية خطيرة ممهدة من قبل نظم عادلة مبنية على أسس ديمقراطية بالإضافة إلى الوسائل الرقابية غير المؤثرة في الحكومة بشكل مباشر، و التي تبرز المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها.

فالأثر البالغ للآليات الرقابية للبرلمان على الحكومة يكون بتطبيق هذه الآليات كما شرع لها وكذا بعدم تسييسها من قبل القائمين عليها، أما إذا تم دحضها وجعلها إجراءات شكلية تقوم بها الهيئة التشريعية المكلفة بتنفيذها تحت إشراف الهيئة التنفيذية عليها التي ليس من حقها القيام بذلك.

إذا في هاته الحالة لا يمكن أن تؤثر ولو بالشيء البسيط على عمل الحكومة وأدائها، بل تزيد من سيطرة هاته الأخيرة وتغولها، هذا لا يمكن إيجاده إلا في الدول التي تتبنى الديمقراطية شكلاً كحال أغلب الدول العربية.

⁽¹⁾ مراد باهي ، المرجع السابق، ص 66.

الفصل الثاني

الإطار القانوني لميزانبة الصولة في الجزائر

الفصل الثاني: الإطار القانوني لميزانية الدولة في الجزائر

تعتمد النظم المختلفة في دول العالم في تسييرها لإيراداتها ونفقاتها السنوية على القوانين التي تنظم عملية التوازن المالي لها، وذلك بغية التحكم والسيطرة على المال العام في الدولة لأنه يعد العصب الحساس أو الركيزة الأساسية لنهوض الدول وقيامها على إقتصاد قوي وتنمية مشاريعها بالشكل الصحيح سواء تسييرها أو الرقابة على تسييرها، فلا تستطيع القيام بها إلا إذا كانت منظمة تنظيما تشريعيا وتفصيليا ضمن نظام قانوني يتعلق بمالية وميزانية الدولة.

وتعتبر الجزائر من بين هاته الدول التي تسعى جاهدة لإبراز أهمية كبرى لمالية الدولة والرقي بإقتصادها الداخلي والخارجي، وذلك من خلال وضع إطار قانوني لميزانية الدولة السنوية سواء على مستوى السلطة التنفيذية أو على مستوى السلطة التشريعية ، يقوم على أسس وأهداف مسطرة تتماشى والصالح العام في الدولة.

في هذا الفصل سنتعرض في دراستنا هاته إلى النظام القانوني لإعداد واعتماد الميزانية في الجزائر، وكذا إلى الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة وذلك من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول: النظام القانوني لإعداد و اعتماد الميزانية.

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانية.

المبحث الأول: النظام القانوني لإعداد واعتماد الميزانية

تسعى الجزائر جاهدة للوصول إلى مصاف الدول الاقتصادية الكبرى من خلال الأنظمة القانونية التي تصدرها و المتعلقة بتنمية الاقتصاد، وكذا البحث عن العيش الكريم للشعب في حد ذاته، وهذا لن يتم إلا بتواجد نظام قانوني منصف لميزانيتها على مستوى الدولة، ومادام أن موضوع الدراسة هاته يتعلق بالنظام القانوني لإعداد و اعتماد الميزانية، فإنه يجب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب يدرس فيه إعداد وتحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية والثاني سيتم التعرف من خلاله على كيفية اعتماد الميزانية من طرف البرلمان هذا في مطلب ثان.

المطلب الأول: إعداد وتحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية

إن معظم الدول في تنظيماتها القانونية تلقي مهمة تحضير وإعداد الميزانية على عاتق السلطة التنفيذية، والجزائر حذت حذو هاته الدول و اعتبرت أنّ إعداد الميزانية هو من بين اختصاصات الحكومة، وفي هذا المطلب سنحاول التطرق على القوانين والتنظيمات التي أعطت الصلاحية للسلطة التنفيذية لتحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة هذا في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنتناول الإجراءات القانونية المتبعة في هذا المجال

الفرع الأول: السلطة القائمة على إعداد وتحضير الميزانية

يشكل التحضير السنوي للميزانية أولوية السلطة التنفيذية في إطار تنظيم العمل الحكومي، وعليه فإن الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول يحضر مشروع قانون المالية الذي يضبط في مجلس الوزراء⁽¹⁾.

⁽¹⁾ أحمد حنيش، آفاق نظم الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة - دراسة حالة الجزائر - رسالة ماجستير في علوم التسيير، فرع : النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر دالي إبراهيم، 2010/2009، ص54

أولاً: على مستوى الوزير الأول

بما أن قانون المالية الذي يعتبر من القوانين المشرعة في الجزائر، فإنه وحسب المادة 1/119 من التعديل الدستوري لسنة 2008، يستطيع الوزير الأول أن يبادر بمشروع قانون المالية حيث نصت على انه " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"⁽¹⁾.

حيث ينظم النشاط الحكومي حسب الدستور والقانون المتعلق بقوانين المالية، وهو الذي يحدد إستراتيجية الميزانية بعد الاختيارات الكبرى المقترحة من طرف وزير المالية. كذلك يمكنه تقديم التحكيم على مختلف الاعتراضات من وزارة المالية على الوزارات المنفقة في بعض الحالات وهو مسؤول عن التجانس قي النشاط الحكومي الذي يتدخل في هذا الجانب في خطتين الآتيتين: ⁽²⁾

- زيادة قواعد التنظيم للعمل الحكومي في جانب الميزانية كإستراتيجية لمجموع جوانب المالية العمومية، والإفصاح لكل وزارة في رسالة التأطير المرسلة في بداية السنة التي تحدد توجهات الميزانية للحكومة وأولوياتها.

- حكم نهائي للمفاوضات المتعلقة بالميزانية بين الوزراء المسيرون والوزارة المكلفة بالتحضير قانون المالية يكون عن طريق رسائل ترسل إلى كل وزارة.

كما تجدر الإشارة إلى أن للمجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة بمشروع قانون المالية وذلك وفقا للمادة 1/119 و 2 من الدستور إذا قدمها عشرون (20) نائبا، غير انه لا ينبغي المساس بأحكام المادة 121 منه التي تنص: >> لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها>>⁽³⁾، وكذا بموجب المادة 4/25 من

⁽¹⁾ التعديل الدستوري 2008، المادة 119.

⁽²⁾ أحمد حنيش، المرجع السابق، ص 54.

⁽³⁾ التعديل الدستوري لسنة 2008، المواد 119 و121.

القانون العضوي رقم: **99-02** المؤرخ في: **8/3/1999** الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽¹⁾.

ثانياً: على مستوى الوزير المكلف بالمالية والوزارات الأخرى

لقد جرى العمل على أن وزير المالية، باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده، لكي يتسنى الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب⁽²⁾. ولقد كان للوزير المكلف بالمالية صلاحيات واسعة إلا أنه بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم: **95-54** المؤرخ في: **15/02/1995** المتضمن صلاحيات وزير المالية⁽³⁾ فإن تحضير الميزانية أصبح يتم تحت إشراف سلطة رئيس الحكومة⁽⁴⁾.

والمقتضى المادة **01 / 01** من المرسوم التنفيذي السالف الذكر فإن لوزير المالية أن يقترح عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، حيث نصت على ما يلي:

"يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المنتدب للخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما طبقاً لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها ..."، كما بينت المادة **02** من نفس المرسوم أن من ميادين إختصاص وزير المالية، المالية العمومية المتضمنة النفقات العمومية والميزانية والمحاسبة.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي ، رقم : **99-02** المؤرخ في : **8/3/1999** الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ا، أنظر المادة **25** . الجريدة الرسمية رقم **15** الصادرة بتاريخ **6** مارس **1999**.

(2) محرزي محمد عباس ، المرجع السابق ، ص **352**.

(3) Denidni yahia , op .cit,p 301.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي، رقم: **95-54** المؤرخ في **15/02/1995** المتضمن صلاحيات وزير المالية، المادة **01** و **02**. الجريدة الرسمية رقم: **15** الصادرة بتاريخ: **15** فبراير **1995**.

أما بخصوص الميزانية فإن مهمة وزير المالية تتمثل حسب المادة **06** من المرسوم السابق فيما يلي:⁽¹⁾

- يبادر بالاتصال مع السلطات المعنية، بأي نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.
- يطبق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها.
- يبدي رأيه في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة لاسيما العناصر المكونة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المرتبطة بالإدارات والمؤسسات العمومية
- يبادر أيضا بدراسة مستقبلية تتعلق بميزانية الدولة.

إذا ففي فترة ما قبل المرسوم التنفيذي **98-40** الصادر في: **1998/2/1** المتضمن تحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي **98-420**، كان التشريع الجزائري في إعداد مشروع قانون المالية على مبدأ الازدواجية في الإعداد أي تواجد سلطتين في إعداد الميزانية، فإعداد مشروع ميزانية التجهيز كان من اختصاص الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط حسب المادة **10** من المرسوم التنفيذي **96-257**⁽²⁾، أما إعداد مشروع ميزانية التسيير كان من اختصاص وزير المالية. وبعد مجيء المرسوم التنفيذي **98-40** كرس مبدأ الوحدة في إعداد الميزانية العامة للدولة للتسيير و التجهيز حسب المادة الأولى منه.

ولقد بينت المادة **02** من نفس المرسوم المهام المخولة والتي منها: إعداد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز بالتنسيق مع الوزراء المعنيين، اقتراحات إجراءات تسيير ميزانيات التجهيز، إعداد الحصائل التقويمية للبرامج والتدابير المطبقة في إطار ميزانية الدولة للتجهيز، المشاركة في إعداد المشروع التمهيدي لقانون التسوية المالية.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي رقم **95-54**، المادة **06**.

⁽²⁾ عبد الغفور معاد، <ميزانية الدولة للتجهيز منذ سنة 1998 >>، رسالة ماجستير، اختصاص إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص ص **10-15**.

وكل هاته المهام هي تحت سلطة وزارة المالية التي تلحق بالمديرية العامة للميزانية كما أشارت إليها المادة 03 من نفس المرسوم المذكور أعلاه⁽¹⁾.

ولقد أشارت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-364 على المهام التي تقوم بها المديرية العامة للميزانية والتي من بينها نذكر:

- المساهمة في إعداد سياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية.
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصها.
- دراسة و اقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها⁽²⁾.

كان هذا بخصوص وزير المالية وعلاقته بإعداد الميزانية، أما بالنسبة للوزارات الأخرى فلا تتدخل مباشرة في إعداد الميزانية، لكن مع ذلك تشارك بطرق أخرى في إعداد الموازنة في شكل تقديم طلبات الحصول على الإعتمادات حيث أن المصالح المالية لكل وزارة تعد تقديراتها لميزانية السنة القادمة التي ترسل إلى مديرية الميزانية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الإجراءات القانونية المتبعة لإعداد وتحضير الميزانية

يتضمن هذا الجزء من الدراسة المراحل التي يمكن أن تدرج في إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة والمبادئ التي يقوم عليها التحضير.

⁽¹⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي، رقم: 98-40 المؤرخ في: 01/02/1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، المواد 01 و02 و03. الجريدة الرسمية رقم: 9 الصادرة بتاريخ: 10 فبراير 1998.

⁽²⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي، رقم: 07-367 المؤرخ في: 28/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المادة 03. الجريدة الرسمية رقم: 5 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 2007.

⁽³⁾ أحمد حنيش ، المرجع السابق، ص45.

أولاً: المراحل المتبعة في تحضير الميزانية

1/ التحضير لإستراتيجية الميزانية العامة للدولة: تبدأ هذه المرحلة خلال الفصل الأول من السنة داخل المديرية العامة للميزانية، بحيث تسمح هذه الفترة بإعطاء صورة واضحة كافية على الحالة الإقتصادية مسبقاً للسنة القادمة وإحتياجات الإدارات وطموحات الوزارات التي تساعد وزير المالية بإعطاء واقتراح الإستراتيجية التي تنتهجها الحكومة خلال السنة القادمة في مجال النفقات وكذا السياسة الجبائية ومستوى العجز.

من خلال هذا تلجأ المديرية العامة للميزانية إلى تحديد آفاق الميزانية بحيث يبدأ كل موظف مسؤول عن قطاع معين داخل المديرية العامة في التفكير في ميزانية القطاع الذي يسيره⁽¹⁾. وذلك اعتماداً على التوجيهات التي يقدمها المدير العام للميزانية، هذا الأخير الذي يخرج وثيقة تفصيلية عن ميزانية كل قطاع، ثم تناقش على مستوى كل مدير فرعي ثم على مستوى مدير ميزانية التسيير وأخيراً على مستوى المدير العام للميزانية الذي بدوره يقوم بعرض الإستراتيجية المالية المقترحة على وزير المالية الذي يحيلها على الوزير الأول بعد التأكد من إلمامها على الأهداف الأساسية لبرنامج الحكومة ويكون ذلك عن طريق تقرير يقدمه وزير المالية إلى أن يرسل الوزير الأول التعليمات لوزير المالية للانطلاق في تحضير الميزانية⁽²⁾.

2/ إعداد المذكرة المنهجية: تقوم المديرية العامة للميزانية بإعداد مذكرة منهجية تحتوي غالباً على قسمين: القسم الأول يحتوي على معطيات عن الآفاق الإقتصادية والاجتماعية وكذا المعطيات التي تحضر على أساسها ميزانية الدولة، بالإضافة إلى توجيهات مالية يجب على الوزارات المعنية احترامها وقت إعداد الميزانية، أما القسم الثاني: يحتوي معلومات تختص كيفية إعداد ميزانية الدولة والشكل الذي تقدم فيه الاقتراحات مع إرفاقها بجداول

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي رقم: 07-364، المادة 03.

⁽²⁾ سلامي تومي، المرجع السابق، ص 79.

خاصة لهذا الغرض خاصة فيما يخص حالة تنفيذ الميزانية للسنة السابقة، بقصد إرسالها لجميع الوزارات قصد البدء في عملية التحضير⁽¹⁾.

3/ إعداد الميزانيات التقديرية لنفقات والإيرادات: تنطلق المصالح المختصة المكلفة بالميزانية على جميع المستويات بتجميع المستويات الخاصة بميزانياتها والوثائق التبريرية المتعلقة بها وذلك حسب المواد **24، 25 و 35** من القانون **84-17**. وهنا لا يمكن تقدير النفقات إلا بعد تقديرا الإيرادات ، فتقدير الإيرادات أصعب من تقدير النفقات، نظرا للتقلبات المالية التي قد يعرفها الوضع الإقتصادي للدولة، وهي على نوعين تقدير الإيرادات الثابتة والمتقلبة، فتقدر الإيرادات الثابتة عادة بالقياس على ما كانت عليه في السنوات القادمة مع مراعاة ما ينقص منها أو يزيد فيها في كل سنة.⁽²⁾ أما بالنسبة لتقدير الإيرادات المتقلبة فقد نصت عليها المادة **11** من القانون السالف الذكر على: تتضمن موارد الميزانية العمدة للدولة ما يلي:⁽³⁾.

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- التسديد بالرأسمال للقروض و التسيبقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا القواعد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.

⁽¹⁾ سلامي تومي، نفس المرجع، ص 79.

⁽²⁾ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 89 .

⁽³⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون، القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتضمن قوانين المالية، المادة 11. الجريدة الرسمية رقم: 28 الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

- الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات القطاع العمومي المسوية أو المحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

وعليه فتقدير الإيرادات يكون متغيرا لا يمكن التنبؤ به مستقبلا إلا بصورة تقريبية، وتقدر الإيرادات بالأساليب الثلاث التالية أسلوب التقدير المباشر أسلوب التقدير الوسيط، أسلوب التقدير القياسي.

وأما بالنسبة لتقدير النفقات المحددة مسبقا هي النفقات الثابتة التي لا يمكن إن تتغير وليس بالضرورة إعلام البرلمان بها لأنه أعلم بها في السنة السابقة، وهي الصورة التي تمثل التسيير العادي لمؤسسات الدولة. إلا أن التقديرات الجديدة للنفقات أو كما يسميها البعض تقديرات متقلبة تختلف من سنة لأخرى وهي موجهة إلى عمليات الصيانة والترميم وتابعهما⁽¹⁾.

4/ تحضير المشروع التمهيدي للميزانية العامة: بعد تلقي المديرية العامة للميزانية مشاريع الميزانية للوزارات بالإضافة إلى مشروع ميزانية وزارة المالية في الأجل المحددة، يقوم كل رئيس قطاع بتفحص ودراسة مشروع ميزانية قطاعه والتأكد من مدى مطابقتها المذكرة المنهجية المرسله باحترامها السياسة المالية للحكومة وإرفاقها بالجدول المطلوبة والوثائق التبريرية، ثم يقوم كل رئيس قطاع بنقل نتائج دراسته وتحليله لمشروع ميزانية قطاعه لمسئوله المباشر للمناقشة في بعض الأمور إلى أن تتم المناقشة بين نواب المديرين ومدير ميزانية التسيير بحضور المدير العام للميزانية الذي يعطي التوجيهات اللازمة، إلى أن تتعد عدة اجتماعات تنسيقية بوزارة المالية، بحيث تدوم هذه الاجتماعات خاصة بالنسبة للوزارات الكبرى لأن هذه المرحلة من أصعب المراحل والمهمات للمديرية العامة للميزانية لكون المناقشات طويلة وشاقة وذلك بفرض إحترام السياسة الإقتصادية والمالية الحكومية - هذا يكون قبل شهر جوان⁽²⁾.

⁽¹⁾ إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص 91- 92 .

⁽²⁾ سلامي تومي، المرجع السابق، ص 81.

5/ وضع الصورة النهائية لمشروع قانون المالية: يخصص من شهري أوت و جويلية لإعداد الوثائق التي توجه إلى البرلمان، خصوصا في الإطار المتعلق بتبرير الاعتمادات المادة **125** من القانون **84-17** لعرض مجمل المشاريع السنوية للأداء.

6/ رفع مشروع قانون الميزانية العامة إلى مجلس الوزراء: تتم دراسة ومناقشة مشروع قانون الميزانية العامة بعناية ويقوم بإجراء أي تعديلات قد يراها مناسبة وتتسجم مع اتجاهات السياسة العامة، وعلى هذا يكون قد وصل مشروع الميزانية إلى الصورة النهائية له التي تعرض على السلطة التشريعية⁽¹⁾، وذلك بعد الأخذ بعين الاعتبار المادة **3/119** من الدستور وكذا المواد **20** إلى **26** من القانون العضوي رقم: **99-02** السالف الذكر.

ثانيا: تطبيقات المبادئ العامة للميزانية في الجزائر

1/ مبدأ السنوية: تختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى، إلا أنه في الجزائر تبدأ السنة المالية من أول جانفي إلى **31** ديسمبر وذلك طبقا للمادة **03** من القانون رقم: **84-17** حيث تنص على أنه: يقر ويرخص قانون المالية سنة بالسنة لكل سنة مدنية⁽²⁾، وكذا المادة **07** التي نصت على: تدرج في ميزانية السنة المالية، الإيرادات المحصلة فعلا وكذا النفقات المقبولة دفعا بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المدنية المناسبة. و أما بالنسبة للمادة **03** من القانون رقم **84-21** المؤرخ في: **1984/12/24** يتضمن قانون المالية لسنة **1985**. التي نصت: الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية...⁽³⁾.

وكذا كرستها المادة **03** من القانون **90-21** المؤرخ في: **1990/8/15** المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ أحمد حنيش، المرجع السابق، ص 58.

⁽²⁾ القانون رقم: **84-17**، المواد **03** إلى **07**.

⁽³⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون، رقم: **84-21**، الذي يتضمن قانون المالية لسنة **1985**، المادة **03** المؤرخ في **24** ديسمبر **1984**.

⁽⁴⁾ محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 325.

2/ مبدأ الوحدة: هو إدراج جميع النفقات والإيرادات للدولة في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وهذا تطبيقا للمادة **03** من القانون **84-17** التي جاء فيها: يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وابعائها وكذا الوسائل المالية الأخرى...، إلا أنه يرد على هذه القاعدة (الوحدة) إستثناءات تمثلت في:

الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة أو الإجراءات الحسابية الخاصة، كما نصت عليها المادة **8** من القانون **84-17** في فقرتها الثانية على أنه: غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي العمليات حسب الحالات والأشكال التالية:

- الميزانيات الملحقة
 - الحسابات الخاصة للخرينة⁽¹⁾.
 - أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الإعتمادات.
- كما فصلت هاته الاستثناءات في المواد **44** و **48** وما يليهما، كل على حدى.⁽²⁾

3/ مبدأ العمومية: يعني أن تظهر الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات دون أي مقاصة، فهذا المبدأ يهدف إلى عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص النفقات، بحيث أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقات خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، وهذا ما أقرته المادة **1/08** من القانون **84-17**⁽³⁾

ولقد أوضحت المادة **20** من القانون **84-17** على أن الإعتمادات تخصص وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها⁽⁴⁾.

¹⁾ Denidni yahia , op .cit,p 127- 128.

²⁾ القانون رقم: 84-17، المواد 3- 8-44-48- ومايليها.

³⁾ محرزى محمد عباس، المرجع نفسه، ص339.

⁴⁾ القانون رقم 84-17، المادة 20.

4/ مبدأ التوازن: يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تساوي جملة تقديرات النفقات مع جملة تقديرات الإيرادات العامة وتطبيقا لهذا المبدأ على ميزانية الدولة في الجزائر، نجد أن المادة 121 من الدستور والتي نصت على ما يلي: لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽¹⁾.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية من طرف البرلمان

بعد المرور بمرحلة التحضير والإعداد لمشروع قانون الميزانية على مستوى السلطة التنفيذية لا يمكن أن ينفذ إلا بعد أن يجاز من قبل السلطة التشريعية وذلك بمناقشته والتصويت عليه، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى اعتماد القانون الأساسي للمالية من طرف البرلمان وكذا اعتماده من قبل رئيس الجمهورية هذا في الحالة العادية أما في الحالة الإستثنائية فنجد ما يسمى بقانون المالية التكميلي.

الفرع الأول: اعتماد الميزانية في الحالة العادية (في ظرف 75 يوما)

عند اعتماد الميزانية العامة للدولة يتم الأخذ بعين الاعتبار إجراءين هامين هما المناقشة البرلمانية لمشروع الميزانية، وكذا التصويت عليه من طرف المجلسين الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

أولا: المناقشة البرلمانية لمشروع الميزانية (المرحلة الأولى): بموجب المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2008 يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادق عليه⁽²⁾.

1/ على مستوى المجلس الشعبي الوطني: إن مشروع قانون المالية يودع أولا على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت بحيث تحال إلى لجنة مختصة متمثلة في لجنة المالية والميزانية، وذلك طبقا لنص المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي

⁽¹⁾ فاطمة مفتاح، المرجع السابق، ص 72

⁽²⁾ التعديل الدستوري لسنة 2008، المادة 2/120.

الوطني، حيث نصت على أنه: "تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية....."⁽¹⁾.

والتي تتمثل مهامها في التحضير للعمل البرلماني في الجلسة العلنية، وذلك بإعداد تقارير فهي تلعب دور تحضير وتوجيهي للعمل البرلماني، غير أن مناقشتها لقوانين المالية جد محدودة، وهذا نستشفه أولا من خلال التشكيل بالنسبة للجان الدائمة ولجنة المالية والميزانية.

فبمقتضى المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد أنه تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضو على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضو على الأكثر، فتدعيم التشكيلة المغلقة للجنة المالية والميزانية قد تعززت أكثر بتمركز دراسة مشاريع قوانين المالية داخلها وذلك يضيف النفي القاطع والكلي لأية سلطة تفويض للجان الدائمة باستثناء إمكانية عرض مشاريع قوانين المالية عليها لتبدي رأيها (مجرد استشارة). فنصت المادة 2/44 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر على أن المجلس الشعبي الوطني يقوم بمناقشة قوانين المالية (الميزانية) خلال 47 يوم من تاريخ إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى للبرلمان⁽²⁾.

2/ على مستوى مجلس الأمة: يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني حيث كرّست هاته المناقشة دستوريا من خلال الفقرة الثالثة من المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2008⁽³⁾، وتتاط مهمة المناقشة لمشروع المالية للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المكونة من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضو على الأكثر (المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة)، ولقد بينت المادة 3/44 من القانون العضوي 99-02 المهلة الممنوحة للغرفة العليا للبرلمان للمناقشة على مشاريع القوانين، والتي قدرت ب: 20 يوم.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل، www.mrp.gov.dz

⁽²⁾ سليم كسير، <<البرلمان وقوانين المالية>>، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع: إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001، ص ص 15-32.

⁽³⁾ التعديل الدستوري لسنة 2008، المادة 3/120.

⁽⁴⁾ النظام الداخلي لمجلس الأمة 28 نوفمبر 2000، www.majliselouma.dz

3/ فعالية المناقشة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة: يمكن مراعاة الفعالية

التي تبرزها المناقشات البرلمانية لقوانين المالية عبر ما يلي:

أ- **مكانة الحكومة أثناء المناقشة في الجلسة العامة:** بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فيعتمد المناقشة على المشروع الحكومي الذي يعد في الجلسة العامة وليس على التقرير الذي تعده لجنة المالية والميزانية وهذا تطبيقا للمادة **02/120** من الدستور الحالي >> تنصب مناقشة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه <<و كذلك فليس لمجلس الأمة إلا أن يتداول على النص الذي صوت عليه.

ب- **قصر المدة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني للمناقشة:** إن المهلة الممنوحة للغرفة السفلى للبرلمان لمناقشة مشاريع قوانين المالية قصير بالنظر إلى خصوصية النص المطروح عليها للمناقشة، وبالتالي لا يقوم المجلس الشعبي الوطني إلا بدراسة سريعة لأحكام مشروع القانون، وكذا الأمر بالنسبة لمجلس الأمة فإن هذه المدة تشكل قييدا على فعالية العمل البرلماني.

ج- **تهميش حق التعديل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وإقصاء مجلس الأمة من**

ذلك: لقد قلصت نسبة وعدد التعديلات بسبب التقييد الذي حصل على مستوى النصاب القانوني للتعديل الذي يجب أن يقدم من **10** نواب وكذا المهلة التي منحت لإجراء التعديل والذي قدر بثلاثة أيام (المادة **78**) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه تم إقصاؤه من إجراء التعديل أنه ممنوح فقط للحكومة وللجنة المالية والميزانية (النواب) مما يجعل من عمل مجلس الأمة مجرد جهاز للتصويت⁽¹⁾.

ثانيا: التصويت والمصادقة على مشروع الميزانية: يعد التصويت إجراء أساسي في إنجاز الأداء البرلماني، إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار ونشر النص إذا حاز على الموافقة. وهناك أشكال متعددة للتصويت هي: التصويت برفع اليد والتصويت بالوقوف، والجلوس، والتصويت العلني العادي، وعلى المنصة، والسري والإلكتروني.

⁽¹⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 34 إلى 39.

وفي الجزائر، عتمد المشرع على ثلاثة أنواع من التصويت⁽¹⁾، والتي بينت في المادة 30 من القانون العضوي 99-02 "يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية⁽²⁾، ولقد أقرت المادة 122 في البند 12 من التعديل الدستوري لسنة 2008، الحق للبرلمان في التصويت على ميزانية الدولة⁽³⁾.

وباعتبار أن من بين المجالات التي يشترط فيها البرلمان قوانين المالية التي نصت عليها المادة 123 فإنه على البرلمان أن يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرة 07 من المادة 120 وكذا المادة 01/44 من القانون العضوي 99-02، ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت من طرف المجلس الشعبي الوطني عليه خلال أجل أقصاه عشرين (20) يوما حسب المادة 44 من القانون العضوي 99-02، وتتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية (3/4) أعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾. فالتصويت على مواد المشروع يكون مادة مادة، مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي تطرأ عليه، وبالنسبة لميزانية الدولة فيتم التصويت عليها بصفة إجمالية، بحيث يكون لزاما موضوع تصويت إجمالي كل من: إيرادات الميزانية العامة، نفقات التسيير المخصصة لكل دائرة وزارية النفقات الخاصة بميزانية التجهيز، الرخص الخاصة بتمويل الاستثمارات الموزعة حسب كل قطاع، الإيرادات والنفقات الخاصة بكل ميزانية ملحقة، سقف النفقات المرخص بها بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة وهذا ما أكدته المادة 70 من القانون 84-17⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، جزء 4، ص ص 96 - 98.

⁽²⁾ القانون العضوي رقم: 99-02، المادة 30.

⁽³⁾ التعديل الدستوري 2008، المادة 122.

⁽⁴⁾ محمد سعدى خطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة-

(ط.1)، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 124.

⁽⁵⁾ سلامي تومي، المرجع السابق، ص 88.

وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:⁽¹⁾

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
 - بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.
 - بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية لكل قطاع ولكل سير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- ويواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمصادقة على الحسابات الخاصة للخرينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

أما في حالة خلاف بين الغرفتين بصدد التصويت على نص قانوني، فإنه تم إيجاد آلية لتسوية هذا الخلاف والحفاظ على استمرارية العملية التشريعية، هذه الآلية هي اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور، وكذا المادة 04/44 من القانون العضوي 99-02 التي نصت على أنه في حالة خلاف يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه⁽²⁾.

الفرع الثاني: اعتماد الميزانية في الحالة الاستثنائية.

يقصد بالحالة الاستثنائية في اعتماد الميزانية هو في حالة عدم المصادقة البرلمانية على مشروع الميزانية خلال 75 يوم الفترة الممنوحة للبرلمان للمناقشة والتصويت، فإن على رئيس الجمهورية المصادقة على المشروع الحكومي بمر تشريعي، إلا أنه قبل التطرق لهاته

⁽¹⁾ القانون رقم: 84-17، المادة 69.

⁽²⁾ حاتم ذبيح، <<عملية حل الخلاف بين عرفتي البرلمان>>، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2009، ص 102.

الحالة في الميزانية وجب الخوض أولا في معرفة الأوامر التشريعية في الجزائر وإجراءاتها ثم اعتماد الميزانية من قبل رئيس الجمهورية.

أولاً: الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية في الجزائر

لقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر والتي يقصد بها قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان (المشرع الأصلي)، بمعنى اجتماع الأصل العام للتشريع الرئاسي، حيث بينت المادة **1/124** و**3** من التعديل الدستوري **2008** أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية، المذكورة في المادة **93** ⁽¹⁾.

ومن خلال ماسبق فإنه يتعين علينا التعرف على الأوامر التشريعية التي تكون بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وكذا في الحالة الاستثنائية.

1/ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وما بين الدورتين: يعود السبب في هذه الحالة إلى الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل هذا المجلس، أو بفعل إجراء انتخابات مسبقة وهذا ما أكدته المادة **01/82** إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني فيحل وجوبا، وكذا المادة **01/129** إمكانية إقرار رئيس الجمهورية للبرلمان.

أما بالنسبة للمجال الوقتي الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر. فالتشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة هو الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور إلى البرلمان.

أما فيما يتعلق بالتشريع بأوامر فيما بين الدورتين فالمجال الزمني له يساوي الشهرين على الأكثر وهو الأجل الفاصل بين دورة وأخرى طبقا لأحكام المادة **01/11** من التعديل

⁽¹⁾ وليد شريط، <<السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري>>، مذكرة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 285.

الدستوري 2008⁽¹⁾، وكذا المادة 05 من القانون العضوي 99-02 التي نصت على: يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتي: الربيع تبتدئ من يوم العمل الثاني من شهر مارس والخريف: تبتدئ من يوم العمل الثاني لشهر سبتمبر⁽²⁾.

2/ في الحالة الاستثنائية: يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية وذلك بموجب المادة 03/124 والحالة الاستثنائية بينها المادة 93 من الدستور، التي يقرها رئيس الجمهورية ويقدرها، وهذا نظرا للمسؤولية الثقيلة التي تقع على عاتقه باعتباره حامي الدستور ومكلف بحماية مؤسسات الدولة، ليصبح بذلك مشرعا فعليا في مختلف المجالات بما في ذلك المجال المحفوظ للبرلمان.

يتخذ رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ما يشاء من أوامر، دون أن يخضع في ذلك لأي قيد ودون أن تعرض على البرلمان للمصادقة عليه لأنها وعلى هذا الأساس فإن الأوامر التشريعية تكون في الإطار العام للحالة الاستثنائية وهي فكرة **مطاطية** وواسعة تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

ثانيا: انفراد رئيس الجمهورية في اعتماد الميزانية العامة للدولة

من بين مظاهر تفوق السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية هو التشريع بالأوامر، وخاصة في حالة ما إذا تعلق الأمر بمشروع قانون الميزانية، وهذا ما يؤكد تقهقر وتدهور المجال التشريعي للبرلمان في الجزائر، وحسب المادة 08/120 فإنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال الخمسة والسبعون (75) يوما، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار أمر تشريعي بخصوص مشروع الحكومة، وهذا بينته كذلك الفقرة الخامسة الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية (05) من المادة 44 من القانون العضوي 99-02: في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي

⁽¹⁾ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص ص 54-54.

⁽²⁾ القانون العضوي 99-02، المادة 05.

⁽³⁾ مزياي لونس، <<انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996 >>، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع: تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 206.

قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية⁽¹⁾. ومن هاتين المادتين نلتمس الانتفاء الحقيقي لسيادة البرلمان وسلطته في التشريع، باعتبار أن البرلمان يمثل السيادة الشعبية وأن سلطة الشعب هي فوق كل مصلحة، فقانون الميزانية العامة للدولة ليس ببساطة القوانين التشريعية الأخرى لأنه يشرع فيه كل سنة، إذ أنه يعبر عن العصب الحساس للنهوض باقتصاد الدولة.

إن التشريع بأوامر في هاته الحالة لا يمكن أن يكون إلا بتدخل الهيئة التنفيذية في التشريع المالي للدولة، وهذا ما يجعل نظام الدولة الجزائرية يرمي إلى التدخل بين عمل السلطات بعكس ما نادي به الفقيه الدستوري **مونتييسكيو** بما سمي بفكرة (مبدأ) الفصل بين السلطات في كتابه "روح القوانين" والفصل هنا يمكن أن يكون شديدا أو مرنا، فالمرونة لا تعني التدخل في عمل سلطة ما. ولقد صرحت **جريدة الخبر** في موقعها الإلكتروني تحت عنوان "برلمان لا يشرع وينتظر مبادرات الحكومة والأوامر الرئاسية" أن البرلمان ينوء بالفشل في مهامه المنوطة له بقولها بأن برلمان العهدة الحالية (2007-2012)، أسوأ برلمان في تاريخ الجزائر، والأضعف في مواجهة الحكومة، والأقل تأثيرا على قراراتها، وبالمقابل الأكثر استهلاكاً لقراراتها وقوانينها دون مناقشة أو تعديل.⁽²⁾

إن من بين الأسباب التي جعلت من البرلمان الجزائري يفشل في إثبات دوره التشريعي الأصلي المستمدة من سلطة الشعب هي ما يسمى **بعقلنة العمل البرلماني** وهي بعض التقنيات والأحكام الدستورية التي تستغل للحد من عمل البرلمان ليس إلا، ومحاولة بسط الهيئة التنفيذية نفوذها وحشره في المجال التشريعي للبرلمان. فالتشريع بأمر في المجال المالي (ميزانية الدولة) يحد من رقابة البرلمان ويعدمها، فقانون الميزانية الذي سيبين انعكاسات وطموحات الإدارة المركزية، وخاصة في الجزائر فإن الاكتساح التشريعي للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية يجعل من البرلمان الجزائري ينتقل من سلطة قائمة بذاتها إلى وظيفة وأداة تمارسها السلطة التنفيذية لصالحها.

⁽¹⁾ القانون العضوي 99-02، المادة 44.

⁽²⁾ ملف جريدة الخبر عن البرلمان الجزائري، برلمان لا يشرع وينتظر مبادرات الحكومة والأوامر الرئاسية، مصدر جريدة الخبر: موقع النائب السابق د.خوجة ابراهيم.

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانية

بعد المرور على مرحلتي التحضير والإعداد وكذا الاعتماد والإقرار لمشروع الميزانية العامة للدولة، يأتي دور التنفيذ والرقابة عليها، باعتبار أن الرقابة على تنفيذ الميزانية هي من أهم المراحل، ذلك أن الرقابة تبين الصورة الحقيقية لنية الحكومة في تنفيذ الميزانية وبالوجه المطلوب، هذا ما يستوجب القيام بدراسة الرقابة الآنية أثناء تنفيذ الميزانية ومدى فاعليتها، وكذا التطرق لقانون ضبط الميزانية قانونيا وممارستها. وذلك من خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول: فعالية الرقابة الآنية أثناء التنفيذ

المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية بين الأطر القانونية والواقع العملي

المطلب الأول: فعالية الرقابة الآنية أثناء التنفيذ:

من بين الوسائل التي تستعملها الهيئة التشريعية للحرص على سلامة العمل الحكومي الرقابة الآنية أثناء تنفيذ ميزانية للدولة. وعلى هذا الأساس يستلزم علينا أن نوضح كيفية تنفيذ الميزانية العامة، والآليات التي تستعمل للرقابة على هذا التنفيذ هذا سيدرج في الفرع الأول من هذا المطلب، أما بالنسبة للفرع الثاني فيجب تناول مدى فعالية هاته الآليات.

الفرع الأول: تنفيذ الميزانية وآليات الرقابة:

يعتبر تنفيذ الميزانية المرحلة الحساسة في دورة الميزانية إذ أنه كل ما يطرح قانونا يجب أن يطبق كما هو، وللتأكد من مدى مطابقة القانون لتنفيذ الميزانية إستلزم وضع إجراءات رقابية ممنوحة للبرلمان لمراقبة هذا التنفيذ، وفي بداية هذا الفرع سنتعرف على المقصود من تنفيذ الميزانية و كيفية تنفيذها وكذا الآليات البرلمانية التي تبسط رقابتها عليها أثناء التنفيذ.

أولاً: تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

بعد مصادقة البرلمان على الميزانية العامة للدولة، وإجازته لمجموع النفقات والإيرادات العامة، تبدأ السلطة المخولة بتحصيل الإيرادات العامة وذلك ابتداءً من يوم نشر قانون المالية الجديد في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

إن السلطة المخولة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة هي وزارة المالية ممثلة في وزير المالية، الذي من صلاحياته متابعة تنفيذ ميزانية التجهيز حسب ما نصت عليه المادة 4/02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-40⁽²⁾. حيث أن وزير المالية ممثلاً في المديرية العامة للميزانية، و حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-364 في البند الخامس(5) والثامن(8) تكلف ب: ضمان تنفيذ ومتابعة الميزانية وكذا متابعة إصلاح الميزانية وتنفيذها⁽³⁾.

1/ تنفيذ النفقات علامة: قبل تنفيذ النفقات العامة وجب المرور بأربعة مراحل حسب ما بينته المادة 15 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وتتمثل في:

أ- **الإلتزام بالنفقة:** نصت عليه المادة 19 من القانون 90-21 وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء دين⁽⁴⁾، ويعتبر الإلتزام الحدث المنشئ للنفقة التي تنتج عن عقد تطوعي أو غير تطوعي، والإلتزام يترجم كلياً بتوزيع الإعتمادات الضرورية لتسديد النفقات ويتم الإلتزام في حدود الإعتمادات المتاحة⁽⁵⁾.

ويشترط في هاته المرحلة شرطان: الأول شرط الاختصاص (م 23 من القانون 90-21)، وكذا شرط أن يكون الإلتزام في حدود الإعتمادات المقررة في الميزانية (م 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-19).

(1) مراد باهي، المرجع السابق، ص 46.

(2) المرسوم التنفيذي رقم: 98-40، المادة 40.

(3) المرسوم التنفيذي رقم: 07-364، المادة 03.

(4) إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص 94.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم: 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة 19، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.

ب- التصفية: هاته المرحلة تم النص عليها في المادة 20 من القانون 90-21 كما يلي:
>> تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحاسبية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية <<.

ومن هنا نلاحظ أن هناك شرطين لازمين للتصفية ويتمثلان في: التأكد من وجوب النفقة وكذا التقدير الصحيح لها.

ج- الأمر بالصرف: لقد عرفت المادة 21 من القانون 90-21 الأمر بالصرف على أنه:
>>الإجراء الذي بموجبه يؤمر بدفع النفقات العامة <<. ويعني طلب دفع المبلغ المحدد من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين المحدد مقداره صراحة إلى صاحب الحق⁽¹⁾.

د- عملية الدفع: هذه المرحلة من صلاحيات المحاسب العمومي وتشتمل على ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الدين العمومية أي ذمة الدولة⁽²⁾، وتعد هذه المرحلة المحاسبية بالغة الأهمية لذا فالمحاسب ليس ملزما بالدفع إلا بعد ما يدقق في قانونية النفقة وصحتها. هذه المرحلة نصت عليها المادة 22 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽³⁾.

2/ تنفيذ الإيرادات العامة: يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين هما:

أ- المرحلة الإدارية: وهي من إختصاص الأمر بالصرف، وتتكون من عمليتين هما الإثبات والتصفية:

(1) إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص ص 94-101.

(2) أحمد حنيش، المرجع السابق، ص 61.

(3) إبراهيم بن داود، المرجع نفسه، ص 106.

أ-1- الإثبات: هو الإجراء الذي يتخذ بموجبه تكريس حق الدائن العمومي حسب ما ذكره المادة 16 من القانون 90-21.

أ-2- التصفية: تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها (المادة 17 من القانون 90-21).

ب- المرحلة المحاسبية: وهي من إختصاص المحاسب العمومي، وتتمثل في عملية التحصيل حسب نص المادة 18 من نفس القانون السالف الذكر أعلاه، ويعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبداء الديون العمومية⁽¹⁾.

3/ القانون التكميلي كإعتماد إضافي:

يمكن للحكومة أن تحتاج أثناء تنفيذها لقانون المالية السنوي إلى اعتمادات إضافية، فحرص القانون المتعلق بقوانين المالية القانون رقم 84-17 بتلبية ذلك، وهذا حسب نصت عليه المادة 04 منه: <> يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية>>. فالحكومة عند تنفيذها لقانون المالية السنوي، تحتاج إلى اعتمادات مالية إضافية وللحصول على ذلك لا بد لها الرجوع إلى البرلمان للمصادقة وإجازة تلك الكميات المالية الإضافية المطلوبة⁽²⁾.

ثانيا: آليات الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية:

يحرص المؤسس الدستوري الجزائري على وضع أدوات وآليات ممنوحة للبرلمان لرقابة العمل الحكومي في تطبيقه للقانون المصوت عليه من قبل البرلمان، وتعددت الوسائل الرقابية في هذا المجال والتي سنوجزها كما يلي:

1/ الإستجواب: تنص المادة 133 من الدستور: <يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة>>. يمكن لجان البرلمان أن تسمع إلى أعضاء الحكومة، و تؤثر

⁽¹⁾ فاطمة مفتاح، المرجع السابق، ص 63.

⁽²⁾ مراد باهي، المرجع السابق، ص 45.

هذه الأداة على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل ما تقوم به، خاصة أن النص العام لا يضع أي قيد على البرلمانين سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة⁽¹⁾.

ولقد حددت المواد 65 و 66 و 67 من القانون العضوي 99-02 الإجراءات التي يقوم عليها الإستجواب فيجب أن يوقع نص الإستجواب على الأقل من طرف ثلاثين (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة ويبلغ لرئيس الحكومة، حسب الحالة، من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (المادة 65)، وتتم دراسة نص الاستجواب بعد خمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب على مستوى مكتب إحدى الغرفتين (م 66)، أثناء مناقشة نص الاستجواب في الجلسة العامة للمجلس، ويقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه وتجبب الحكومة على ذلك (م 67)⁽²⁾.

لقد بلغ عدد الاستجوابات الموجهة للحكومة خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) 07 استجوابات، تعلقت بالانتخابات المحلية، الحصانة البرلمانية، أما بالنسبة للفترة التشريعية الخامسة فبلغت 10 استجوابات أما بالنسبة للفترة التشريعية السادسة طرح استجواب (01) واحد فقط⁽³⁾.

2/ الأسئلة الشفوية والكتابية: جاءت المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2008 لتوضح حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، وحددت أجل الجواب عن السؤال الكتابي بثلاثين يوما (30) كحد أقصى، على أن تكون الإجابة عن السؤال الشفوي في جلسات المجلس، ولقد أجازت نفس المادة لأي من

⁽¹⁾ سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 48.

⁽²⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 68.

⁽³⁾ سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 172.

الغرفتين إجراء مناقشة إذا رأت أن جواب عضو يبرر ذلك، على أن تحدد في النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات تنظيم وسير المناقشة وشروطهما.

وتناول القانون العضوي رقم 99-02 في مواده من 68 إلى 75 المسائل الإجرائية من إيداع السؤال إلى الجواب عنه ونشرها وإمكانية إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة⁽¹⁾.

أ- **السؤال الكتابي:** يكون شكل السؤال كتابي ويكون جواب عضو الحكومة عن السؤال خلال 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي ويتم إيداع الجواب لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ليتم تبليغه إلى صاحب السؤال ويكون الإجابة عن السؤال الكتابي بالكتابة (1/134).

ب- **السؤال الشفهي:** لقد نصت المادة 69 من القانون العضوي 99-02 على أن السؤال الشفوي يودع من صاحبه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل (10) عشرة أيام من الجلسة المقررة لذلك، ليقوم رئيس إحدى الغرفتين بإرسال السؤال للوزير الأول، بحيث تخصص كل 15 يوم من الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية. ويتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس (2/134)⁽²⁾، إلا أنه يمكن أن يتحول السؤال إلى إستجواب وذلك في الحالات منها:⁽³⁾

- رفض الوزير الموجه له السؤال الإجابة بدون سبب مبرر.

- عدم إقتناع مقدم السؤال بالإجابة.

يمكن تحول السؤال إلى مناقشة عامة حسب المادة 74 من القانون العضوي 99-02 إضافة إلى ذلك يمكن أن يعترض السؤال عارض من العوارض تتمثل في:

⁽¹⁾ العيد عاشوري، < نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية >، مجلة الفكر البرلماني

(م. ش. و الجزائر)، العدد الرابع عشر -14-، نوفمبر 2006، الجزائر، ص 57.

⁽²⁾ إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص ص 145-146.

⁽³⁾ إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص ص 33-36.

أ-1- السقوط (سقوط السؤال): يكون في الأمور التالية: زوال عضوية البرلمان عن مقدم السؤال، الإستقالة، إبطال العضوية وإسقاطها، زوال صفة المسؤول الذي وجه إليه السؤال.

أ-2- التنازل: إمكانية سحب السؤال في أي وقت.

3/ لجان التحقيق البرلماني: طبقا للمادة 84 من القانون العضوي 99-02 يمكن أن تستمع لجان التحقيق إلى أي شخص أو تعالين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا و إستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الجهوية وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

كما يمكن لها أن تقدم طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة التي ترسل حسب الحالة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى الوزير الأول. كما يجوز لها توجيه الإستدعاءات لإطارات وأعوان المؤسسات والإدارات العمومية للإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وتحوز اللجان أجلا يقدر بـ: 06 أشهر قابلة للتجديد تسري إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها من أجل إيداع تقريرها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: فعالية الأدوات الرقابية:

ينتظر من الدور الرقابي للبرلماني على تنفيذ ميزانية الدولة أن يكون فعال تجاه الأعمال التي تقوم بها الحكومة من خلال مختلف مستوياتها الإدارية، إلا أنه وفي الجزائر جسدت هذه الوسائل الرقابية في غير المطلوب منها، ما يخدم ويزيد في هيمنة السلطة التنفيذية ومنها ما يحاول إضعاف الجهاز البرلماني، وهذا يتبين من خلال التقيد الإجرائي

⁽¹⁾ إدريس بوكرا وآخرون، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، موضوع بحث، تاريخ الإعداد: 02 جانفي 2007، ص 23.

لعمل الأدوات الرقابية الخاصة بالبرلمان وكذا تهميش الرقابة البرلمانية تجاه القانون المالية التكميلي.

أولاً: التقيد الإجرائي لعمل الأدوات الرقابية: من بين المظاهر التي تحيط برقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية وتعرقل أداء رقابة بصورة كاملة و فاعلة، خصوصا على الأدوات الرقابية المتمثلة في الإستجواب وكذا الأسئلة والتحقيق البرلماني تتمثل في:

1/ عدم جدوى الأسئلة البرلمانية: من بين المبررات التي جعلت من الأسئلة سواء الكتابية والشفوية لا تكون جدية في الكثير من الأحيان هو تواجد الحكومة في كل مراحل تحريك هذه الوسيلة الرقابية، وكذا بالنسبة لمصير هذا السؤال الذي يتعدى رد عضو الحكومة والتعقيب على هذا الرد. فالسؤال وبالرغم من أهميته الكبيرة إلا أنه لم يبرهن على الفعالية ولم يرقى إلى درجة الفعالية ولم يرقى إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة.

وعلى عكس ما أكده السيد "عبد القادر بن صالح" رئيس مجلس الأمة بمناسبة إفتتاح دورة خريف 2002 أن >> إستعمال آلية السؤال الإستعمال الأنسب من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصدقية لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول <<، نجد أن السؤال لا يمكن أن يكون بالصورة التي وصفها به السيد عبد القادر بن صالح لوجود العديد من الفوارق التي تبين غير ذلك، منها أن الحكومة غير ملزمة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها إذ تكشف الأرقام مثلا أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤال وجهه نواب المجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤال شفوي و 57 كتابي خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 حتى 2002⁽¹⁾.

غير أن إمتناع الحكومة عن الرد الفوري على سؤال وتأجيله إلى جلسة لاحقة (101/3 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني) و(المادة 3/83 من النظام الداخلي للمجلس

⁽¹⁾ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 138 إلى 141.

الشعبي الوطني) لا يسمح لنواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة تبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع الوزير المعني⁽¹⁾.

وبالنظر إلى أحكام المادة 134 من الدستور وكذا المادة 73 من القانون العضوي رقم 99-02 يكون جواب عضو الحكومة في ظرف 30 يوما على السؤال الكتابي وكذا المادة 70 من القانون سالف الذكر فإنه تخصص خلال الدورات العادية 15 يوما للإجابة على الأسئلة الشفوية⁽²⁾. إلا أنه لم يتم إحترام الآجال القانونية في الكثير من الأحيان التي يمكن أن يترجم بعضها منها الجدولين التاليين:

الجدول رقم (01): الأسئلة الكتابية (2010-2012) التي لم يتم الرد عليها في الوقت القانوني .

| رقم السؤال | صاحب السؤال | عضو الحكومة المعني | تاريخ الإيداع | تاريخ الإجابة |
|------------|---------------------|--------------------|---------------|----------------------------|
| 556 | عبد القادر قوادي | وزير الداخلية | 2010/10/07 | 2010/11/28 |
| 565 | أحمد إسعاد | الوزير الأول | 2010/10/07 | لم يتم الرد |
| 597 | جيلالي جلاطو | وزير المالية | 2010/12/30 | 2011/02/02 |
| 560 | محمود بودارين | وزير الداخلية | 2010/10/07 | 2010/11/28 |
| 604 | فيلاي غويني | وزير المالية | 2010/12/30 | 2011/02/02 |
| 784 | محمد صالح بوشارب | وزير المالية | 2011/12/01 | 2012/01/15 عدم الإختصاص |
| 124 | محمد يحيوي | الوزير الأول | 2012/03/01 | لم يتم الرد |
| 862 | سيد أحمد تاماري | وزير الصحة | 2012/02/26 | لم يتم الرد |

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان بتاريخ: 2014/05/16 بتصرف.

⁽¹⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص ص 69-70.

⁽²⁾ القانون العضوي رقم: 99-02، المواد 73 و70.

الجدول رقم(02): الأسئلة الشفوية (2010-2012) التي لم يتم الرد عليها في الوقت القانوني.

| رقم السؤال | صاحب السؤال | عضو الحكومة المعني | تاريخ الإيداع | تاريخ الإجابة |
|------------|-----------------|--------------------------|---------------|---------------|
| 440 | فوضيل زغراطي | وزير المالية | 2010/07/15 | 2010/09/16 |
| 646 | فيلاي غويني | وزيرالعلاقات مع البرلمان | 2011/09/29 | لم يتم الرد |
| 651 | فيلاي غويني | وزير المالية | 2011/09/29 | 2011/12/29 |
| 676 | حسين خلدون | وزير المالية | 2011/09/29 | 2011/12/01 |
| 705 | السعيد شريخي | وزير المالية | 2012/01/03 | لم يتم الرد |
| 607 | نور الدين رغييس | وزير المالية | 2011/04/28 | 2011/12/01 |
| 411 | كمال بلخير | وزير الداخلية | 2012/03/01 | لم يتم الرد |
| 414 | محمد فخار | وزير التربية | 2012/03/01 | لم يتم الرد |

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان بتاريخ: 2014/05/16 بتصريف.

هذا ما يبرر القيمة الحقيقية التي تفرزها الرقابة من خلال الأسئلة البرلمانية في الجزائر.

2/ إهمال وسيلة الإستجواب: يعتبر الإستجواب كوسيلة للإعلام والمراقبة لم يتم إستعماله إلا مرة واحدة عام 1979 حسب تصريحات وزير الطاقة والصناعة البيتروكيمياوية ومحضر مناقشات البرلمان بتاريخ: 1978/12/22، وعشرة مرات خلال العهدة التشريعية 2002-2007، وهذا راجع إلى قلة إهتمام البرلمانين لهذه الأداة يجد تفسيراً له في غياب أية آثار عندما تكون الأجوبة الحكومية غير مقنعة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ إدريس بوكرا وآخرون، المرجع السابق، ص 24.

ليس هذا فقط بل أن النصوص القانونية لم تشر إلى أي أثر يترتب حالة تقديم الحكومة لأجوبة غير مقنعة عن الإستجاب الموجهة لها، فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع، والإجابة قد يشوبها الكثير من النقص وعدم الدقة فتأتي سطحية وعامة. فالإستجاب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل، في حين في بعض التشريعات منها الكويتي يمثل الإستجاب المسؤولية السياسية بينما في الجزائر لا يؤدي لا للمسؤولية الفردية ولا الجماعية (1).

3/ نقص المعلومة في التحقيق البرلماني : لقد حاول المشرع الدستوري الجزائري أن يساوي بين غرفتي البرلمان في إمكانية إنشاء لجنة تحقيق، تهتم بدراسة ومتابعة قضية ذات مصلحة عامة، رغم أن عدد أعضاء الغرفة الأولى يزيد أكثر من عن عدد أعضاء الغرفة الثانية، ومن خلال ما تبين من محتوى المادة **161** والمادة **77** من الدستور التي تنص على أنه: <>يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة<<. ومن هذا يمكن القول ان المشرع الدستوري قد أعطى فسحة للمعارضة داخل البرلمان لكي تتابع الشأن العام وتراقب أداء الحكومة .

فخلال العهدين الرابعة والخامسة (**1997-2007**) تشكلت **07** لجان تحقيق في العديد من المجالات وتبعا لأحداث معينة ميزت الحياة السياسية أو الإقتصادية أو الاجتماعية للبلاد، أما في مجلس الأمة لم تتم أي مبادرة في هذا الخصوص على إمتداد العهدة الأولى (**1998 2003**) ونصف العهدة الثانية (**2004-2007**) ولم يتم إعادة الإهتمام للجان التحقيق (2).

(1) عقيلة خرياشي، المرجع السابق ، ص 148-149.

(2) أحمد طرطار، <<دور اللجان البرلمانية في الأداء البرلماني>>، مجلة الفكر البرلماني (م.ش.و. الجزائر)،

العدد 17، سبتمبر 2007، ص50.

وباستقراء المادة **184** من القانون العضوي **99-02** التي تنص على أنه "تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية في الإقتصاد الوطني وأمن الدولة الخارجي الداخلي" نجد أنه لا يمكن للجنة التحقيق البرلماني الإطلاع على أية وثيقة تتعلق بالطابع الإستراتيجي الذي يهم الدفاع والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، إذا فما الدور الذي الذي تقوم به لجان التحقيق في غير هاته الأمور؟ باعتبار أنها أمور أساسية لقيام الدولة لذا وجب على لجان التحقيق التحقق من صحة وسلامة ومدى تسييرها والمدى القانوني المشرع لها، فعدم توفير المعلومة في هاته المجالات من قبل الحكومة يجعل منها تبسط هيمنتها لتسيير هاته المصالح من خلال الرؤى والطموحات المسطرة لها.

ثانيا: هشاشة الرقابة البرلمانية تجاه القانونيين التكميلية

لم يخضع القانون الجزائري قانون المالية التكميلي لمصادقة البرلمان مما لا يضمن رقابة البرلمان على تسيير مالية الدولة بين التصويت على قانون المالية للسنة ومناقشة قانون المالية التكميلي، في هذا الإطار يظهر القانون **84-17** عدم إهتمام لإخضاع تعديل الرخصة المالية بوسائل تنظيمية لرقابة البرلمان.

لقد تم تجاوز الإطار القانوني بواسطة إدماج مواضيع أجنبية عن قانون المالية للسنة في قانون المالية التكميلي، بدل تقديم مشروع منفصل لتعديل مجال تشريعي محدد، تلجأ الحكومة لتعديله في قانون المالية التكميلي⁽¹⁾. إذا فالإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، ومنه يمكن لأعضاء

⁽¹⁾ حمزة برطال، <قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري>>، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة -، 2009، ص ص 86-87.

البرلمان من خلال مناقشة هذه المشاريع طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الاعتمادات المالية، إلا أنه نلاحظ أن أثناء المناقشة عدم وجود رقابة فعالة، حيث أن نواب الأغلبية يكتفون بمناقشة ذات طابع عام أما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي⁽¹⁾.

وخلال مناقشة ودراسة مشاريع قوانين المالية التكميلية لا تقدم الحكومة أجوبة دقيقة في حالة طلب البرلمان تفسيرات وتوضيحات حول التغييرات الطارئة على الإعتمادات المالية، بحيث تبقى المعلومات التي يتحصل عليها البرلمان عن طريق قوانين المالية التكميلية حول تسيير الاعتمادات التي تضمنتها قوانين المالية للسنة قليلة وزهيدة⁽¹⁾. ويتمخض في بعض الأحيان عن قوانين المالية التكميلية تحويل للإعتمادات بصورة مفرطة مما يجعلها مشابهة لقانون المالية السنوي ن أو كما يسميها البعض الآخر قانون المالية السنوي الثاني.

فمثلا بلغ عدد التحويلات للاعتمادات لسنة 2002 ستين (60) تحويلا، وبلغ سنة 2003 أربعة وعشرين (24) تحويل إعتما⁽²⁾. هذا يفسر أن السلطة التنفيذية قد إستخدمت حيلة قانونية لتتحكم في المجال المالي للدولة وتبعث التغييرات كما شاءت على الميزانية العامة للدولة المصادق عليها من قبل البرلمان في إطار قانون المالية السنوي، وذلك بغية تملصها من الرقابة البرلمانية على ما أقرته من تعديلات وتحويلات إعتمادات في القانون المالي التكميلي.

المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية بين الأطر القانونية والواقع العملي

نلاحظ بعد التطرق لكل من الرقابة السابقة وكذا الرقابة الآنية على تنفيذ الميزانية، أن هناك رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، والتي تتمثل في قانون ضبط الميزانية

⁽¹⁾ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 166.

⁽²⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 82.

⁽³⁾ Denidni Yahia, op, p277-281.

والذي يطلق عليه قانون التسوية لمالية الدولة، وعليه ففي هذا المطلب سندرس قانون ضبط الميزانية من خلال فرعين: أولهما سيتم فيه مناولة الإطار القانوني لقانون ضبط الميزانية، أما الثاني فسنحقق من مدى مطابقة هذا القانون للواقع العملي.

الفرع الأول: الإطار القانوني لقانون ضبط الميزانية

يعد قانون ضبط الميزانية من الأولويات الرقابية التي تضعها السلطة التشريعية، ولقد صرّح بذلك دستوريا وقانونيا وذلك لتمكين البرلمان من أداء رقابة فعالة وضمان سيرورة التطابق بين القانون والواقع في المجال المالي.

أولاً: التعريف بقانون ضبط الميزانية:

يياشر البرلمان ممارسة رقابته على الكيفية التي تم بها تنفيذ الميزانية أو ما يعرف بالرقابة البرلمانية اللاحقة أو البعدية، وتأتي بعد إقفال السنة المالية بسنة مدنية واحدة وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية والمحاسبة (نفقات وإيرادات) المرخصة في قانون المالية⁽¹⁾. ولقد حرص المؤسس الدستوري على ذلك من خلال المادة **1/160** التي تنص على: تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

وبدّل إستقراء هاته المادة على أنه صرح بالإلزامية ووجوبية تقديم الحكومة للبرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات ونستشف هذا من الفقرة الثانية منها، تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن سنوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان.

ويعرف قانون ضبط الميزانية حسب المادة **05** من القانون **84-17** أنه: يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين

⁽¹⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 86.

المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية⁽¹⁾. ولم يحدد الدستور وقت تقديمه من طرف الحكومة إلا أنه وبالرجوع للمادة 68 من القانون رقم: 84-17 فإن مشروع قانون متضمن ضبط الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية وبالتالي فإن وقت تقديم مشروع قانون المالية هو وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية ويجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة مرفوقا بما يلي: (2)

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

ب/ جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة (المادة 76 من القانون 84-17).

ثانيا: الغاية من قانون ضبط الميزانية

تتمثل الغاية من وضع قانون للتسوية (ضبط الميزانية) في كون مدى احترام الإجازة التي قدمها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات والعمل بمبدأ التوازن المالي، وكذا من تمكين الهيئة التشريعية من إثبات الجدارة الرقابية الممنوحة لها عن طريق إعطاءها هذه الفرصة.

فستلزم أن يكون التنفيذ الفعلي لميزانية الدولة العامة (النفقات والإيرادات) مطابقا للتنفيذ المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه وبمقتضى المادة 1/77 من القانون رقم: 84-17 فإن قانون ضبط الميزانية يقر النتائج المتحصل عليها في السنة من خلال: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين الإيرادات ونفقات الدولة، وعليه من الواضح أن يتبين النظام الميزاني لمالية الدولة من خلال هذه النتائج الموجودة في هذا القانون، سواء

(1) قانون 84-17، المواد 5 و7 و68.

(2) المادة 76 من نفس القانون.

كانت ميزانية الدولة تسير إلى الأمام بوجود فائض فيها، وأما أنها تتراجع لكونها أن العجز الميزاني قد أضر بها، هذا مما يستوجب إيجاد حلول قانونية وتقنيات تكون أكثر كفاءة وجدية.

الفرع الثاني: الواقع العملي لقانون ضبط الميزانية

يعتبر قانون ضبط الميزانية من أهم الوسائل التي تمكن البرلمان من رقابة الحومة لأعمالها، التي يمكن أن تتعسف فيها خصوصا في الجانب المالي، هذا بالطبع يستوجب التطبيق السليم والمعتدل لأحكام هذا القانون أما إذا لم يتحقق فإنه سيفقد المصداقية والهيبة، وهذا ما يبرز من خلال ما يلي:

أولا: تعقيد الإجراءات

إن تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات المتعددة الأصناف التي نصت عليها المادة 48 من القانون 84-17: تتمثل في الحسابات التجارية، التخصيص الخاص، التسبيقات، القروض، التسوية مع الحكومات الأجنبية، مما يجعل هاته المسألة تشوبها بعض التعقيدات والصعوبات⁽¹⁾.

ويعد ويحضر قانون ضبط الميزانية في إطار برنامج وتقويم محدد وجد معقد نظرا لصعوبة وتعقد المواضيع والمسائل المالية والمحاسبية ووجود كل سنة قانون مالية تكميلي يشدد من صعوبة عملية إعداد وتحضير مثل هذا القانون⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك فإن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة التقنية والمحاسبية الكافية لمناقشة قانون ضبط الميزانية الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتقل بها أعضاء السلطة

⁽¹⁾ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 170.

⁽²⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 91.

التشريعية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة⁽¹⁾.

ولقد أكد فريق الرقابة البرلمانية التابعة لمنظمة **GOPAC**⁽²⁾ على نزاهة الرقابة البرلمانية على المالية و العملائية بما في ذلك إجراء مراجعات مستمرة لكافة النفقات الإيرادات الحكومية وقواعد تشريعية وبرلمانية الأخرى التي تؤسس الضبط المالي الحكومي، وإجراءات حصر الإيرادات والنفقات ورفع التقارير بشأنها، وإجراءات وسلطات الرقابة البرلمانية للإدارة المالية.

ثانيا: فعالية العمل البرلماني تجاه قانون ضبط الميزانية

إن مشروع قانون ضبط الميزانية يسمح لأعضاء البرلمان بتقدير المدى الفعلي والعملي للترخيصات المالية، ومع ذلك فإن دراسة ومناقشة هذا القانون تكون نادرة وقليلة، فأثناء الجلسة العامة المخصصة لمناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية نجد بأن النقاش العام ينحصر بمجرد تقديم وعرض وزير المالية للمشروع وقراءة تقرير اللجنة المالية ويكتفون بالتقرير الذي تعده لجنة المالية⁽³⁾. فإذا كان نواب البرلمان يمثلون المواطنين تمثيلا فعليا، فيجب عليهم أن يطبقوا أدوارهم التشريعية والرقابية من أجل الصالح العام⁽⁴⁾.

ولقد أشارت المادة **2/160** أن إختتام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان، إلا أن البرلمان ولحد الدورة الخريفية لعام **2003** لا يزال

⁽¹⁾ محمد محرزى عباس، المرجع السابق، 377.

⁽²⁾ أعضاء فريق العمل العالمي، الرقابة البرلمانية، الأمانة العالمية لمنظمة **GOPAC** - Lesly.burns@gopacntwork.org.

⁽³⁾ سليم كسير، المرجع السابق، ص 93.

⁽⁴⁾ أعضاء فريق العمل العالمي، الأخلاقيات والسلوكيات البرلمانية، الأمانة العالمية لمنظمة **GOPAC** - Lesly.burns@gopacntwork.org

يجهل هذا الأسلوب من الرقابة فالحكومة لم تبادر بأي مشروع قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤوليها.

و لقد أعلن وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لعام **1998** بأن مشروع قانون ضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير ويتم تقديمه في ثلاث السنوات القادمة.

فالتصويت على قوانين ضبط الميزانية من طرف البرلمان يأخذ الطابع الشكلي فقط، وبالرغم من أنه بإمكان البرلمان رفض قانون ضبط الميزانية إلا أنه ليس لذلك من أثر على الحكومة⁽¹⁾.

فمحدودية العمل البرلماني وضعفه من خلال الرقابة اللاحقة لقانون الميزانية (المتمثل في قانون ضبط الميزانية)، جعلت من قوانين ضبط الميزانية تفقد فعاليتها وقيمتها الرقابية الحقيقية، وهذا ما يجعل من شفافية الميزانية تقل. ووفقا لتقدير الشفافية لميزانية الدول سنة **2006** فإن الجزائر من بين الدول التي وضع لها مؤشر بهذا الخصوص حيث أن مؤشرها يقدر بـ: **28**، وكذا بالنسبة للترتيب التقديري لشفافية الميزانية في الجزائر جاءت في الرتبة **47** من بين **59** دولة التي تم دراستها في هذا الصدد⁽²⁾.

⁽¹⁾ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 169.

⁽²⁾ عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة نقاش بتاريخ: 2012/03/15.

الكتاب المنهك

الخاتمة

نخلص في نهاية هاته الدراسة إلى أن البرلمان الجزائري قد عرف العديد من الوظائف مما أعطت له قانونيا وإجرائيا الصبغة المؤسساتية الحقة التي تعتمدها الدولة في تسيير الوظائف المتعددة فيها، خاصة ماتعلق بالمجال المالي، باعتبار أن المال العام للدولة يمثل الداعم الأساسي لحيوية النشاط الاقتصادي، فدور السلطة التشريعية في هذا المجال منوط بفعالية الإجراءات والوسائل القانونية سواء التشريعية أو الرقابية التي تضفي النية الحقيقية لبناء صرح المالي قويم ومستقر على جميع المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى وبالنظر لطبيعة العمل البرلماني فإنه من المفترض أن يخضع هذا الأداء إلى الجدية التامة لكونه يمثل سلطة الشعب الذي يملك السيادة في الدولة، فالجدية لها عدة أوجه تتكرس عادة في التمتع بالنية السليمة البعيدة عن المصالح المشخصنة سواء من طرف النواب في أداء المهام المنوطة بهم أو السلطة التنفيذية التي لا يمكن لها تعطيل تلك المهام.

إلا أنه وفي حقيقة الأمر نجد أن قوة العمل البرلمان تشدد بإشتداد السعي وراء منظومة قانونية معتدلة ومنتزعة، وكذا قوة القائمين على هذا العمل من نواب وأعضاء خاصة إذا تعلق الأمر بمالية الدولة أو وضع بالميزانية العامة، إلا أنه في حال دراسة النظام السياسي لمالية الدولة في الجزائر عمليا لا نستشف شيء من هذا القبيل نظرا لمحدودية الأداء البرلماني في الإطار المالي للدولة سواء من الجانب القانوني أو الواقعي وهذا راجع إلى عدة أسباب نستطيع أن نجعلها كالاتي :

- التركيز الحكومي على الجانب الميزاني لمالية الدولة بإنفرادية كونها هي القائمة على إعدادها و تنفيذها مما يجعل منها تتدخل وبصفة مستمرة في الجانب التشريعي للبرلمان ذلك من خلال تصديق السلطة التشريعية على قانون الميزانية بعد مروره على مجلس الأمة للموافقة عليه بثلاث أرباع أعضائه بالنظر إلى أن الثلث من الأعضاء معين من قبل رئيس

الجمهورية، فالمصادقة التشريعية للبرلمان على مشروع الميزانية مرهونة بموافقة ¼ من أعضاء مجلس الأمة. مما يترك عدم المصادقة في هذا المجال.

- التشريعي للبرلماني في مجال الإيرادات والنفقات العامة من خلال المادة 121 من الدستور بحيث أنه لا يجوز له إقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد أو زيادة النفقات مما يبين إحتكار الحكومة على التحكم الفعلي لتجميع الإيرادات وصرف النفقات .

- تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في المجال التشريعي للميزانية في حالة ما إذا لم تتم مصادقة البرلمان على مشروع الميزانية خلال 75 يوم حسب المادة 120 من الدستور يصدره رئيس الجمهورية بالتشريع بأمر في هذا الخصوص ، هذا ما يفسر وجود هيمنة فعلية للسلطة التنفيذية على البرلمان و إنعدام مبدأ الفصل بين السلطات.

- تعثر الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ الميزانية من خلال عدم تفعيل الوسائل الرقابية المتاحة له بالشكل المطلوب بالإضافة إلى تعقيدها مما يصعب من أداء المهمة الرقابية بصورة فعالة، و يعود هذا كله إلى الإجراءات القانونية غير الفعالة وكذا إلى نية السلطة التنفيذية في التمكن من الوضع المالي تحت سلطتها إلى جانب ذلك التواطؤ المستمر من طرف النواب وأعضاء البرلمان الذي يرجع إلى عدم الكفاءة .

* وعليه ومن خلال ما تم ذكره بهذا الخصوص، ولتجنب الفساد المالي على مستوى ميزانية الدولة، نستطيع القول بأنه وجب الحرص على مايلي:

1/ عدم تدخل السلطة لتنفيذية في العمل البرلماني، لكي يكون بإستطاعة السلطة التشريعية القيام بعملها بكل إرتياح، ودون التعرض للضغوطات سواء من الجانب القانون الإجرائي خاصة على الصعيد المالي للدولة، أو في جانب العمل السياسي من طرف الحكومة.

2/ إعادة النظر بصفة شاملة في المنظومة القانونية المتعلقة سواء بالأداءات البرلمانية أو النهج المتبع في تسيير وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة والبرلمان .

3/ الإهتمام بالطابع المصلحي العام للدولة، وتوضيح الصورة للبرلمان عن الوضع المالي القائم في الدولة ومحاولة تقريبه أكثر من المشاكل والصعوبات التي تتلقاها الميزانية عند تنفيذها.

4/ إخضاع الإعتمادات الإضافية التي تضاف بعد الإجازة التي منحها السلطة التشريعية لقانون المالية السنوي إلى نفس الإجراءات المتخذة في قانون المالية السنوي، وتشديد الرقابة على الإعتمادات التي تم تحويلها.

5/ التطبيق السليم للإجراءات القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية من طرف الهيئات المعنية بالتنفيذ وإخضاعهم للمسؤولية السياسية عند المخالفة ، وكذا التأكد من تمام العملية التشريعية والرقابية وحسن سيرها وضبط وإخضاع النواب وأعضاء البرلمان لسلطة القانون لا لسلطة الهيئة التنفيذية الذي يعتمد على الشروط القانونية التي تمهد لإختيارهم .

قائمة المراجع

1/ المراجع باللغة العربية:

- 1) بن داود، إبراهيم، رقابة نفقات الدولة بين أحكام الشريعة ونصوص القانون، ط1، الجزائر، سلسلة الإصدارات القانونية والفكر العلمي، 2007.
- 2) بوالشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 01، ط9، الجزائر: ديوان لمطبوعات الجامعية، 2008.
- 3) بوديار، حسني، الوجيز في القانون الدستوري، ط1، عنابة(الجزائر): دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003،
- 4) جنابي، طاهر، علم المالية العامة و التشريع المالي، ط1، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر.
- 5) حامد، عبد المجيد دراز و إبراهيم أيوب، سميرة، مبادئ المالية العامة، القسم الأول، ط1، مصر، الدار الجامعية، 2002.
- 6) حسن، أحمد خليل جيهان، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، ط1: القاهرة، دار النهضة العربية، 2002.
- 7) محرزي، عباس محمد، إقتصاديات المالية العامة، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 8) ناجي، عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، ط9، عنابة (الجزائر): دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007.
- 9) سعدى خطيب، أحمد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة-، ط1، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- 10) سيروان ميزرا الزهاوي، عدنان، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، العراق: الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، 2008.
- 11) عطوي، فوزي، المالية العامة النظم الضريبية والموازنة العامة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- 12) شاكر، عصفور محمد، أصول الموازنة العامة، ط1، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2008.

- 13) شكري، فهيمي محمود ، الموازنة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، ط، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1990 .
- 14) خرباشي، عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ط1 الجزائر: دار الخلدونية، 2007.
- 15) ضو، عمق مفتاح ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) دراسة مقارنة ، ط1، فالتا مالطا: منشورات ELGF .
- 16) الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، معجم القانون، بمصر: مجمع اللغة العربية. 1999.

2/المراجع باللغة الفرنسية :

- 01) Denideni Yahia, la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie , Ed4, Alger, OPU,2002,

الدراسات غير المنشورة

- 01) باهي، مراد، <<الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري>> ، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم الحقوق : كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة .
- 02) بلواضح، عبد العزيز، <<الحكومة والموازنة العامة للدولة مع التطبيق على حالة الجزائر>>، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامع عمار التليجي بالأغواط ، 2012،
- 03) بلهاشمي، خيرة، <<أثر الإصلاحات الاقتصادية في الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1967/2001>> ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية: فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002.
- 04) بن بغيلة، ليلي، <<آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري>>، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة الحاج لخضر ، 2004.

- 05) برطال، حمزة ، <<قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري>>، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع : الدولة والمؤسسات العامة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة - ، 2009.
- 06) بوجطو، حكيم، << الموازنة العامة وآفاق العصرية - حالة الجزائر - >>، مذكرة ماجستير في علوم التسيير تخصص :مالية ومحاسبة ،معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، المركز الجامعي -الدكتور يحي فارس -، المدينة ،2008 .
- 07) حنيش،أحمد،<<آفاق نظم الرقابة في ظل عصرية الموازنة العامة - دراسة حالة الجزائر->>، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، فرع : النقود والمالية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر دالي إبراهيم ،2010.
- 08) طعيبة، أحمد، << دور السلطة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي -حالة الجزائر->>.أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ،فرع: التنظيم السياسي والإداري. كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة.2007.
- 09) كسير، سليم، <<البرلمان وقوانين المالية>>، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع: إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون ،جامعة الجزائر،2001.
- 10) مزياي، لونس،<<انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996 >>، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع: تحولات الدولة ، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو،2011.
- 11) معاد،عبد الغفور، <<ميزانية الدولة للتجهيز منذ سنة 1998 >>، رسالة ماجستير ، اختصاص إدارة ومالية ن جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002 .
- 12) مفتاح، فاطمة، <<تحديث النظام الميزاني في الجزائر>> ، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ،2011.
- 13) شريط، وليد، <<السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري>> ، مذكرة دكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2012.

- 14) تومي، سلامي، << ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية- دراسة حالة الجزائر - (1993-2000) >>، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع : التحليل الإقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2002.
- 15) ذبيح، حاتم، << عملية حل الخلاف بين عرفتي البرلمان >>، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع :الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2009.
- 16) ذبيح، ميلود، << فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر >> ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص :قانون دستوري ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، 2013.

الدوريات :

- 01) طرطار، أحمد. << دور اللجان البرلمانية في الأداء البرلماني >>، مجلة الفكر البرلماني، (م.ش.و. الجزائر)، العدد 17، سبتمبر 2007 .
- 02) سالم، عبد الحسين سالم ، <<الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع الإشارة إلى العراق للفترة 2004 - 2011 >> ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد 18 :العدد 66 ،
- 03) سلوم ،حسن عبد الكريم. و المهائني، محمد خالد.<<الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة : دراسة ميدانية للموازنة العراقية >> ،مجلة الإدارة و الإقتصاد ، 2007، العدد 64 .
- 04) عاشوري، العيد. <<نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية >>، مجلة الفكر البرلماني، (م .ش. و الجزائر)، العدد الرابع عشر -14- ، نوفمبر 2006.

النصوص والوثائق الرسمية:

01/الدساتير

- (01) الجمهورية الجزائرية ،دستور 1963،المؤرخ في10/09/1663.
- (02) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،دستور 1976 ،،الجريدة الرسمية رقم :94،
المؤرخ في 24 نوفمبر 1976
- (03) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،دستور 1989 ،،الجريدة الرسمية رقم : المؤرخ
في 24 فيفري1989
- (04) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996 ،،الجريدة الرسمية رقم :76،
المؤرخ في 4 ديسمبر 1996 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- (05) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري 2008 بقانون رقم 08-
19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

02/القوانين:

- (01) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي ، رقم : 99-02 المؤرخ في :
1999/3/8 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا
العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة . الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 6مارس
1999.
- (02) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون ،القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07
يوليو 1984، المتضمن قوانين المالية . الجريدة الرسمية رقم :28 الصادرة بتاريخ:
10يوليو1984.
- (03)الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون، رقم :84-21، الذي يتضمن قانون
المالية لسنة 1985، المؤرخ في 24ديسمبر 1984.

04 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،قانون رقم : 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990 .

03/المراسيم

01 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي ، رقم : 95-54 المؤرخ في 15/02/1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية. الجريدة الرسمية رقم :15 الصادرة بتاريخ : 15 فبراير 1995..

02 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي، رقم:98-40 المؤرخ في :01/02/1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز .الجريدة الرسمية رقم :9 الصادرة بتاريخ : 10 فبراير 1998 .

03 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،المرسوم التنفيذي، رقم : 07-367 المؤرخ في : 28/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ،المادة 03.الجريدة الرسمية رقم : 5 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 2007 .

04/الأنظمة الداخلية

01 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل www.mrp.gov.dz

02 النظام الداخلي لمجلس الأمة 28 نوفمبر 2000

www.majliselouma.dz

المواقع:

- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz
- ملف جريدة الخبر عن البرلمان الجزائري، برلمان لا يشرع وينتظر مبادرات الحكومة والأوامر الرئاسية، مصدر جريدة الخبر WWW.RADIOALGERIE.DZ
- عبد الفتاح الجبالي ، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة ، ورقة نقاش بتاريخ : 2012/03/15. www.yemen-nic.info
- إبراهيم ملاوي، الأسئلة البرلمانية في النظام القانوني الجزائري، مقالة، تاريخ الاطلاع : 2010. www.yemen-nic.info
- إدريس بوكرا وآخرون ، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر ،موضوع بحث ، تاريخ الإعداد :02جانفي 2007. www.radioalgerie.dz
- أعضاء فريق العمل العالمي ، الرقابة البرلمانية ، الأمانة العالمية لمنظمة. Lesly.burns@gopacnetwork.org GOPAC-
- أعضاء فريق العمل العالمي، الأخلاقيات والسلوكيات البرلمانية ، الأمانة العالمية لمنظمة Lesly.burns@gopacnetwork.org GOPAC-

ملخص الدراسة:

يعد البرلمان في الجزائر من بين المؤسسات التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق الأسس الهامة لبناء الاقتصاد الوطني و الوقوف على متطلبات الشعب وترقية المستوى المعيشي لهذا الأخير، فالدور الذي يؤديه يتمثل في التشريع بما أنه المهمة الرئيسية له وكذا الرقابة البرلمانية على الأعمال التي تقوم بها الحكومة في كل القطاعات، ومن بين الأمور الحساسة التي تضطلع بها السلطة التشريعية ميزانية الدولة التي تحتوى على كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، بحيث أن البرلمان يشرف على إجازتها عن طريق المصادقة عليها، وكذا باستطاعة المجلس الشعبي الوطني المبادرة باقتراح قانون في مجال الميزانية العامة للدولة، طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 وكذا النظام الداخلي (م.ش.و)، وبما أن السلطة التنفيذية القائمة على تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية، فإنه يمكن أن تتحرف عن المجال القانوني الممنوح لها من طرف البرلمان لتطبيقه على الميزانية وعلى هذا الأساس أستلزم وضع رقابة برلمانية بكل أنواعها(سابقة، آنية، لاحقة) على تنفيذ الميزانية لتمكن من سير تنفيذ الميزانية على الوجه المطلوب قانونا، هذا على ما يبدو مجرد إجراء قانوني لا يمت بصلة للتطبيق الواقعي لقانون الميزانية، وهذا راجع للعديد من العوامل التي أدت إلى تدهور الأداء البرلماني سواء التشريعي أو الرقابي والتي من بينها: التدخل المتواصل للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على المستوى التشريعي للبرلمان وكذا تعطيل المهام التشريعية والرقابية خاصة ما تعلق بالإجراءات المهمة في كلتا المجالين، وعدم تفعيل الأدوات الرقابية (ملتمس الرقابة، الإستجواب، التصويت بالثقة) خاصة التي باستطاعتها إلقاء مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة.

وعليه نستطيع القول بأن الدور البرلماني على المستوى المالي للدولة في الجزائر قد فشل إلى ما يصبوا إليه، بحيث تغير من مفهوم السلطة البرلمانية إلى مفهوم الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان التابعة للسلطة التنفيذية.

فهرسة الموضوعات

| الصفحة | الموضوع |
|---------|---|
| أ..... | المقدمة: |
| 01..... | <u>الفصل الأول</u> : الإطار النظري للدراسة..... |
| 03..... | <u>المبحث الأول</u> : مفهوم الميزانية العامة نشأتها وتطورها |
| 03..... | <u>المطلب الأول</u> : مفهوم الميزانية العامة ومراحل إعدادها وتنفيذها..... |
| 03..... | الفرع الأول : مفهوم الميزانية |
| 13..... | الفرع الثاني : مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة |
| 17..... | <u>المطلب الثاني</u> : نشأة وتطور الميزانية |
| 17..... | الفرع الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة..... |
| 20..... | الفرع الثاني : التطور التاريخي للميزانية العامة في الجزائر |
| 23..... | <u>المبحث الثاني</u> : سلطات البرلمان التشريعية والرقابية |
| 23..... | <u>المطلب الأول</u> : الدور التشريعي للبرلمان |
| 24..... | الفرع الأول: المفهوم العام للدور التشريعي للبرلمان..... |
| 27..... | الفرع الثاني: الدور التشريعي للبرلمان في الجزائر..... |
| 30..... | <u>المطلب الثاني</u> : الدور الرقابي للبرلمان |
| 31..... | الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية |
| 34..... | الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية وأثرها على عمل الحكومة |
| 39..... | <u>الفصل الثاني</u> : الإطار القانوني لميزانية الدولة في الجزائر..... |
| 40..... | <u>المبحث الأول</u> : النظام القانوني لإعداد وإعداد الميزانية..... |
| 40..... | <u>المطلب الأول</u> : إعداد وتحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية..... |
| 40..... | الفرع الأول: السلطة القائمة على إعداد وتحضير الميزانية..... |
| 44..... | الفرع الثاني :_الإجراءات القانونية المتبعة لإعداد وتحضير الميزانية..... |

| | |
|----------|---|
| 50..... | المطلب الثاني: اعتماد الميزانية من طرف البرلمان |
| 50.. | الفرع الأول : إعتقاد الميزانية في الحالة العادية (في ظرف 75 يوما) |
| 55..... | الفرع الثاني : اعتماد الميزانية في الحالة الاستثنائية |
| 59 | <u>المبحث الثاني</u> : الرقابة على تنفيذ الميزانية |
| 59..... | المطلب الأول: فعالية الرقابة الآنية أثناء التنفيذ |
| 59..... | الفرع الأول : تنفيذ الميزانية وآليات الرقابة |
| 65..... | الفرع الثاني : فعالية الأدوات الرقابية |
| 71..... | المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية بين الأطر القانونية والواقع العملي |
| 72..... | الفرع الأول : الإطار القانوني لقانون ضبط الميزانية |
| 74..... | الفرع الثاني : الواقع العملي لقانون ضبط الميزانية |
| 77..... | الخاتمة : |
| 81..... | قائمة المراجع : |