

جامعة زيان عاشور - الجلفة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

## تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليه في القانون الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر

تخصص : دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ :

- عيسى بن مصطفى

إعداد الطلبة :

- طبوش عبد القادر

- بوطورة سمير

### لجنة المناقشة :

1 - د. بورزق أحمد رئيساً

2 - د. عيسى بن مصطفى مشرفاً

3 - د. جمال عبد الكريم عضواً

الموسم الجامعي

2016/2015

## شكر وتقدير

نحمد الله حمداً سرمدياً دائماً أبداً... على نعمة الإسلام... ونعمة العلم.....  
كفيتنا كل النعم... ووفيتنا الصحة والعافية... فلك كل الثناء والإذلال لوجهك الكريم....  
وصلاتك على خير الآنام... وآله وسلم تسليماً كثيراً مبارك فيه.....  
أخرجنا من الظلمات الى النور.....  
أوصانا بالمحبة والألفة.....  
والمحبة خير شكراً نسديه لأستاذنا الفاضل.... عيسى بن مصطفى....  
على تقبله الإشراف على هذا العمل ....  
الذي وبه .....إستطعنا تجاوز كل مراحل إكمال بحثنا... سائلين الله له المرتبة...  
كما نزيد بالشكر لكل أساتذتنا الكرام.....  
الذين بعثوا فينا روح البحث..... والصياغة..... والإلقاء

## الإهداء

.....نهدي هذا العمل.....

.....لكل من له حق علينا.....

.....ونحتسبه إحساناً ورفقاً بهم.....

.....لكل من له علاقة بنا.....

.....ونحتسبه مكانة تبقى في قلوبنا.....

.....لكل الأساتذة ، المشرفين و موظفي جامعة زيان عاشور.....

.....ونحتسبه شكراً ومكرمة منا لهم و عرفان.....

.....كما نخص بالإهداء زوجاتنا اللواتي أعنا على مصاعب الحياة ومشقتها.....

..... وكذا أبنائنا ..... طبوش أنس .....

..... بوظرة رحاب ، بوظرة هناء ، بوظرة هالة ، بوظرة حبيبة.....

# مقدمة

تزاوُل الدولة وظائفها المختلفة لمواجهة المتطلبات العمومية، لذلك تحتاج لوسائل بشرية ومادية، وتعتبر الأموال العمومية الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية، لأي دولة تسعى للوصول إلى الرقي وبلوغ أهدافها .

تعتبر فكرة تسيير الأموال ليست حديثة أو مرتبطة بدول متقدمة، وإنما سادت في المجتمعات القديمة حتى وإن اختلفت من حيث الحجم وطرق التسيير ، وفي ظل غياب الإطار القانوني لها.

أمام التطورات التي واكبت المجتمعات والتغيرات التي طرأت على الحياة السياسية كان من الضروري الإهتمام بعملية الإنفاق والتحصيل من خلال توضيح المعالم الأساسية لتلك العملية الضرورية واللازمة لكل دولة تسعى للتنظيم والتقدم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لقد تجسد ذلك من خلال فكرة الميزانية التي تعد من أهم واير الوثائق السياسية والهامة في الحياة السياسية والتي استعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن السابع عشر (17) حيث كان الوزير الأول لبريطاني يعد التقديرات في حقيبة جلدية ليقدمها لمجلس العموم، ثم استعملت في فرنسا في القرن التاسع عشر (19) معنى BOUGETTE بمناسبة ممارسة البرلمان لعملية الرقابة على إعمال الحكومة.

لقد عرفها القانون رقم: 17/84 المؤرخ في : 1984/07/17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتم لاسيما المادة 6 منه ، حيث نصت على : " تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة بمقتضى قانون المالية المحددة سنويا والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "، في حين نصت المادة 3 من القانون 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتم للقانون 17/84 على: " يقر ويرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال ."

يمكن القول بأن الميزانية عبارة عن حساب تقديري ومفصل لنفقات و إيرادات الدولة لفترة محددة بسنة، أي أن تتم عمليات التقدير مدة سنة مالية التي تختلف من دولة لأخرى وتحتاج لترخيص من قبل السلطة التشريعية .

يعتبر في الجزائر القانون رقم : 17/84 الصادر في : 1984/07/07 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية المرجع الأساسي والوحيد في المجال المالي، وقد يتضمن الكثير من المبادئ والأحكام كتحديد مفهوم الميزانية و قانون المالية ومضمونه، إلى جانب تقرير الوسائل التي من شأنها أن تحقق الأهداف العامة.

على الرغم من ذلك سجلت عليه ثغرات قانونية كإغفال تحديد المراحل التي تمر بها الميزانية، و الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات المختصة، كما أنه صدر في ظل الإقتصاد الموجه، و أصبح لا يواكب التطورات و التغيرات التي حدثت في شتى الميادين خلص بعد الإنتقال إلى إقتصاد السوق و إنتهاج سياسة التفتح، فقد أدخلت عليه بعض التغيرات الطفيفة تمثلت في بعض النصوص القانونية.

السلطة التنفيذية هي المختصة والمخول لها قانوناً القيام بعملية تحضير مشروع قانون المالية فيتدخل البرلمان بدوره بآليات قانونية، ومن خلال لجنة المالية والميزانية التي تقوم بدور هام في العملية، وذلك لدراسة المشروع وإدخال التعديلات عليه ثم التصويت والمصادقة، حيث نجد قانون ضبط الميزانية الذي يعد الوسيلة والآلية الفعالة والأساسية التي يملكها البرلمان لمراقبة نشاط وتصرفات الحكومة وضبطها، والتي أثبتت عدم إمتثال الحكومة لها على الرغم من تكريسها دستورياً، وإتخاذ إجراءات خاصة من قبل هيئات مؤهلة قانوناً، تستهدف إقامة وتثبيت قواعد القانون بشكل عام والمحاسبة بشكل خاص، واحترام المبادئ التي أقرها الفقه منذ القدم وتضمنها الأمر الفرنسي الصادر بتاريخ 02 يناير 1959، المتعلق بقانون المالية، حيث أصبحت ميزانية الجزائر تخضع لأحكامه بمقتضى القانون الذي صدر في 07 يوليو 1959 الذي ينص على خضوع ميزانية الجزائر لنفس الأحكام التي تخضع لها ميزانية فرنسا؛

وإستمر الوضع إلى أن إسترجعت الجزائر السيادة الوطنية سنة 1962 حيث واجهتها العديد من الصعوبات على مختلف المستويات وكان لديها حلين: إما الاستمرار وتمديد العمل المنصوص عليه ، وإما التخلي عن ذلك مما يؤدي إلى وجود فراغ قانوني ، وهو ما كان غير مرغوب فيه وبالفعل صدر القانون رقم : 157/62 يقضي باستمرار تطبيق النصوص الفرنسية إلى غاية : 1962/12/31 باستثناء ما يمس بالسيادة الوطنية ، الأمر الذي سمح بتحضير كل من

ميزانيتي سنة 1963، 1965، 1964 طبقاً للقواعد التي تضمنها الأمر الصادر في 02 يناير 1959  
المتعلق بقوانين المالية

لقد كانت رغبة المشرع في وضع نصوص قانونية ذات طابع وطني ، والتخلي عن التبعية  
فتم الإعلان سنة 1975 بالتوقف عن العمل بنصوص القانون رقم :157/62، وتجسد ذلك  
بصدور القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي إستمد مبادئه ومضمونه من الأمر الفرنسي  
لسنة 1959 الذي يعد المرجع الأساسي الذي ساهم في إعداد التشريع المالي الجزائري ، إن لم  
نقل صور طبق الأصل بالتالي كان لهذا الأمر دور هام في إرساء قواعد قانونية، خاصة قانون.

لضمان سلامة التنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية المحاسبية تتدخل هيأت مختصة بضبط  
الإنفاق، بما يكفل من جهة الحد من المخالفات المالية والإنحراف والعمل على منع القصور  
والنقص في النظم والإجراءات والآليات المتبعة بشكل يضمن سلامة وصحة التنفيذ ، وترشيد  
الإنفاق من جهة أخرى، لذلك تمارس العملية الرقابية على مستويات مختلفة كتلك التي تمارسها  
وزارة المالية وأجهزتها ومصالحها المتنوعة، من خلال ومضفيها (رقابة، المراقب المالي،  
والمحاسب العمومي) بهدف تحقق من مدى سلامة العمليات بالنظر للنصوص القانونية  
و التنظيمية المعمول بها ومدى بلوغ المسؤولين للأهداف المسطرة خاصة بعد توسيع سلطاتهم في  
مجال الميزانية، ومسائلتهم عن النتائج التي حققوها في ظل البرامج وفق مؤشرات المتبعة  
والسياسية المنتهجة، وذلك بعد الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأهداف و تدخل أجهزة  
خارجية مستقلة ومتخصصة في تقويم ذلك تتمثل في المفتشية العامة للمالية ، ومجلس المحاسبة  
لتكون عيناً ساهرةً و باصرة للمحافظة على الأموال العمومية وحمايتها من الإهمال.

## أهمية الموضوع :

تتضح أهمية دراسة الموضوع كون عملية تسيير الأموال العامة والمحافظة عليها، تعد من  
بين العناصر والدعامة الأساسية لكل دولة تسعى لتحقيق الأهداف المسطرة والمحافظة  
عليها، و تنفيذ سياستها وفقاً للخطة المرسومة وبتالي تحقيق التنمية والازدهار، ولا يمكن بلوغ ذلك  
إلا من خلال التنفيذ الجيد للميزانية ، كونها برنامج وخطة عمل لكل دولة تسعى لتحقيق الأهداف  
المسطرة و تنفيذ سياستها وفقاً للخطة المرسومة وبتالي تحقيق التنمية والازدهار .

**أسباب إختيار الموضوع :** من أبرز الأسباب التي أخذتنا لإختيار هذا الموضوع:

- الجدل الفقهي حول الطبيعة القانونية للميزانية، ما بين أن تعد قانون أو عملاً إدارياً.
- أن تنفيذ الميزانية له من الإجراءات والقوانين ما يثير العديد من الصعوبات نظراً للغموض الذي يكتسبها.

**المنهج المتبع :** إنتهجنا في دراستنا لموضوع إعداد الميزانية العامة للدولة المنهج الوصفي التحليلي ، كركيزة لهذا الموضوع ، وكذلك المنهج المقارن كإشارة إلى المشرع الفرنسي.

**الدراسات السابقة :** وجدنا دراسات سابقة لهذا الموضوع من بينها:

1- دراوسي مسعود ، السياسية المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي ، حالة الجزائر 1990 - 2004 ، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، رسالة الدكتوراه، 2005.

2- زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، جامعة تيزي وزو ، قسم الحقوق ، رسالة دكتوراه، 2011.

**الإشكالية:**

كيف يتم تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، والرقابة عليه ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية وضعنا الخطة التالية :

**الفصل الأول : مشروع قانون المالية والمصادقة عليه.**

المبحث الأول : ماهية الميزانية العامة للدولة.

المبحث الثاني : تحضير مشروع قانون المالية.

المبحث الثالث : طرق المناقشة والتعديل والتصويت على مشروع قانون المالية.

**الفصل الثاني : تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة والرقابة عليه.**

المبحث الأول : إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة.

المبحث الثاني : الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

المبحث الثالث : الرقابة البعدية على تنفيذ النفقات العمومية.

# الفصل الأول

## مشروع قانون المالية والمصادقة عليه

تعتبر مرحلة تحضير مشروع المالية مرحلة هامة وأساسية بإعتبارها حجر الزاوية في العملية الإدارية التي تعد من صميم عمل السلطة التنفيذية ، لكونها من بين المراحل الهامة حتى يتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية.

بذلك تنصب المرحلتين (الإعداد والترخيص ) على مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية تتعلق بتحديد الموارد الإقتصادية الموجهة لتلبية وإشباع الحاجات العامة ، وتحقيق الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية للدولة ، ويعتمد النجاح في إعداد مشروع قانون المالية على وضع سياسة سليمة وفعالة .

سوف نحاول ضمن هذه النقطة التطرق إلى نشأة الميزانية العامة للدولة ، ثم إعطاء تعريف للميزانية العامة ، ومن ثمة إستخلاص أهم الخصائص للميزانية العامة.

وسوف تشمل دراستنا لموضوع الميزانية العامة النقاط التالية :

- ماهية الميزانية العامة للدولة.

- تحضير مشروع قانون المالية

## المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة

إن دراسة الميزانية من المواضيع ذات الأهمية والخصوصية لإعتبارها المسار الأمثل لتسيير الأموال العامة بما يكفل تحقيق حسن الاستعمال والإستغلال ، فهي بمثابة العمود الفقري للإقتصاد بوجه عام ، نظراً لكونها خطة مالية ، تعبر عن برنامج سياسي وترجم الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأية دولة مهما اختلفت أنظمة الحكم فيها ، فهي مرآة عاكسة لنشاط الدولة ، يتطلب الإهتمام بها أكثر لاعتبارها أداة لتوجيه الإقتصاد.

### المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة

تلجاء الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق من أجل تحقيق أهداف معينة مختلفة، ويتضمن البرنامج المالي إيرادات الدولة ونفقتها خلال تلك الفترة المقبلة ، ومن ثمة فإن الميزانية تشكل وسيلة لإنجاز السياسة الإقتصادية و الاجتماعية للحكومة.

#### الفرع الأول: نشأة الميزانية

كانت الأمم والحضارات القديمة تقوم بجباية الموال وتنفقها دون أسس أو قواعد في ذلك كما أن مالية الدولة لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم حيث يقوم هذا الخير بالإنفاق على الدولة كما ينفق على أسرته بدأت عملية ضبط الإيرادات ومن ثم النفقات في بريطانيا أين ظهرت فكرة إعداد ميزانية الإيرادات ونفقات الدولة عام 1628 عندما أصبح ضرورة إعتداد الإيرادات والمصروفات من ممثلي الشعب والإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة وإلى غاية 1789 في فرنسا<sup>1</sup>.

إن فكرة الميزانية لم تأتي مرة واحدة ، وإنما تم ذلك على مراحل متتالية ، فإنجلترا هي أول دولة إستتبطت القواعد والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة ، تم ذلك

<sup>1</sup> - محمد حسين الوادي ، زكريا احمد عزام ، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص131.

بعد ثلاثة مراحل وهي 1:

- **المرحلة الأولى** : تقرر حق ممثلي الشعب بالإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب ( الملك شارل الأول سنة 1628).

- **المرحلة الثانية**: عندما كان يطلب من نواب الشعب الموافقة على فرض الضرائب ، فكانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تتفق فيها حصيلة الضرائب،

- **المرحلة الثالثة** : أين أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة بالإضافة إلى الاعتماد الدوري ، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للميزانية العامة المطبقة في وقتنا الحالي.

### الفرع الثاني: تعريف الميزانية

تعني كلمة ميزانية في اللغة عدة معاني منها المساواة، المقابلة وهي مشتقة من كلمة ميزان ويعني هذا الأخير العدل ويقال في لغة العرب وازن بين شيئين موازنة.

أطلق لفظ الميزانية في باد الأمر على حقيبة النقود أو المحفظة العامة ثم قصد بها ذلك مالية الدولة ، وفي جميع الحالات تعني كلمة الميزانية العامة الإيرادات والنفقات العامة للدولة ، واستخدام لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجتها إلى البرلمان ثم استخدام اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموع الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية الحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية<sup>2</sup>.

فالميزانية العامة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه فيه تقدير الإنفاق العام للدولة ، ومواردها لفترة اللاحقة ، تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه، وتتكون الميزانية

1- إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ج1، الطبعة الرابعة، ص17 .

2- مجدي محمد شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص260.

العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الإستخدامات)، ويشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول إلى خزينة الدولة مهما كان مصدرها.

تمثل الميزانية العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام ، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها ، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها الإنفاق 1 .

الميزانية بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة ، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية كما أنها رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية للحكومة 2.

وعلى هذا فإن الميزانية العامة للدولة ما هي إلا خطة مالية يتم على أساسها إتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة، وإيراداتها لفترة لاحقة أي أنها تمثل برنامجاً مالياً يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها.

مما سبق نخلص إلى إن الميزانية العامة هي توقع وإجازة لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة عادة سنة ومنه يمكن تحديد أهم العناصر التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة فيما يلي:

### الفرع الثالث: توقيع الميزانية العامة

تتضمن الميزانية العامة تقديراً احتمالياً لنفقات الدولة وإيراداتها، أي ما ينتظر أن تتفقه السلطة التنفيذية وما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة، ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملاً مهماً في كسب أعمال الحكومة من قبل المجتمع والسلطة التشريعية 3 ، فهناك نفقات يسهل تقديرها بدقة على إفتراض إستمراريتها كان تكون على شكل التزامات على الحكومة مثل رواتب الموظفين، كما هناك أنواع أخرى يصعب تقديرها حيث يعتمد تقدير على عوامل يصعب

1- مجدي محمد شهاب، مرجع سابق، ص 261.

2- محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، مقدمة في إقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى، 1992، ص 131.

3- عبد الله الشيخ ، محمود الطاهر، مقدمة في إقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى، 1992، ص 406.

السيطرة عليها مثل النفقات الاستثمارية أما تقديرات الإيرادات العامة بالرغم من أنها تتوقف على القوانين الضريبية غير أنها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة.

لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع إن يكون خلال نفس الفترة، أي أن على السلطة التشريعية والذي يعد بمثابة برنامج الحكومة في الفترة القادمة حيث هذا البرنامج يعكس سياستها في كافة المجالات وذلك من خلال ما تتصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع : الميزانية كأداة توجيه

تطور دور الميزانية العامة واتبعت في ذلك تطور دور الدولة في المجتمع الحديث، ففي المالية الحديثة تطور دور الدولة و زاد نشاطها الاقتصادي والاجتماعي فأصبحت متدخلة في جميع المجالات الاقتصادي والاجتماعية، وبما أن الميزانية العامة تعكس برنامج الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ازدادت أهميتها فأصبحت هي الأداة الرئيسة في يد الحكومة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، كما تعتبر الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف<sup>2</sup>.

تعتبر الميزانية العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة قصد تحقيق ما تنشدها إليه من أهداف .

أخيراً يمكن القول أن الميزانية العامة للدولة أدوات تخطيط للمستقبل مع إبراز السياسات العامة لتحقيق الأهداف المسطرة، فيمكن للحكومة بواسطة الميزانية العامة توجيه الأوضاع والسياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح.

### المبحث الثاني: تحضير مشروع قانون المالية

يمر قانون المالية بأربعة مراحل أساسية (مرحلة التحضير، الترخيص، التنفيذ ومرحلة الرقابة) وتستوجب عملية التحضير إتباع إجراءات معينة واحترام مبادئ هامة، على الرغم من كونها عملية

1- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت، 1994، ص248.

2- عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة ، الطبعة الأولى، 1996، ص17.

مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن أغلب الدول اجتمعت على إسناد عملية إعداد المشروع إلى السلطة التنفيذية لأسباب تاريخية وفنية وعملية ، بما أن الميزانية تشتمل على مجمل الإيرادات العمومية والنفقات العمومية تختلف الإجراءات المتبعة للقيام بعملية التقدير .

### المطلب الأول : السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية

يدخل إجراء تحضير مشروع قانون المالية ضمن إختصاصات السلطة التنفيذية لكونه من بين الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات والمعلومات الخاصة بالإيراد العام، من حيث مصادره ومن حيث عبء تحصيله من مختلف الطبقات الإجتماعية، إلى جانب تلك البيانات المالية الخاصة بكيفية وآليات تقدير وإشباع وتلبية الحاجات العامة، إلا أن ذلك لا يمنع إمكانية تدخل السلطة التشريعية من خلال ممارسة حقها في مناقشة بنود الميزانية العامة مثل ما هو الحال عليه في فرنسا والجزائر حيث تقوم السلطان على مبدأ التعاون المشترك في مشروع الميزانية بخلاف الوضع في إنجلترا، إذ تنفرد السلطة التنفيذية بتلك الوظيفة .

تبدأ العملية من الأعلى إلى الأسفل، حيث تقوم مختلف المصالح وأجهزة الدولة بتقدير للإيرادات والنفقات العمومية لفترة مستقبلية محددة بسنة من خلال إتباع مراحل مختلفة وإجراءات معينة<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: دور وزير المالية

ذا كانت الوظيفة التشريعية عملية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، إلا أن تحضير مشروع قانون المالية تعود للحكومة لاعتبارات عديدة ومن جهة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام التقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها وبالتالي منحت لها الإمكانية اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية ، ووضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكنها من تطبيق برامجها وفقا للأهداف المسطرة إلى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تمتلك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، لأنها الأقدار على معرفة احتياجات

1- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، جامعة تيزي وزو ،كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، 2011، ص95.

ومتطلبات كل المرافق<sup>1</sup> وأجهزة الدولة ومصالحها استنادا إلى المعلومات والبيانات التي تمكنها من الوقوف على المقدرة المالية للدولة ومن ثم تقوم بتحضير المشروع بما يلائم الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لان الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة ويجب أن يطبع الإنسجام والتوافق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة، ولا يمكن أن تحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، إذا يحاول أعضاء البرلمان كسب رضا ناخبهم من خلال إعداد ميزانية تفتقد للقواعد التقنية من ناحية والتوازن المالي من ناحية أخرى مما يؤدي إلى هدر المبادئ الأساسية، ووضع ميزانية هشة غير متناسقة وغير معبرة ومترجمة للخطط الفعلية وبرامج الحكومة المستقبلية<sup>2</sup>، إذ كان من المنفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية، إلا انه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة مع تحديد سلطاته.

بالرجوع إلى القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية يتضح غياب الإشارة وتحديد الجهة المختصة بتحضير الميزانية، و المراحل التي تمر بها إلى جانب الإجراءات الواجبة الإلتباع، مما إستوجب البحث في نصوص أخرى وبالضبط المرسوم رقم: 54/95، الذي نص على أن تحضير الميزانية يكون خلال مدة 09 أشهر، وهي من إختصاص وزير المالية الذي على الرغم من إمتيازات الممنوحة له عكس غيره من الوزراء، إلا أن سلطته مقيدة في المجال المالي و يختلف الدور الذي يحضاه به وزير المالية من دولة لأخرى لإختلاف نظام الحكم<sup>3</sup>.

### أولا : صلاحية وزير المالية

إذا كان المجال المالي في أغلب الدول منها الجزائر يدخل في دائرة إختصاص الحكومة حيث كان وزير المالية يتمتع بسلطات واسعة، نظرا للدور الأساسي الذي يؤديه في عملية تحضير مشروع قانون المالية، الأمر الذي أكسبه مكانة هامة وتفق على غيره من الزملاء، لكن سرعان ما تقلصت صلاحيته بصدور المرسوم: 54/95<sup>4</sup>، بحيث أصبح يسهر على تطبيق التدابير الخاصة

1- منصور ميلاد يونس، **مبادئ المالية العامة**، المؤسسة الفنية للطبع والنشر، القاهرة، 2004، ص198.

2- محمد عباس محرز، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص424.

3- أنظر المادة 23 من المرسوم رقم 190/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج ر، عدد26.

4- المرسوم: 54/95 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، عدد1995، 15.

بتحضير مشروع قانون المالية ليقدمه للدراسة و التصويت عليه، إلى جانب عمليات التنظيم والتسيق بين مختلف المصالح.

يعتبر المجال المالي من بين المجالات الحساسة التي يتدخل فيه وزير المالية، إلى جانب العلاقة الوثيقة التي تربطه بغيره من الزملاء و الوزراء.

يتضح تفوقه وسيطرته على هذا المجال، من خلال القيام و الإشراف على تحضير المشروع ومناقشة المبالغ المطلوبة من قبل مختلف الوزراء، وإدخال تعديلات عليها لتتطابق مع توجيهات الحكومة ليقدمها للبرلمان مرفق بتقرير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الإقتصادية و المالية للبلاد، والمبادئ التي إعتمد عليها لوضع الميزانية بالشكل النهائي.

إذا كان تحضير مشروع الميزانية من إختصاص وزير المالية، لا يعني حق التدخل في صلاحيات غيره من الوزراء فيما يخص عمليات التقدير لوزارتهم، لأن كل وزير أدرى بإحتياجات و متطلبات مختلف مصالحهم، ومقدار المبالغ الإحتمالية الضرورية لتسيير مصالحه على أحسن وجه.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : المرحلة الإدارية لمشروع قانون المالية

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

<sup>1</sup> - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص104.

بعد الإنتهاء من ذلك ترسل كل الجهات الإدارية مشروع ميزانيتهم إلى الوزارة الوصية في الآجال المحددة لتتولى بدورها جمع وحصر مجمل التقديرات و الشروع في دراستها و مناقشتها لتصل بعد ذلك لإعداد مشروع الميزانية المتعلقة بالوزارة ذاتها، ترفق دائماً المشاريع بالوثائق المبررة للمبالغ المطلوبة ويحق للوزارة إلغاء مبالغ أو تخفيضها في حالة المبالغة.

ثم ترسل كل مشاريع الميزانيات إلى وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) لتشروع في دراسة التقديرات لتأتي مرحلة المناقشة مع الوزراء الذين يحاولون دائماً التمسك بمطالبهم مقدمين التفسيرات حول إستعمال المبالغ المطلوبة، ولكن في حالة المبالغة أو عدم تبرير لمبالغ يحق للمديرية تعديلها نظراً للسياسة المتبعة ترشيد الإنفاق والإقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف.

بعد الإنتهاء من مناقشة مشروع الميزانية الخاص بكل الدوائر الوزارية بما فيها وزارة المالية مع إشراك المديرية العامة للضرائب التي تتدخل لدراسة مشاريع القوانين، إلى جانب مختلف المديريات التي تم إحداثها بعد عصرنة الميزانية منها مديرية السياسات لميزانية والمديرية العامة للميزانية<sup>1</sup>. يتم إعداد الميزانية العامة إستناداً إلى مختلف التقارير التي أعدت من قبل المصالح المتعددة كالمراقب المالي، إلى جانب إستغلال الحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي<sup>2</sup>، الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بالميزانية الماضية.

للقيام بتقديرات الميزانية يشترط مراعاة جملة من المبادئ التي تقتضي سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية إلى جانب ضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة<sup>3</sup>.

يستهدف من وراء مبادئ المحاسبة تحقيق اعتبارات عديدة منها مراعاة البيان الحسابي للميزانية، إلى جانب تسهيل عملية الرقابة والوقوف على أوجه الإنفاق والتحصيل (الإيرادات والنفقات العمومية)، مما يؤدي إلى معرفة السياسة الاقتصادية والمالية للدولة من خلال واقع البيان الحسابي الذي تم تقديمه، إلى جانب ترتيب الاحتياجات العامة وأولويتها، بما يضمن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة، وذلك في الإطار الذي يكفل المحافظة على وحدة السياسة

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 364/07 المؤرخ في 2007/11/28، ج ر، عدد75، لسنة 2007.

2- المادة 33 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، عدد35.

3- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص107.

المالية وعدم بروز تناقضات بداخلها، والعمل على رفع مستوى الكفاءة الإدارية من خلال القيام بالتخفيض والاقتصاد في حجم النفقات الخاصة بمختلف المصالح والمرافق العامة<sup>1</sup>.

إستنادًا لتلك الإعتبارات يجب أن يعرض مشروع قانون المالية في شكل واضح ودقيق ومفصل لمجمل النفقات والإيرادات العمومية، وأن تكون المعطيات والبيانات المالية والإحصائية معبرة عن والواقع منعاً للآثار التي قد تترتب عن ذلك في حالة عدم صدق وصحة المعلومات.

تختلف الآليات المتبعة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات العمومية.

### أولاً- تقدير النفقات العمومية :

تطبيقاً لنص القانون المتعلق بقوانين المالية يوجد ثلاثة أنواع من الإعتمادات<sup>2</sup> :

1- **الإعتمادات التقييمية** : يقصد بها تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب ، والمتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشأن والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها ويمكن للحكومة تجاوز المبالغ المحددة دون الرجوع للسلطة التشريعية<sup>3</sup>.

2- **الإعتمادات الوقتية** : وفقاً لنص المادة 30 من القانون المتعلق بقوانين المالية تطبق الإعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقاً لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية.

3- **الإعتمادات الحصرية** : تمثل الإعتمادات الحصرية في تلك المبالغ الوارد بها الحد الأقصى لها ويمكن للحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مثل دفع الأجور، (المادة 31 من القانون رقم :17/87).

تجدر الإشارة إلى أن بعض المشاريع تتطلب مدة طويلة قد تزيد عن سنة، وتنفيذ العمليات وتحقيق الأهداف المسطرة لا يمكن أن يتم إلا من خلال الميزانية العامة مما يتطلب ويستدعي إتباع وسيلتين :

1- احمد عادل حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية ، بيروت، 1992، ص 299.

2- المادة 26 من القانون رقم 17/84.

3- المواد 27 و 29 من القانون 17/84.

أ- **إعتمادات الإلتزام** : يقصد بها أن تدرج المبالغ الإجمالية لتقدير النفقات في ميزانية السنة الأولى، ويهدف ذلك إلى تأكيد انه من الناحية القانونية، يمكن تقدير النفقات، أما من الناحية الفنية فيسمح الإرتباط بالنفقات دون أن يتم دفعها فعلاً، ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع.

ب- **إعتمادات البرامج** : تقتضي هذه الطريقة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج الذي يقرر تنفيذ مالي على عدة سنوات، ويقرر لكل جزء منها الإعتمادات الضرورية، ويهدف ذلك إلى ضمان ديمومة واستمرارية السياسة، وتفاذي النتائج على مبداء السنوية<sup>1</sup>.

## ثانياً- تقدير الإيرادات العمومية

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

### 1- أسلوب الآلي للتقدير :

يتم تقدير الإيرادات والنفقات وفق هذه الطريقة بصفة آلية دون إعطاء أي سلطة للقائمين بعملية تحضير مشروع قانون المالية للتدخل لتقدير الإيرادات، وإنما يستند على طريقة السنة ما قبل الأخيرة مفادها أن التقدير يكون إستنادا للإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً خلال السنة الماضية والمسجلة في الحساب الختامي إلى جانب أسلوب الزيادة أو النقص النسبي وطريقة المتوسطات على سبيل المثال يتطلب الأمر لإعداد ميزانية سنة 2010، أن يتم ذلك خلال سنة 2009 ويستند تحضير المشروع على الأرقام والنتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ ميزانية سنة 2008.

1- احمد عادل حشيش ، مرجع سابق ، ص 301.

## 2- الأسلوب المباشر للتقدير :

يهدف الأسلوب المباشر للتقدير إلى التنبؤ باتجاهات أي مصدر الإيرادات العامة المباشرة على حدة وتقدير حصيلته استناداً لدراسة دقيقة<sup>1</sup>.

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

يرتبط هذا التقدير ارتباطاً وثيقاً بمستوى النشاط الاقتصادي العام، الذي يتفاوت بتغير الأوضاع، ففي فترة الرخاء والانتعاش يزداد الدخل للثروات والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات ومن ثمة ترتفع حصيلة الضرائب المفروضة، أما في حالة الكساد حيث تقل فعالية وحيوية النشاط الاقتصادي وبالتالي تقل حصيلة الإيرادات ويزداد حجم النفقات العمومية، الأمر الذي يشكل عائق ويثير صعوبات عديدة على لجان تقدير الإيرادات، بما يتطلب ذلك وتحليل دقيق للمؤشرات والتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد بوجه عام.

تعتبر هذه الطريقة اقرب إلى الواقع، وبالتالي يجب على الجان المختصة الاعتماد عليها لتقدير الإيرادات الخاصة بالسنوات المنتهية بعيداً عن المبالغة والتفريط .

إذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية من أعمال الإدارة البحة التي تتولاها وتشرف عليها السلطة التنفيذية، نظراً لاعتبارات عديدة منها، تاريخية وسياسية كما سبقت توضيحه، فهي تحتاج إلى تلخيص من طرف البرلمان، كونها عبارة عن تقدير لأرقام احتمالية لمبالغ الإيرادات العمومية والنفقات العمومية لمدة سنة، والتي تتطلب الإذن أو الإجازة البرلمانية، الأمر الذي يبرر أهمية الدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية، وفي حالة مصادقته على مشروع قانون المالية، يعني ذلك انه رخص للحكومة الشروع في عملية التنفيذ أي القيام بتحصيل الضرائب<sup>2</sup>.

1- أحمد عادل حشيش ، مرجع سابق، ص302.

2- احمد عادل حشيش ، مرجع سابق ، ص 303.

## المطلب الثاني : المرحلة التشريعية لمشروع قانون المالية

يمر مشروع قانون المالية بمرحلتين مرحلة، إدارية التي تكتمل فيها أجزاؤه ثم يعرض المشروع على مجلس الوزراء تحت سلطة الوزير الأول، الذي له الحق إدخال التعديلات التي رآها ضرورية ، ففي حالة موافقة الحكومة يوضع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر، تطبيقاً لنص المادة 1 من القانون رقم 24/89.

تسند عملية الموافقة على مشروع قانون المالية في الدول المعاصرة إلى السلطة التشريعية، فكون الميزانية الأداة الأساسية و الهامة لبيان و تنفيذ السياسة الإقتصادية والمالية لذلك حرصت أغلب الدول على ضرورة الموافقة عليه من قبل البرلمان .

نظراً لأهمية الدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية، حيث لا يمكن إعتبار مشروع قانون المالية قانوناً لم يحصل على موافقته، وتعدد صلاحياته باختلاف أنظمة الحكم في الدول رئاسية كانت أم برلمانية منها الوضع الخاص في الجزائر بعد صدور دستور 1996 الذي قرر و كرس نظام الإزدواجية لأسباب عديدة بخلاف ما قرره الدساتير السابقة (نظام الأحادية).

إلى جانب تحديد مجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني على سبيل الحصر. وتلعب اللجان التشريعية دوراً فعالاً في العملية خاصة لجنة المالية و الميزانية.<sup>1</sup>

مما لا شك فيه أنه قد يحصل خلاف بين الغرفتين بشأن حكم أو أحكام محددة ففي هذه الحالة لحل الإشكالية ، حسمت الأنظمة الداخلية للغرف الموقف، من خلال اللجان متساوية الأوضاع، التي تلعب دوراً أساسياً إلى جانب اللجان التشريعية الدائمة.

## الفرع الأول : دور البرلمان لدراسة مشروع قانون المالية

### أولاً- دور البرلمان :

يقتضي المبدأ العام لتصبح مشاريع القوانين تشريعات أن تتم الموافقة عليها من قبل مجلسين مجتمعين، حتى وإن كان يحق لكل منهما مناقشة المشاريع بصفة مستقلة عن المجلس

1- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص112.

الآخر على الرغم من ذلك فلم تعتق و تأخذ أغلب الدول بهذا المبدأ وتتضمنه دساتيرها، حيث ميزت بين الإختصاص التشريعي<sup>1</sup> لكل منهما، وتقرير سلطات أوسع للمجلس الشعبي الوطني، (الجزائر)، ويتضح ذلك خاصة في المسائل المالية و طرق آليات رقابة السلطة التنفيذية من خلال هيمنة المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون المالية إلى جانب سلطة إقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بإحداث الضرائب أو إلغائها أو زيادتها دون مجلس الأمة.

اثر إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تسجيله في جدول أعماله، وتعلم الحكومة والنواب خلال مدة خمسة عشر يوماً(15) قبل بداية دورة الخريف التي تفتح في اليوم الثاني من الأسبوع الأول لشهر سبتمبر.

تجدر الإشارة إلى اعتراف دساتير الدول بأهمية دور البرلمان في العملية التشريعية، نظراً لكونه الممثل الوحيد لإرادة الشعب، لذلك أقرت ومنحت له ثلاثة اختصاصات هامة في كل من الاختصاص التشريعي والمالي والرقابي<sup>2</sup>.

**1- الاختصاص التشريعي:** تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية لاعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، والتي تتمثل في القوانين عبر مختلف المراحل المقررة إبتداء لاقتراح مشروع القانون حتى التصويت عليه من قبل البرلمان، ويستوي الأمر في ذلك سواء كانت الإقتراحات مقدمة من البرلمان أو من الحكومة التي يتطلب الأمر موافقة البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها، لذلك أقرت مختلف الدساتير (طرق إعداد التشريع ومراحله) الفرنسي والمصري والجزائري على تخويل هذا الاختصاص للبرلمان الذي يعد اختصاص تقليدي لمجمل البرلمانات، بحيث لا يمكن للقانون أن يحوز على قوته إلا بعد إجراء وتمام هذه الوظيفة<sup>3</sup>.

بالرجوع إلى نصوص دستور 1996 خاصة المادة 119 منه يتضح أن المبادرة بالقوانين حق مشترك بين كل من الحكومة والنواب، في حين أن المادة 121 نصت على: " لايقبل اقتراح أي

1- المواد 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

2- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الساسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص480.

3- المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، والمواد 109-114 من الدستور المصري.

قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"

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

2- الإختصاص المالي: يمكن إرجاع أهمية الإختصاص المالي إلى نشأة البرلمان، حيث كانت المسائل المالية من العوامل التي أدت على إنشاء البرلمان، وانصب هذا الإختصاص حول طرق تحصيل الإيرادات (الضرائب) وعمليات ترشيد الإنفاق، يشمل الإختصاص المالي ثلاثة عناصر تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الأموال .

حتى تستطيع السلطة التشريعية أداء مهامها على أحسن وجه بشكل يضمن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع بأكمله، يتطلب الأمر أن يقدم مشروع قانون المالية في شكل واضح و بأسلوب بسيط ، وأن يشمل جوانب النشاط الحكومي، إلى جانب الجدية والصراحة للنهوض بعبء تلك المهمة من قبل نواب الشعب ، والهدف من ذلك تمكينها ( السلطة التشريعية ) من القيام بالدراسة المعمقة و الدقيقة و المناقشة قبل الموافقة<sup>1</sup>، على الرغم من المجهودات الجبارة التي تبذلها السلطة التنفيذية لتحقيق وبلوغ أهدافها إلا أن مشروع قانون المالية أصبح وثيقة بالغة التعقيد نظرا لتعدد أقسامه ومضمونه بسبب تغير التوجه الإقتصادي، وبالتالي يصعب على الخبراء و أهل الإختصاص فهمها ومعرفة أهدافها خاصة إذا إقتضى الأمر إدخال التعديلات على المشروع ، لذلك يجب أن يتم ذلك عن وعي ودراسة شاملة ودقيقة لكل المسائل الإقتصادية والمالية مما يزيد من صعوبة دراسة المشروع من قبل السلطة التشريعية.

لحل الإشكالية يستعان باللجان البرلمانية خاصة لجنة المالية والميزانية ذات الخبرة و المعرفة بالمسائل المالية والقانونية والإقتصادية ، من أجل منح الفرصة للنواب للمشاركة في دراسة ومناقشة مشروع المالية بشكل فعال تنتهي بالمصادقة على إثر ذلك يصدر " قانون المالية " وفيه

1- أحمد عادل حشيش، مرجع سابق، ص303.

يتم تحديد المبلغ الإجمالي لكل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية إلى جانب الجداول التفصيلية لكل منها.

تكتسي و تلعب اللجان البرلمانية سواء منها الدائمة أو غير الدائمة دورا أساسيا في العمل البرلماني.

### ثانيا - دور اللجان البرلمانية لدراسة مشروع قانون المالية:

تعتبر الوظيفة التشريعية من الدعائم الأساسية للعمل البرلماني و الوظائف التي يتولاها ويشرف عليها البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) بمختلف أجهزته المساعدة له، من مكتب المجلس و اللجان الدائمة وغير الدائمة، تلعب هذه اللجان دورا أساسيا بحيث تعد المحور الأساسي والفعال في العملية التشريعية إذا ما أحسن إستعمالها<sup>1</sup>، بذلك تمارس كل منهما الصلاحيات المخولة له دستوريا و المحددة و المنظمة بمقتضى القانون العضوي رقم: 02/99 والأنظمة الداخلية للغرفتين<sup>2</sup>.

لقد حرص المشروع على تنظيمها و إخضاعها إلى مجموعة من الأحكام القانونية و التنظيمية، التي تبين طرق تشكيله وسيرها وآليات دراسة مشاريع القوانين، ومختلف الإجراءات المتبعة لإستدعاء الخبراء والإستعانة بهم وبأهل الإختصاص كلما إقتضى الأمر، و طرق إعداد التقارير اللازمة والمراحل المتبعة لإحالتها على مكتب المجلس و عرضها على الجلسات العامة، إلى جانب المشاركة في المناقشات.

لقد حددت إختصاصات المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، بحيث يساق منهما عن الآخر من الناحية السياسية و الإدارية والفنية والمالية مما يضمن لهما القيام بوظائفهما على أحسن وجه، إلا أن ذلك لايعني إندام التوازن والتنسيق بينهما.

تعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة العمود الفقري للبرلمان، والمركز الأساسي للعملية التشريعية نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي، إلى جانب اللجان التشريعية الدائمة و

1- المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المواد من 93- 123 من الدستور لسنة 1996.

يوجد لجان غير دائمة والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، التي ينصب ويقتصر دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة حدوث خلاف بالإضافة إلى لجان التحقيق التي تقتصر مهامها على مراقبة أعمال الحكومة .

1- **صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة** : تعد اللجان البرلمانية من بين أجهزة غرفتي البرلمان الأساسية في العملية التشريعية حيث تعمل وتسهر على دراسة مشاريع القوانين والإقتراحات بصفة دقيقة وتفصيلية وتحليلية، لمجمل الأحكام بهدف استخراج واستنباط الحلول المناسبة واكتشاف النقائص والثغرات مع تقديم الملاحظات والتوصيات البناءة أثناء إعادة التقرير التمهيد والتكميلي المتعلق بالنص، موضوع الدراسة لتقديمه للجلسات العامة لغرفتي البرلمان للمناقشة والمداومة، التصويت والمصادقة فهي تمثل الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدافعة لعمل المجلس بحيث تعد جهة استشارية للمجلس اثنا مناقشة النص، إلى جانب كونها الجهاز الذي ينير الأعضاء بالأفكار السليمة، وتقديم بعد ذلك الإقتراحات والتوصيات اللازمة المستخلصة من المناقشة للنص في الجلسة العلنية.

2- **دور لجنة المالية والميزانية**: بما أن عملية إعداد مشروع قانون المالية تعد من العمليات الإدارية البحتة، التي تتولاها وتشرف عليها السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة والمتعددة نظرا للوسائل والإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة لديها، ومن ثم تتدخل لدراسة مشروع قانون المالية لجنة تشريعية مختصة تتمثل في لجنة المالية والميزانية التي تساهم في تحقيق تخطيط ساسة الدولة عن طريق الميزانية كما تلعب دور الوساطة في لجنة المالية والميزانية التي تساهم في تحقيق تخطيط سياسة الدولة عن طريق الميزانية كما تلعب دور الوساطة بين البرلمان والحكومة، كما تعد النواة الضرورية لوضع أخراج القانون<sup>1</sup> إلى حيز التنفيذ، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، وتحتل مكانة هامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية فمثلا في انجلترا يتحول مجلس العموم بكامله إلى لجنة المالية عند دراسة الميزانية.

بينما في فرنسا تظهر أهمية تلك اللجنة من خلال أعضائها (ستون نائبا طبقاً لدستور 1958) إلى جانب ضرورة توفر الأعضاء على تخصص في المجال المالي والاقتصادي والخبرة نظراً

1- المادة 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

لامتداد صلاحياتها لدراسة مختلف النصوص القانونية والمسائل ذات الطابع المالي، فبعد إيداع مشروع قانون المالية من قبل اللجنة على مستوى مكتب الجمعية العامة في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر من كل سنة، تشرع في دراسة المشروع ويحظر عليها إدخال أي تعديل مع إمكانيات تقديم الإقتراحات والتصويت التي ضرورية.

لكن تغيير الأمر بعد الاعتماد على الميزانية حسب الأهداف وتوسيع حرية التصرف للمسؤولين ومن ثم التخلي عن الميزانية حسب الوسائل، فأصبح للجان المالية على مستوى المجلسين القيام بعملية التقييم والرقابة للتحقق من جدوى وصحة استعمال مؤشرات الأداء التابعة لكل برنامج إلى جانب إمكانية تقديم الآراء بخصوص البرنامج الرقابي الذي يعده مجلس المحاسبة<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى نص المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتضح تفوق وأهمية لجنة المالية والميزانية من خلال عددها بحث تضم من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر<sup>2</sup>، هذا إلى جانب المجال الحيوي والحساس الذي تتدخل فيه المتمثل في المجال المالي والضريبي، مما يمكنها من التحكم بسهولة في معطيات المالية والضريبية، في حين إن عدد أعضاء لجان مجلس الأمة يتراوح بين 10 و15 عضو بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تضم من 15 إلى 19 عضو<sup>3</sup>.

وفقاً لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور إشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية التي يمكن لها الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة إذا اقتضاء الأمر ذلك .

ما يمكن تسجيله أن الهدف الأساسي من وزراء هذا الإجراء هو تخوف الحكومة من التعديلات التي تمس مشاريعه بشكل يتنافى ولا يتناسب مع السياسة التي رسمتها لذلك تم تعزيز مركزها (حضور ضروري) ، وخول لها القانون وللنواب الذين يقدمون اقتراحات القوانين حق سحبها قبل التصويت عليها من قبل المجلس.

1- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص112.

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

3- المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

من خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة المحافظة على النص الذي قدمته ومحاولة إيجاد وسيلة أخرى خاصة إذا كان لها تنفيذ تسحب الحكومة النص بصفة نهائية أما في حالة الموافقة ينظر مجلس الأمة في مشروع النص الذي تم إرساله بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره أو عرضه على المجلس الدستوري، سياستها إلا من خلال تلك النصوص القانونية بطبيعة الحال مما يؤدي إلى إصدار المشروع عن طريق الأوامر تتوج أعمال اللجنة بإعداد تقرير يعرض على المجلس الشعبي الوطني لإقراره أو رفضه أو لا حالته بهدف الدراسة مرة أخرى من قبل اللجنة المختصة خاصة في حالة وجود خلافات.

### الفرع الثاني : دور اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة مشروع قانون المالية

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

تختلف الإجراءات المتبعة لحل الخلاف باختلاف أنظمة الدول<sup>1</sup>، مثلاً يشكل اجتماع الغرفتين في كل من استراليا وايرلندا الهيئة التي تقرر إجراء الصلح بخلاف بعض البرلمانات التي تتبع آلية الذهاب والإياب لينتهي الأمر بالصلح مثل الولايات المتحدة الأمريكية روسيا وبريطانيا البريزيل فرنسا، مما يستوجب توضيح صلاحيات اللجنة المتساوية الأعضاء في كل من فرنسا والجزائر.

- دور اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء في فرنسا : لقبول مشاريع القوانين أو الاقتراحات يشترط التصويت عليها من قبل الجمعية العامة ومجلس الشيوخ كما وردت حيث نظم 14 عضو من الغرفتين بصفة متساوية مع اتخاذ نظام الذهاب والإياب في حالة الفشل يلجئ إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء .

- صلاحية اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر : لقد تضمن دستور 1996 أحكاماً تقريرية تتعلق باجتماع لجنة المتساوية الأعضاء<sup>2</sup> في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين وبالرجوع إلى أحكامه خاصة المادة 120 منه يتضح انه لم يتعرض إلى تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء

1- الطاهر خويضر ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، لسنة 2004، ص 54.

2- المادة 120 الفقرة 4 من الدستور ، المادة 87 الفقرة 2 من القانون العضوي 02/99.

وجاء القانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لتكملة أحكام الدستور في هذا الشأن.

وتجتمع اللجنة بطلب من رئيس الحكومة خلال العشر الأيام التالية لتاريخ تبليغ الطلب لدراسة واقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف الأمر الذي يعني استبعاد نظام الذهاب والإياب<sup>1</sup> المطبق في بعض الدول مثل فرنسا وبلجيكا بحث تتمتع الغرفة العليا بحق التعديل مثل الغرفة الأولى وفي حالة وجود خلاف تعطي الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى بعد العمل ببعض مراحل الذهاب والإياب لأنه من مميزات النظام أحادي الغرفة السرعة في إجراءات التصويت على القوانين على خلاف نظام الغرفتين الذي يتطلب وقت طويل ويعتمد على مبداء الحوار والصلح<sup>2</sup>.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة النص المحال عليها و النظر في الأحكام موضوع الخلاف، لذلك لها حق الإستماع إلى كل عضو من أعضاء البرلمان أو أي شخص ترى فيه مصلحة، ومن شأن شهادته تنيرها و توضح لها بعض الأمور، ثم عرض إقتراح النص الذي أعدته اللجنة و المتعلق بالحكم أو بالأحكام محل الخلاف على الغرفتين للمصادقة عليه و ليتمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة ويعرض النص أولاً على المجلس الشعبي الوطني للتصويت ثم إحالته على مجلس الأمة للتصويت و في حالة عدم التوصل إلى إتفاق بينهما تسحب الحكومة النص بصفة نهائية، أما في حالة الموافقة ينظر مجلس الأمة في مشروع النص الذي تم إرساله بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره أو عرضه على المجلس الدستوري.

تتجلى أهمية اللجنة نظراً لكونها الأداة الوحيدة و الأساسية التي تمكن المجلس من التشريع و نقادي النقائص و إكتشاف الأخطاء و الثغرات في النصوص الأمر الذي يؤدي حتماً إلى تحسين العمل التشريعي و ضبطه إلى جانب تسهيل عملية تنفيذه بصفة جيدة ، سليمة بما يحقق أهداف المجتمع.

من خلال نص المادة 120 من الدستور خاصة الفقرة 8 منه يتضح أن النص محل الخلاف بين الغرفتين و المتعلق بالقوانين المالية لا يحال على اللجنة ، مثل ما هو الشأن بالنسبة للقوانين

1- أمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، 2005، ص66.

2- الطاهر خويضر، مرجع سابق ، ص83.

العادية إلى جانب تحديد المدة لاستدعاء اللجنة من قبل الحكومة وبالتالي فهي الوحيدة المخول لها تقدير وتحديد تاريخ لعقد الاجتماع<sup>1</sup>.

كما يتضح تفوق السلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة مما يعد إمتياز لفائدة رئيس الحكومة الذي يمكن بموجبه التدخل أو ترك النص عالقاً على مستوى مجلس الأمة.

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

إن عدم استدعاء اللجنة هو تعطيل للقانون المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى التي تمثل الإرادة الشعبية لأنه بالرجوع إلى نص المادة 126 من الدستور يلتزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل (30) ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، ويمكن له تجاوز هذه المدة في حالتين:

**الحالة الأولى:** والمتعلقة بإخطار المجلس الدستوري من طرف السلطات المختصة بذلك؛

**الحالة الثانية:** خاصة بطلب إجراء مداولة ثانية في القانون ثم التصويت عليه بشرط أن يقدم خلال الثلاثين يوماً التالية لتاريخ إقراره.

إذا كان رئيس الجمهورية مقيداً بمواعيد لإصدار القانون، فكيف لرئيس الحكومة صاحب الإختصاصات والصلاحيات المحددة أن يتجاهل ذلك، لذلك يستوجب المر أن تحدد المدة لإجتماع اللجنة في حدود معقولة وكان ذلك من بين التوصيات<sup>3</sup> التي تقدم بها احد النواب.

1- مقران آيت العربي، نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003، ص70.

2- مقران آيت العربي، مرجع سابق، ص 72.

3- مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003، ص49.

بعد إتمام كل المراحل الإجرائية والدراسة الدقيقة والمفصلة لمشروع القانون تلي مرحلة المناقشة والتصويت والتي بدورها تتطلب شروطاً محددة.

### المبحث الثالث: آليات المناقشة والتعديل والتصويت على مشروع قانون المالية.

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

يفتح رئيس الجلسة المناقشة وتعطى الكلمة لمقرر لجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الذي أعدته اللجنة موضحاً المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي للبلاد والأسباب التي أدت بها إلى وضع مشروع قانون المالية محل المناقشة، خاصة جانب الإيرادات ويمكن للجنة أن تستعين بأهل الاختصاص قصد تأدية مهامها على أحسن وجه، وقد تتطلب الظروف الاقتصادية أو السياسية إدخال بعض التعديلات على مشروع قانون المالية لكن بتوفر الشروط المحددة قانوناً ولاعتبار مشروع قانون يجب أن يخضع للمناقشة والمصادقة من قبل البرلمان بغرفتيه<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: تعديل مشروع قانون المالية

قد تطرأ ظروف معينة تستوجب إدخال تعديلات على مشروع القوانين وفقاً للأحكام المقررة دستورياً وتوفر شروط شكلية وموضوعية ويختلف المر بشأن قوانين المالية بعد إتمام كل المراحل والإجراءات القانونية يتم التصويت تطبيقاً لنصوص الدستور.

### الفرع الأول: الشروط الشكلية والموضوعية للتعديل

لقبول التعديلات يجب توفر شروط شكلية وموضوعية

1- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص112.

**أولاً- الشروط الشكلية:** أشرط القانون لقبول التعديلات توفر جملة من الشروط من الناحية الشكلية وتتمثل فيما يلي:

**أ- الكتابة :** أي أن يكون التعديل مكتوباً وذلك من أجل تمكين مصالح الغرف من القيام بالطبع وتوزيع التعديلات على مختلف الأجهزة والأعضاء قصد المناقشة وتقديم آرائهم إما بالتأييد أو الرفض نظراً لأهمية الكتابة فقد عملت أغلب الأنظمة على النص والتأكيد عليها.

**ب- التوقيع:** من طرف 10 نواب على الأقل وخلال 3 أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة وإن ينصب التعديل على مادة معينة أو له علاقة مباشرة في النص محور الدراسة، وأن تكون معللة وموجزة.

بعد ذلك تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني : الذي يقدر مدى قبول التعديلات المقدمة من طرف النواب أما الحكومة فهي غير مقيدة بمدة زمنية محددة بحيث يمكن لها تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة محل الدراسة 1 .

ففي حالة الرفض يجب أن يكون معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل أم في حالة قبول التعديلات فإن مكتب المجلس يحيلها إلى اللجنة المختصة وتبلغ الحكومة بذلك 2 .

**ثانياً - الشروط الموضوعية :** يقصد بالشروط الموضوعية أن اقتراح قانون أو تعديل لا يكون قابلاً للمناقشة إذا كان مخالفاً لمبادئ الدستور أو النظام الداخلي للغرف البرلمانية فحسب الفقه هناك نوعان من الشروط 3 :

**1-الشروط الدستورية:** تلك التي ذكرت في الدستور منها الشرط المالي والشرط الاختصاص التشريعي:

**أ-الشرط المالي :** لقد تضمن كل من الدستور الفرنسي والجزائري هذا الشرط ومفاده عدم قبول إقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات وزيادة

1- المادة 78 الفقرة 9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المادة 78 الفقرة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- أمين شريط ، مرجع سابق، ص78.

النفقات<sup>1</sup> ، وتم تكريس هذا المبدأ في القانون العضوي لسنة 2001 خاصة المادة 74 منه .

ب- **شرط الاختصاص التشريعي:** بالرجوع إلى أحكام الدستور في المجالات التي يشرع فيها البرلمان حددت على سبيل الحصر ومعاها يعود ويدخل في المجال التنظيمي<sup>2</sup> مما يستتج أن الاقتراحات والتعديلات يكون قبولها مقيدا ومشروطا ضمن الاختصاص التشريعي ذلك ما لم يتضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

**2- الشروط التنظيمية :** تتمثل في تلك الشروط التي تقرها الأنظمة الداخلية للغرف مثل شرط المدة وشرط العلاقة الذي كان محل خلاف في العديد من الدول التي حاولت وعملت على إيجاد حل للإشكالية أما فيما يخص النظم التي تعتمد على الذهاب وإياب يحسم الخلاف يلي :

إذا صادقت الغرفة التي سبق أن عرض عليها النص لأول مرة ثم أحيل إلى الغرفة الثانية وصادقت على بعض الحكام، و أدخلت تعديلات على أخرى ثم إعادته إلى الغرفة الأولى فلا يمكن لها تعديلات، لان دورها يقتصر وينصب على مناقشة وتعديل ما أدخلته الغرفة الثانية ومن ثم فالتعديل لا يكون مقبولا إذا مس أحكاما تمت المصادقة عليها من قبل الغرفتين.

### الفرع الثاني: المناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية :

تعتبر عملية سن القوانين والتصويت عليها من اختصاصات البرلمان بغرفتيه لكن بالرجوع إلى القانون العضوي و الأنظمة الداخلية للغرف يتضح الإختلاف الموجود بينهما من خلال تحديد الشروط الواجب توفرها على مستوى المجلسين، على الرغم من أهمية العمل البرلماني إلا أنه تتضح أن سلطته مقيدة للتصويت على مشروع قانون المالية .

**أولا- شروط مناقشة قانون المالية:** للمناقشة و التصويت على مشاريع القوانين يجب توفر بعض القواعد الإجرائية التي حددها الدستور، وتلك المتضمنة في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

1- المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

2- المواد 122،123، و125 من الدستور لسنة 1996.

1- **المجلس على مستوى الشعبي الوطني:** تطبيقاً لنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أصح مناقشات المجلس مهما يكن عدد النواب الحاضرين لا يصح التصويت بالمجلس إلا بحضور أغلبية النواب ، في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد (6) ساعات على الأقل و(12) ساعة على الأكثر و يكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين .

2- **المجلس على مستوى مجلس الأمة:** إذا كان وجود مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية، يكتسي أهمية بالغة نظراً لإعتبارات عديدة فإن المؤسس الدستوري قام بتعزيز دورها من خلال الأحكام القانونية إلى جانب الدور الفعال الذي يلعبه لضمان إستمرارية الدولة وديمومتها و الوحدة الوطنية والمحافظة على نظامها وقيمها ومصالحها سواء كان على المستوى الداخلي أو الخارجي إلى جانب تعميق التمثيل الديمقراطي و ترسيخ دولة القانون وحقوق الإنسان بكفاءة وفعالية.

يتضح ذلك جلياً من خلال الآليات المتبعة و المستعملة كتعيين ثلث أعضاء المجلس وإشتراط توفر نصاب<sup>2</sup> معين للمصادقة 3/4 أعضائه على النصوص التي تحال عليه إلى جانب إسناد رئاسة البرلمان إلى رئيس مجلس الأمة إذا فهو وسيلة تخدم و تستعمل لإرضاء و تلبية مصالح و رغبات الحكومة والتي تلجأ إليها كلما إستدعت الضرورة ذلك إلى جانب كونها أداة مانعة وقائية تتخذ ضد النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والتي لا تتطابق وتتسجم مع الإطار الذي رسمته السلطة التنفيذية لسياستها العامة بذلك فهو بمثابة حق الفيتو .

إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق الأمر بقوانين عادية أو قوانين عضوية فإنه يتقاسم بصفة متساوية عملية التشريع مع المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup> .

ما يمكن تسجيله من الناحية العملية انه لم يحدث أن إمتنع مجلس الأمة على التصويت على قانون المالية أو أبدى تحفظاً على مادة واحدة منه ويرجع السبب إلى ضرورة إحترام ميعاد 75 يوماً وان تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية مما يسمح لرئيس الجمهورية

1- بوبكر ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة ادارة، العدد 2/2002، ص 70-71 و75.

2-المادة 120 الفقرة 3 من الدستور لسنة 1996.

3- المادة 98 من الدستور لسنة 1996.

بإصدار مشروع الحكومة بأمر ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني لا اثر لها<sup>1</sup>.

**ثانيا - طرق التصويت على القوانين :** بالرجوع إلى نص المادة 29 من القانون العضوي تتضح إجراءات التصويت على القوانين التي تتمثل فيما يلي :

**1- التصويت مع المناقشة العامة :** يعتبر إجراء عادي لمناقشة ودراسة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين ويتم ذلك وفق مرحلتين : المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

للشروع في المناقشة يتطلب المر احترام ترتيب معين فيتم الإستماع إلى ممثل الحكومة إذا كان النص يتعلق بمشروع قانون ثم يفسح المجال لتدخلات أما إذا تعلق المر بإقتراح قانون يستمع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ممثل الحكومة مقرر اللجنة ثم إلى متدخلين النواب وتنصب المناقشة على النص بأكمله وعلى ضوء المناقشات يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص جملة وإما التصويت عليه مادة مادة أو تجليه وينظر المجلس فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة<sup>2</sup>.

يمكن للحكومة إدخال التعديلات الشفوية خلال المناقشة مادة مادة إلى جانب تدخل كل أصحاب الإقتراح ومكتب اللجنة لتقديم التعديلات<sup>3</sup> المر الذي يؤكد هيمنة وسلطة الحكومة وتفوقها على غيرها من النواب.

**2- التصويت مع المناقشة المحدودة :** إستناداً لنص المادة 37 من القانون العضوي ينحصر ويقتصر حق المناقشة على أصناف محددة تتمثل في كل من ممثلي الحكومة أو اللجنة المختصة أو أصحاب الإقتراح ويستهدف من وراء ذلك منع الإختلافات التي قد تطرأ والتي من شأنها تعطيل وعرقلة العملية التشريعية ذات الأهمية الحساسة ولكن على الرغم من ذلك يمكن القول أن هذه الآلية في صالح الحكومة التي تستحوذ وتحتكر المبادرات التشريعية إلى جانب تدخلها عن طريق

1- المادة 120 الفقرة 7 و 8 من الدستور 1996.

2- المواد 32 و 33 من القانون العضوي رقم 02/99.

3- المادة 34 من القانون العضوي ،رقم 02/99.

حضور أشغال اللجان<sup>1</sup> المختصة مع تقديم آرائها حول الاقتراحات المقدمة مع الاستفسارات والتوضيحات المقنعة والمواتية، لمشاريعها كما ان هذه الطريقة تجعل النواب في موقف حرج وأمام المر الواقع ومت عليهم سوى الرضوخ والموافقة على تعديلات الحكومة تحسبا للآثار التي تترتب على ذلك في حالة المعارضة من تأخير وتعطيل.

**3- التصويت بدون مناقشة :** يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب ولا يطبق إلا في حالة الأوامر ذلك ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 ويتضح من خلال هذه المادة أن التصويت بدون مناقشة تعد وسيلة والية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية وكانت في نفس الوقت مع رئيس الجمهورية تلجأ إلى طريقة الأوامر.

إذا كان الامتياز للحكومة وحدها بالمبادرة في المجال المالي فإن البرلمان أيضا مقيد بالمدة عند التصويت على قانون المالية حسب المادة 120 من الدستور، التي حددت المدة بـ : 75 يوما للمصادقة والمادة 44 من القانون العضوي التي قسمت المدة بين غرفتي البرلمان، مع أخذ في الحسبان إمكانية الإختلاف، يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين يوماً، وبصادق مجلس الأمة على النص الذي تم التصويت عليه خلال أجل عشرين يوماً، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب خلال الاجل يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي قدمته الحكومة بأمر<sup>2</sup> ، إلى جانب الإستمرار بالعمل وتطبيق أحكام قانون المالية للسنة المنتهية<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني : الرخصة البرلمانية و لآثار المترتبة عليها

لإخراج مشروع قانون المالية إلى حيز الوجود، بتطلب الأمر أن تكتمل مراحل القانونية منها التصديق الذي يتمثل في ذلك الحق المخول بمقتضى الدستور لرئيس الجمهورية، كما يمكن

1- المادة 37 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 02/99.

2- المادة 44 الفقرة 5 من القانون العضوي رقم 02/99

3- المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

تعطيل المسار القانوني من خلال طلب قراءة، ففي حالة الموافقة، تنتهي العملية التشريعية بإصدار القانون من طرف رئيس الدولة .

### الفرع الأول : القيمة القانونية للرخصة البرلمانية

بعد التصويت على مشروع قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني، يتعين على السلطة التنفيذية التقيد بالإطار والمبالغ المحددة في كل فصل، بحيث لا يجوز لها إدخال التعديلات أو القيام بعمليات الإنفاق إلا في حدود المبالغ المرخص بها والمسجلة في الميزانية، وإحترام التقسيم<sup>2</sup> الوارد في الميزانية.

يعتبر التصديق ركنا هاما في العملية التشريعية، إذا بدونه لا يمكن اعتبار القانون نافذاً، والتصديق على قانون المالية يعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لأرقام حسابية (نفقات وإيرادات) لمدة سنة والتي تتطلب الموافقة عليه وفقاً للأهداف العامة السياسية والإقتصادية و الإجتماعية .

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

- إلا أن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات حيث أن الإجازة للإيرادات تعني الالتزام في تحصيلها وفقاً للقوانين والأنظمة ولكنها لا تعني الالتزام بالتقييد بالأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها، في حين النفقات تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام بصرفها كلياً أو جزئياً.

- تفيد إجازة الإنفاق التقيد بتخصيص وجهة الإعتمادات المالية ، كما وردت في الميزانية وعدم جواز تغيير تخصيصها ذلك ما تقرر في العديد من النصوص.

يكون قانون المالية قد تمت المصادقة عليه وفقاً للأصول العادية ، إلا أن قانون المالية قد يصدر بأمر يتخذه رئيس الجمهورية في حالة توفر الشروط المحددة في الدستور لسنة 1996 خاصة منه

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

2- المواد من 71-73 من نفس القانون.

المادة 120 الفقرة 4 : وهي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه.

**أولا - الآثار المترتبة عن الإصدار:** قبل الحديث عن الآثار التي تترتب على قيام رئيس الجمهورية بإضفاء الوثيقة التي قدمت إليه بالطابع الرسمي، يتطلب الأمر التعرض إلى مفهوم الإصدار، ثم الآثار المترتبة عليه<sup>1</sup>.

**ثانيا - مفهوم الإصدار:** يمر القانون بمراحل عديدة حتى يصبح جاهزا للتنفيذ، يجب أن تكتمل مراحله خاصة المرحلة الأخيرة و الأساسية إلا وهي الإصدار و تتمثل في قيام رئيس الدولة بتوقيع الوثيقة المقدمة له، بالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول يناير من السنة المالية تطبيقاً لقاعدة السنوية<sup>2</sup>.

كما عرف الإصدار بالعمل الذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية، قصد الإعلان عن ميلاد قانون جديد فالرئيس من خلال ذلك الإجراء و الشهادة الرسمية يعلن أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان قد توفرت فيه الشروط الشكلية والموضوعية المحددة في الدستور 3 ، بالتالي فهو يهدف إلى تحقيق ثلاثة غايات أساسية في العملية التشريعية ، فهو إشعار بأن القانون قد تمت الموافقة عليه من قبل الجهاز التشريعي ، وإشهاد بوجوده ، وتأكيد على قيمته الآمرة و التنفيذية .

تجدر الإشارة إلى انه يوجد فرق بين الإصدار والتصديق ، فالتصديق يعني موافقة رئيس الدولة على القانون بالتوقيع عليه أو إتباع إجراءات تدل على إن الرئيس قبل القانون ويصدر بالشكل الذي صادق عليه البرلمان.

يعتبر التصديق من بين العناصر الأساسية والهامة فالعملية التشريعية ، إذ بدونها لا يمكن للقانون أن يكون نافذا ، إذا تصديق الرئيس هو شرط أساسي لصدور القانون ، وبالتالي يصبح

<sup>1</sup>- ايمن محمد شريف، مرجع سابق، ص208.

<sup>2</sup>- ايمن محمد شريف، مرجع سابق، ص208.

<sup>2</sup>- سيدي محمد ولد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 25 ، 2001، ص329.

حقا تشريعيا بحيث إن القانون لا يمكن أن يصدر إلا إذا اقره البرلمان من جهة ، ووافق عليه الرئيس من جهة أخرى.

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

إذا التصديق والإصدار هما عمليتان لا بد للقانون الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان من مرور بهما، حتى تكتمل عناصره الشكلية وبالتالي نظرا لتدخلهما و اجتماعهما واتحادهما، لم تتعرض دساتير الدول 1 .

أما في الجزائر يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه ثلاثون يوما باستثناء حالة طب قراءة ثانية ، أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه 2 .

---

1- ايمن محمد شريف ، مرجع سابق ، ص 328 و ص 329.

2- المادة 26 من تعديل دستور 1996.

## الفصل الثاني

تتفيذ نفقات الميزانية العامة

للدولة والرقابة عليه

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

كما نجد أن القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية قد تطرق إلى عملية التنفيذ بنوع من التفصيل وذلك في الفصل الثالث بعنوان " عمليات التنفيذ " (المواد 14 إلى 22).

ويقسم تنفيذ النفقات العمومية إلى مرحلتين متتابعين : المرحلة الإدارية المنفذة من طرف المر بالصرف والتي تقسم إلى ثلاثة عمليات ألا وهي: الالتزام بالنفقة ، التصفية وأخيرا الأمر بالدفع ، ثم تأتي المرحلة المحاسبية المتمثلة في دفع النفقة التي يتم تنفيذها من طرف المحاسب العمومي.

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

تختلف الإجراءات المتبعة في تنفيذ النفقة والقيام بعملية التحصيل ، وتعد عملية الإنفاق من بين الصعبة والأساسية التي تثير العديد من المشاكل منها سوء التسيير والمبالغة في الإنفاق ، لذلك يتطلب الأمر تدخل جهات مختصة للوقوف على طرق التسيير وأوجه الإستغلال من خلال القيام بالعمليات الرقابية في الأوقات المناسبة

## المبحث الأول : إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة

إن عملية تنفيذ الخاصة بالنفقات العمومية تم ذكره في الفصل الثالث من القانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بالقانون العضوي لقوانين المالية بعنوان " التنفيذ " وذلك وفقا للمواد 71 إلى 75 من القانون.

- **على مستوى القانوني** : يسمح بتحديد الزمن الذي انطلاقاً منه تكون الدولة قد قامت بالتزام قانوني للنفقة.
- **على المستوى الإداري** : يسمح بتأسيس نوع من الفصل بين السلطات أثناء عمليات تنفيذ النفقات بإسناد مختلف المراحل الى سلطات مختلفة.

### المطلب الأول : المرحلة الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية

تنفيذ هذه المرحلة من طرف سلطة إدارية تسمى الأمر بالصرف ، وتحتوي على ثلاثة أنواع من العمليات وهي:

#### الفرع الأول : الالتزام بالنفقة

الإلتزام هو عملية ضرورية من أجل فتح مجال إلى إخراج مبلغ مالي من الخزينة لصالح دائن للإدارة ،وتهدف إلى تحديد ما ألتزم بدفعه من المبلغ بالنسبة إلى البرامج المأذون بها في أي لحظة و كذلك معرفة إعمتادات الدفع و مبلغ الأرصدة ، وقد عرف القانون 90-21 في مادته 19 الإلتزام بأنه : يعد الإلتزام الإجراء الذي تم بموجبها إثبات نشوة الدين سواء كان هذا الدين على عاتق الدولة أو جماعاتها المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ويكون الإلتزام غالبا بمبادرة من مسؤول المصلحة الإدارية والذي تنسب إليه صفة الأمر بالصرف ، وينشاء الإلتزام بقرار فعلي للأمر بالصرف ، ويكون على ورقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهد من الأمر بالصرف للنفقة ، مثلا تحرير صفقة عمومية أو سند طلب ، أو مقرر تعيين موظف<sup>1</sup> ، ...

<sup>1</sup>- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004 ، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، رسالة دكتوراه، 2005، ص391.

وإذا كان الإلتزام له أساس تعاقدية يجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة ، ومن هنا يمكننا التفرقة بين الإلتزام القانوني والإلتزام المحاسبي.

**الإلتزام القانوني :** وله أشكال مختلفة تبعا لطبيعة النفقة ، فقد يكون ناتجا عن تطبيق نص القانون أو تنظيمي مثل المعاشات ، أو عن إجراء فردي ونص قانوني في آن واحد مثل نفقات المستخدمين ، وقد يكون ناتج عن أفعال مستقلة عن الإدارة مثل حالة النفقات الإضافية الناتجة عن ارتفاع أسعار في صفقة عمومية معينة<sup>1</sup>.

**الإلتزام المحاسبي :** ويتمثل في إعداد بطاقة الإلتزام من طرف الأمر بالصرف ، يسجل فيها مبلغ الإعتماد لنفقة معينة ، وهذه التفرقة تسمح بمقارنة الإعتمادات المفتوحة في الميزانية مع المبالغ الملتزم بها فعلاً.

ويجب أن يخضع ملف الإلتزام إلى تأشيرة المراقب المالي قبل إمضائه من طرف الأمر بالصرف ، ويبقى هذا الإلتزام قابل لتنفيذ إلى غاية نهاية السنة المالية ، وعندئذ يسقط الإلتزام الغير متبوع بأمر الدفع وليس للأمر بالصرف الحق في المطالبة بإعتمادات جديدة بعد نهاية سنة الإلتزام ، لكن له الحق والحرية المطلقة بالنسبة لتنفيذ الإلتزام أو الامتناع عنه.

### الفرع الثاني : التصفية

من الناحية القانونية التصفية مشار إليها في المواد 15،20،36 من القانون 90-21 حيث تنص المادة 20 منه على مايلي : " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية بتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية". فالملاحظ في هذه المادة أنها لا تعطي لنا معنى التصفية ولكن الهدف منها<sup>2</sup>.

ويمكن تعريف عملية التصفية على أنها الإجراء الثاني الموضوع تحت مسؤولية الأمر بالصرف بهدف إثبات وجود دين عمومي على عاتق الدولة لصالح دائن معين ، وللتصفية بعد كبير يتمثل في أنها تسمح بـ :

<sup>1</sup>- شلال زهير ، أفق نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، جامعة محمد بوفرة بومرداس ، كلية العلوم الإقتصادية التجارية وعلوم التسيير، أطروحة الدكتوراه، 2014 ، ص 134.

<sup>2</sup>- المواد 15،20،36 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، عدد35، لسنة1990.

- الإثبات بصفة نهائية وجود دين عمومي ، فيجب على الأمر بالصرف التحقق من أن السند أو الخدمات التي طلبتها الإدارة كانت محل التزام مسبق وتحصلت عليها الإدارة فعلا.
- تحديد نوعية وكمية السلع المشتريات ومقارنتها ومحتوى ملف الإلتزام.
- تصفية النزاعات بين الإدارة والممون فيما يتعلق بعملية تنفيذ الإلتزام ويجب التحقق من صحة العملية وصلاحيه المشتريات قبل الإنطلاق في عملية الدفع.
- لتأكد من شرعية الإنفاق ونزاهته ، فالأمر بالصرف له دراية أكثر من غيره بشرعية النفقة لأن لديه المعلومات والمعطيات التي قد لا توجد وهذا يؤدي إلى فكرة النزاهة ، لذلك يجب على الأمر بالصرف أن يطلب مساعدة المختصين في المجال المعني.
- تحديد المبلغ الفعلي والنهائي للنفقة والمقارنة بين المبلغ المطلوب من طرف الممون ، والمبلغ الفعلي للنفقة .
- تحديد الدائن الفعلي ، والتحقق من طبيعة الممون المستحق للإستفادة من الدفع ، عند انتهاء هذه العملية يحزر الأمر بالصرف الأمر بالدفع.

### الفرع الثالث : الأمر بالصرف

- هو المرحلة الأخيرة من الجانب الإداري وتعرفه المادة 21 من القانون 90-21 بانه : " يعد المر بالصرف او تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه النفقات العمومية"<sup>1</sup>
- فالأمر بالصرف هو الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف لمحاسبة العمومي لتنفيذ الدفع بالنسبة لعملية كانت محل التزام وتصفية سابقتين<sup>2</sup> .
- ويشترط في الأمر بالصرف أن يكون مكتوباً ومحزراً على نموذج وثيقة صادرة عن وزارة المالية تحتوي على البيانات التالية : تعيين السنة المالية ، الفصل ، المادة ، السطر الميزاني ، توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسبة العمومي ، تأشيرة المراقب المالي.
- وللأمر بالصرف السلطة التقديرية في مجال الأمر بالصرف حيث يبقى يتحكم في العملية ما لم يقدم حوالة الدفع إلى المحاسب العمومي ، فيمكنه تحديد آجال الدفع مباشرة بعد التصفية.

<sup>1</sup>- المادة 21 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>2</sup>- محمد عباس محرزى، مرجع سابق ، ص 448-450.

بعد إصدار المر بالصرف يرسل الملف إلى المحاسب العمومي ليقوم بالإجراءات المحاسبية اللازمة.

### المطلب الثاني : المرحلة المحاسبية للتنفيذ (الدفع)

يعد الإجراءات الإدارية الثلاث السابقة التي يقوم بها الأمر بالصرف ، تأتي مرحلة الدفع وهي الإجراء الأخير وينفرد بها المحاسب العمومي<sup>1</sup> ، ويمثل هذا الإجراء في إصدار سندات لفائدة الدائنين فتحرر الإدارة بموجبها من دينها ، حيث تنص المادة 22 من القانون 90-21" يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي "، وقبل قبول أي نفقة يجب على المحاسب العمومي التحقق من 2 :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات وتوفير الإعتمادات اللازمة.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع إي المستفيد من النفقة هو الشخص المسموح له قانونيا من إستلام المبلغ.
- تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أي التأكد من صحة الدفع وإن الشخص هو نفسه المعني بالنفقة وهو الذي له صفة الإمضاء.
- التأكد من وجود المخزون المالي الكافي لتغطية النفقات.<sup>3</sup>
- يجب على المحاسب العمومي أن يحترم الآجال القانونية للدفع وذلك حسب المرسوم التنفيذي 93-46 حيث يجب على المحاسب العمومي أن يحول الأوامر بالصرف إلى حوالات

1- شلال زهير، مرجع سابق ، ص 132.

2- المادة 22 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

3- المادة 36 من القانون 90-21 .

الدفع<sup>1</sup> في أجل أقصى 10 أيام من تاريخ استلامها ،ويتم حسابها ابتداءا من شهر إصدارها وفي حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو محاولة الدفع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها يقوم المحاسب العمومي بإبلاغ الأمر بالصرف كتابيا رفضه القانوني للدفع في أجل أقصاه 20 وما ابتداء من تاريخ تسليمه المر بالصرف أو حوالة الدفع.

وبعد عملية الدفع يرسل المحاسبون العموميون للأمرين بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو حالة الدفع عليها تأشيرة التسديد.

### المطلب الثالث : الاستثناءات الواردة في تنفيذ النفقات العمومية

في الحالة العادية يمر تنفيذ النفقة العمومية بالمراحل الأربعة السابقة : الإلتزام، التصفية، الأمر بالصرف<sup>2</sup> والدفع بهذا الترتيب، لكن هناك بعض النفقات لها طابع خاص يخرجها من هذا التسلسل ويضع لها إجراءات خاصة تعتبر استثناء لمبدأ التفرقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، نظرا لكون هذه النفقات تنفذ دون أمر دفع مسبق ،أو دون أمر بالدفع أصلاً .

### الفرع الأول : وكالات التسبيقات

من الناحية القانونية فإن القانون 90- 21 يتطرق إلى مسألة الوكيل في الماديتين 49 و 50 ويذكر الوكيل فقط من الناحية المسؤولية ولا يعطي تعريفا له ، فالوكيل ليست له سلطة التصرف كما يتمتع بها المحاسبة العمومي أو الأمر بالصرف كما أن تعيينه لا يكون من طرف الوزير المكلف بالمالية بل الأمر بالصرف ولهذا لم يصنف من المحاسبين العموميين ، ولكنه مسؤول شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليه<sup>3</sup>.

ويمكن تعريف الوكالة المحاسبية بأنها مصلحة منصبة على مستوى الأمر بالصرف وتحت سلطته الإدارية ،وهي إجراء استثنائي لتنفيذ صنف من الإيرادات والنفقات العمومية التي يمكنها نظرا لحالتها الإستعجالية انتظار الآجال الطبيعية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالصرف

1- المادة 16 من المرسوم التنفيذي 93- 46 المؤرخ في 26 فيفري 1993 الذي يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المعدومة.

2- شلال زهير، مرجع سابق ، ص130.

3- المادة 49 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.

والدفع ، وتنشأ الوكالة بمقرر من الأمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعينة بعد الموافقة الكتابية للمحاسبة العمومي المعين والمختص ويجب ان يحمل مقرر إحداث الوكالة البيانات التالية : الهدف، المقر، التسمية، الدليل، أبواب النفقات أو حساب الإقطاع من الإيرادات المبلغ الأقصى للتسبيق المرخص به الوكيل<sup>1</sup> ، مبلغ النفقة الموحد واجل تقديمه الإثباتات هذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي 93-108 الذي يحدد كيفية إحداث وكالات النفقات والإيرادات وتنظيمها وسيرها.<sup>2</sup>

الوكيل يجب أن يكون موظفاً مرسماً تابعاً للمصالح الإدارية الموضوعه تحت سلطة الأمر بالصرف ويجب أن يكون الوكيل معتمداً من طرف المحاسب العمومي المعني ويكون ذلك بمعرفة الشخص وتحديد طريقتهم إمضاءه، وهو إجراء إجباري قبل إن يشرع الوكيل في عمله ويتم ذلك عن طريق رسالة تزكيه، ويرسل قرار التعيين إلى المحاسبة العمومي والمراقب المالي وتعطى نسخة إلى الوكيل، وبعبارنا سندرس تنفيذ النفقات العمومية فسنتنصر الدراسة على وكالات النفقات.

تنفذ وكالات النفقات عن طريق التسبيقات حيث تسبق مرحلة الدفع عن مرحلة الأمر بالدفع ويتم تسويتها لاحقاً بحالات منفذة من الاعتمادات لميزانية الهيئة المعنية ، وتتكفل الوكالات بالنفقات التالية :

- نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير.
- أجور الموظفين العاملين بالساعة أو اليوم.
- تسبيقات عن مصاريف التكاليف بمهمة .
- الأشغال المنجزة في الوكالات .

تنفذ هذه الوكالات بتسبيق يساوي المبلغ المحدد في إنشاء الوكالة، ويدفع المحاسب المختص هذا المبلغ بطلب من الوكيل إلى الحساب المفتوح باسم وكالة النفقات ويكون ذلك على حساب

<sup>1</sup>- المادة 50 من القانون 90-21 ، المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>2</sup>- المادة 04 لاسيما المادة 11 من المرسوم التنفيذي 93-108، المؤرخ في 05/05/1993 ، الذي يحدد كيفية إحداث وكالات النفقات والإيرادات وتنظيمها وسيرها.

ميزانية الهيئة المعنية، بعد ذلك يقوم الوكلاء بدفع المبالغ المستحقة للمدينين بالتحويل أو بواسطة صك أو بحوالة أو بالنقد، وذلك ضمن الشروط نفسها الخاصة بالمحاسبين العموميين.

وتكون التسوية شهرياً، حيث يستلم الوكيل جميع الوثائق اللازمة للأمر بالصرف في نهاية كل شهر، حينئذ يصدر الأمر بالصرف أمر أو حوالة التسوية لصالح حساب إيداع أموال الوكالة، يتضمن مبلغ المؤشر عليها من طرف المراقب المالي عند نهاية السنة المالية وإلغاء الوكالة يجب على الوكيل إرجاع مبلغ التسبيق الذي منح له إلى حساب إيداع الأموال على مستوى الخزينة .

### الفرع الثاني : الدفع عن طريق القرض المستند

من الناحية المبدئية تعتبر القروض إيرادات الدولة لكن بمجرد وصول آجالها تصبح ديون يجب تسديدها، وبذلك تصبح نفقة يجب تسديدها ولا تحتاج إلى تسلسل المراحل الأربع السابقة نظراً لطابعها الإستعجالي<sup>1</sup>.

فالقروض إذن تختلف عن العمليات المالية الأخرى من هذه الناحية ، فمثلاً تسديد فوائد الديون الخارجية يتم من طرف العون المحاسبي المركزي للخزينة حيث تسجل في حساب خاص لذلك وتتم التسوية النهائية من طرف الأمر بالصرف المعني لان تسديد الديون لأي قبل الانتظار إلى غاية إصدار الحوالات ، فمنها أيضاً عملية الدفع تسبق عملية الأمر بالصرف.

### الفرع الثالث : الدفع دون أمر بالصرف

إن بعض العمليات أو النفقات نظراً لطبيعتها المتكررة، فإن عملية التصفية تتم مرة واحدة ويغيب فيها الأمر بالصرف، وتظهر هذه العمليات من خلال المعاشات، الأموال الخاصة، وأجور أعضاء الحكومة والإدارات السياسية.

1- **المعاشات** : إن المعاشات تعتبر عبئاً على ميزانية الدولة ومن ثم دفعها من طرف المحاسبين العموميين دون أمر بالصرف ، وتخص هذه المعاشات المتقاعدين والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء ، فالاعتمادات الخاصة بهذه النفقات هي إتمادات تقديرية ، فبالنسبة إلى عملية

1- شلال زهير، مرجع سابق ، ص254.

الدفع فإن المستفيد باعتباره حائز على سند دائن يتمثل في مقرر التسجيل ودفتر الإيصال حيث يمكنها ظهار هذه السندات إلى المحاسب العمومي ليقبض المبلغ المستحق بعد الموافقة التي يبيدها المحاسب العمومي على دفتر الإيصال.

2- **الأموال الخاصة** : هي أموال عمومية توضع تحت تصرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ويتم تسليمها من طرف الوزراء ويطلق عليها الأموال السرية.

وتعتبر هذه الأموال استثناء لمبدأ تخصيص النفقات لأنها تخرج من مبدأ الحد الأقصى للإعتمادات المخصص لنفقة معينة، لذلك فإن المحاسب العمومي يضع تحت تصرف المسير (الوزير أو الوالي) الأموال المخصصة في حدود الاعتمادات الإجمالية التي يستعملها المسير بكل حرية ، لكن عليه إرسال كشف خاص بتوظيف تلك الأموال لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

3- **أجور أعضاء الإدارة السياسية وأعضاء الحكومة** : إن هذا النوع من النفقات يظهر عن طريق تخصيصات ممنوحة في إطار نفقات التسيير وتشمل، أجور رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري، حيث يتم تسبيق شهري لهؤلاء الأعضاء بأمر من وزير المالية .

### المبحث الثاني : الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية

تعد الرقابة على المال العام<sup>1</sup> احد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة ، بل ان نشأت البرلمانات أساسا جاءت لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره . ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك فى مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة وكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى وذلك بعد أن تقادم

<sup>1</sup>- درواسي مسعود، مرجع سابق، ص211.

العجز فى موازنات هذه الدول بصورة كبيرة، وأدى الى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام.

### المطلب الأول : الرقابة المالية السابقة (القبلية)

وهي رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي وتعالجه قبل حدوثه<sup>1</sup> ، وتكمن أهمية الرقابة المالية القبلية، أو الالتزام بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للأمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لأثارها القانونية أي قبل أن تترتب عنها ديون اتجاه الهيئات العمومية المعنية ، فيما يلي سنتعرض إلى مختلف تعاريف هذه الرقابة، ومجال تطبيقها بالإضافة إلى الأعوان المكلفين بتنفيذها.

### الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية القبلية

هي صورة موافقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال وبطبيعة الحال عمليات المراجعة و الرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط ، فلا يتصور أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات، و لكن تعني الموافقة مسبقاً على تقدير الإيرادات و توزيعها على بنود المصروفات، وقد تمتد إلى أكثر من ذلك، فتشمل فحص المستندات و التأكد من سلامتها وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء و المخالفات المالية في أكثر الأحيان<sup>2</sup> .

وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال فقد تقتصر على مجرد الإقرار بأن الارتباط في حدود الاعتمادات المقررة وقد تمتد إلى فحص مستندات دفع الالتزام، و التأكيد من سلامته قبل التصريح به للجهة الإدارية للصرف و الرقابة المالية المسبقة هي تلك الرقابة التي يقوم بها المسؤول الأعلى على الموظفين التابعين له وفقاً لمسؤوليات المؤسسة و تسلسلها حسب الهيكل الوظيفي في الإدارات المختلفة، وكذا الرقابة التي يمارسها المراقبون الماليون التابعون لأمانة الخزينة على الجهات الإدارية المختلفة .

<sup>1</sup> - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص211.

<sup>2</sup> - سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص547.

تستند هذه الرقابة إلى قاعدة هامة هي أنه لا يجوز لأية وحدة إدارية أن ترتبط بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة السلطة المختصة بالرقابة على الإنفاق.

وتتخذ هذه الرقابة صوراً و أشكال متعددة و تختلف من دولة إلى أخرى، ونجاحها يؤدي إلى عدم وقوع المخالفات المالية، ورغم ذلك فإنها لا تخلو من العيوب ولا سيما أنه يصعب مراجعة هذه العمليات في مجموعها وخاصة بالنسبة للإرتباطات المالية الكبيرة، كالمشروعات الإنشائية الضخمة، إذ تتم مراجعتها طبقاً لهذا الأسلوب كأجزاء متفرقة، كلما بدأ في تنفيذ جزء منها، وبالتالي فإنه لا تتاح الفرصة لجميع سائر أجزاء العملية الواحدة وفحصها والكشف عما يكون قد شابه من قصور أو انحراف، كما أن الرقابة السابقة على الإنفاق لا بد أن تتم في الوقت قصير، و إلا أدت إلى بطء في الإجراءات وتعطيل سير وحدات الاقتصاد العام، مما قد يلحق بالمجتمع أضرار تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من مزايا.

بالإضافة إلى ما تقدم ذكره فإنه في الحالات التي يتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، قد يؤدي إلى سلب الجهة التي تمارس الرقابة الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية تقود إلى تعقيد الإجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات وجهة الرقابة.

### الفرع الثاني : أعوان الرقابة المالية وصلاحياتهم ومسئولياتهم.

إن هذا النوع من الرقابة يتمثل مراقبة المراقب المالي ، الذي يقوم بالمراقبة السابقة ، ما لم يتعدى المبلغ الملتزم به القيمة (8.000.000.00 دج) أما إذا تجاوز هذه القيمة تصبح الرقابة من مهام لجنة الصفقات العمومية ، وسيتم تفصيل ذلك من خلال مايلي :

1- **المراقب المالي** : تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية<sup>1</sup> المديرية العامة للميزانية (يسمون مراقبين ماليين) مراقب مالي لكل دائرة وزارية<sup>2</sup> ، حيث يشمل

<sup>1</sup> - بتعيين من وزير المالية حسب الكيفيات والشروط القانونية ، المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 2011/11/21 ، المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ولا سيما المادة 11 منه : " يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية ...."

<sup>2</sup> - المادة 60 من القانون 21/90 والمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، التابعة للوزارة المعنية ، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة، باعتبارهما مؤسستين مستقلتين أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية، مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة، أو الهيئات العمومية الأخرى المديرات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في إعتمادات مفوضة و يساعد المراقبين الماليين في مهامهم، مراقبون ماليون معاونون<sup>1</sup>.

**2- صلاحياتهم:** الصلاحية الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقات العمومية الخاضعة و المقدمة لهم من طرف الآمرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف أو مفوضه القانوني عند الإقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين و الأنظمة السارية المفعول وتتوفر الإعتمادات أو المناصب المالية والصحة القانونية لحسم النفقة والصحة المادية لمبلغ الإلتزام ووجود التأشيرات أو الآراء الإستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونيا (المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقة)<sup>2</sup>، وجزء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الإلتزام و سندات الإثبات عند الإقتضاء، إذا كان الإلتزام مستوفيا للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الإلتزام معيبا، وهذا الرفض قد يكون مؤقت أو نهائي :

أ- **حالة الرفض المؤقت :** في حالة مخالفة قابلة للتصحيح او انعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الإلتزام أو الوثائق الملحقة بها، فإن الرفض يكون مؤقت، إذ يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الإلتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، فيحصل بذلك على التأشيرة.

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

1- شلال زهير ، مرجع سابق ، ص 134.

2- المادتين 5 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 374/90 والمادة 6 من المرسوم التنفيذي 414/92.

لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت ويتلقى إشعار بالرفض النهائي<sup>1</sup>.

ومع ذلك تبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة، بقرار معلل وتحت مسؤوليته، وإجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية وإنما بمثابة صمام أمان، يسمح لهم بموجب حالات الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات من قبل المراقبين الماليين .

المراقبون الماليون مكلفون ببعض المهام الأخرى التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الإلتزامات "comptabilité des engagement" التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الإلتزامات المحسومة من إعتمادات الميزانية، كما يقوم المراقبون بدور المستشارين الماليين للأمرين بالصرف، ويتمثل ذلك في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافاً عن قواعد حسن التسيير .

## 2- مسؤولياتهم :

إضافة إلى مسؤولياتهم العامة عن سير مصالحهم فإن المراقبين الماليين يتحملون مسؤولية خاصة ليس فقط عن التأشيرات التي يمنحونها، بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات، وذلك طبقاً لأحكام الأمر رقم 95<sup>2</sup>-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، حيث تعتبر المخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية "الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات

1- المادة 12 من المرسوم رقم 414/92.

2- المادة 38 الى 46 من القانون 90-21 ويكلف ببعض الواجبات في المواد 35، 36، 37 حسب نص المادة 38 من القانون 90-21 فان المحاسبين العموميين مسؤولون شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم ، ولا تقوم هذه المسؤولية إلا بقرار من وزير المالية بقرار من مجلس المحاسبة. المسؤولية المالية: المادة 42 صريحة في تطبيق المسؤولية النقدية، حيث أن المحاسب مسؤول على تعويض الأموال والقيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة، وتغطية العجز الذي سببه وليس بإمكانه أن يصلح الإجراءات فيمجرد وجود خلل في الحسابا يجب عليه التعويض مباشرة أي لا يؤخذ بالنية في الأخطاء. غالباً ما يكون اثبات حالة العجز من طرف المحاسب العمومي نفسه. المسؤولية الشخصية: المادة 43 تنص على أن المحاسب مسؤول شخصياً عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المالية ، ولا يمكنه إرجاع هذه المسؤولية على موظف أو عون ينتمي إليه.

الممنوحة خارج الشروط القانونية " المادة 88 من الأمر 95-20 السالف الذكر " ويعاقب المجلس مرتكبها بغرامات مالية " المادة 89 من نفس الأمر.

غير أن إعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصيا عن منح التأشيرات أو رفضها، لا يمكن أن يؤدي الى تملصهم من احترام وتطبيق أوامر وتوجيهات مسؤوليهم السلميين، وتبعا لذلك يمكنهم التذرع امام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة اليهم من هؤلاء المؤلفين من أجل إعفائهم من مسؤولية المخالفات المرتكبة من قبلهم، بسبب تطبيق هذه الأوامر، حيث تحل مسؤولية رؤسائهم السلميين محلها.

### الفرع الثالث : الرقابة المرفقية

من أجل ضمان حماية الأموال العمومية الموضوعة تحت تصرف الهيئات العمومية ، دعت الرقابة السابقة للتنفيذ بنوع آخر من الرقابة، إصطلح على تسميتها بالرقابة المرافقة، التي تتميز بالإستمرار و الشمول ويمارس هذه الرقابة الأعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية أي الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وهذا ما يمكن بيانه كما يلي:

1- **رقابة الأمر بالصرف:** من جانب النفقات يختص الأمر بالصرف بإجراء الإلتزام و التصفية، بالإضافة إلى تحرير سند الأمر بالصرف أو حوالة الدفع ، وخلال ممارسته لمهامه على الأمر بالصرف قبل التوقيع من مراقبة مايلي:

- توفر الإعتمادات المالية لتسديد النفقات
- حسن إختيار المورد
- التأكد من شرعية النفقة

2- **رقابة المحاسب العمومي:** تظهر رقابة المحاسب العمومي في التأشير على ملف الإلتزام هذه التأشير توضع بعد استيفاء ملف الإلتزام للشروط التالية :

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- صفة المر بالصرف أو المفوض عنه.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الإعتمادات.
- إن الديون لم تسقط أجالها أو إنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

وبذلك فعلى المحاسب العمومي أن يراقب الخدمة المؤداة من طرف الأمر بالصرف حتى يتمكن من دفع النفقة، ويكون هذا التبشير مرفوقاً بوسائل الإثبات الأزمة كالفاتورة، سند الطلب وغيرهما، كما يجب عليه مراقبة عملية الدفع إذا كانت موجهة لصالح المستفيد أم لا، وهو معنى الطابع الإبرائي للنفقة، بالإضافة إلى مراقبة تأشيرة المراقب المالي على كل الإلتزامات المقدمة من طرف الأمر بالصرف.

### المبحث الثالث: الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العامة

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، من اجل كشف الأخطاء التي يتعذر ظهورها في حالة مراجعتها بإنفراد، بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة بذلك، وقد أخذ المشروع الجزائري بهذا المبدأ حيث أنشأ المفتشية العامة للمالية، كجهاز رقابي دائم ومجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة بعد التنفيذ، ومجالس الشعبية من خلال الرقابة على مستوى المركزي و اللامركزية

#### المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية<sup>1</sup>

إضافة إلى العديد من المفتشيات التي توجد لدى مختلف الهيئات العمومية (مثل المفتشيات العامة التابعة لمختلف الدوائر الوزارية، أو تلك التابعة للولايات) والتي يكون من ضمن مهامها مراقبة التسيير المالي لمصالح الهيئات العمومية المعنية، أو تلك الموضوعة تحت سلطة أو

1- انشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في اول مارس 1980 والذي كان المحدد لتنظيمها وسيرها وصلاحياتها قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية، والذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22/02/1992

وصاية هذه الهيئات، هناك مفتشيات أخرى لها صلاحيات رقابية أوسع ونطاق تدخل أوسع وهي المفتشية العامة للمالية.

## الفرع الأول- نشأة وأهداف المفتشية العامة

1- نشأة المفتشية العامة: أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي كان المحدد لتنظيمها وسيرها وصلاحياتها<sup>2</sup>، أما تنظيمها الداخلي حدده المرسوم رقم 83-62 المؤرخ في 23 أوت 1983 الذي أعطى لها مكانة جديدة، حيث أصبحت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، أما حلياً فهي تخضع لقواعد و أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 92-78 المؤرخ في 1992 و الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية كجهاز دائم للرقابة، ووكلت له مهمة مراقبة أعوان تنفيذ الميزانية.

### 2- أهداف المفتشية العامة:

تهدف المفتشية العامة إلى:

- التعرف على الوضعية المالية للأملاك والهيئات موضوع الرقابة
- التعرف على موقع الخطأ بإعلام السلطة المعنية قصد إنجاز التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة تحرير تقرير سنوي تسجل فيه الملاحظات والمعائنات المراجعة في شأن تسيير المصلحة أو الهيئة المفتشة، وتحتوي على تدابير شأنها أن تحسن تنظيم المصالح أو الهيئات موضوع الرقابة، كما يمكن أن تحتوي على إقتراح من طبيعته تحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية المطبق عليها.<sup>3</sup>
- إعداد تقرير سنوي عن حصيلة عملها وتلخيص لمعابنتها و الإقتراحات قصد تكييف التشريع و التنظيم المطبقين في مجال تدخلها، ويقدم هذا التقرير للوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة الموالية التي أعد التقرير في شأنها.

1- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 1980/08/20 تضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 10.

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

3- درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 392.

## الفرع الثاني - مجالات و مهام المفتشية العامة :

### 1- مجالات المفتشية العامة<sup>1</sup> :

تختص بتنصيب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات والأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري والمستثمرات الفلاحية والعمومية، بالإضافة إلى هيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف الأنظمة الإجتماعية.

### 2- مهام المفتشية العامة:

تتمثل مهامها حسب المرسوم التنفيذي رقم 92-78 الممضى في 22 فيفري 1992 فيما يلي :

- تقويم الدراسات و التحليل المالية و الإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
- القيام بدراسات مقارنة لأصناف التسيير في مجموعات قطاعية مشتركة.
- مراقبة وتفتيش دوريا مصالح الإدارات و الهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية أو وصايته، كما تقوم بمراجعة عمل مصالح المراقبة التابعة لها وفعاليتها.
- تقديم آراء أو إقتراحات واتخاذ تدابير أو القيام بتنظيم وتقنين لاسيما فيما يخص الطرق و الإجراءات المطلوب إستخدامها في مجالات القياس والفعالية والنجاعة.

**الفرع الرابع - حقوق المفتشون ومسئولياتهم:** تخول للمفتشين عدة مهام من بينها نذكر مايلي:

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم و السندات والمواد.
- طلب تعيين كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.
- طلب كل المعلومات كتابيا وشفويا.
- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال او المعطيات المحاسبية.

1- درواسي مسعود، مرجع سابق ، ص 393.

- القيام بأي تحقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي التي قد تمت على أسس صحيحة وكاملة، وإثبات الحقيقة المنتهية عند الإقتضاء.

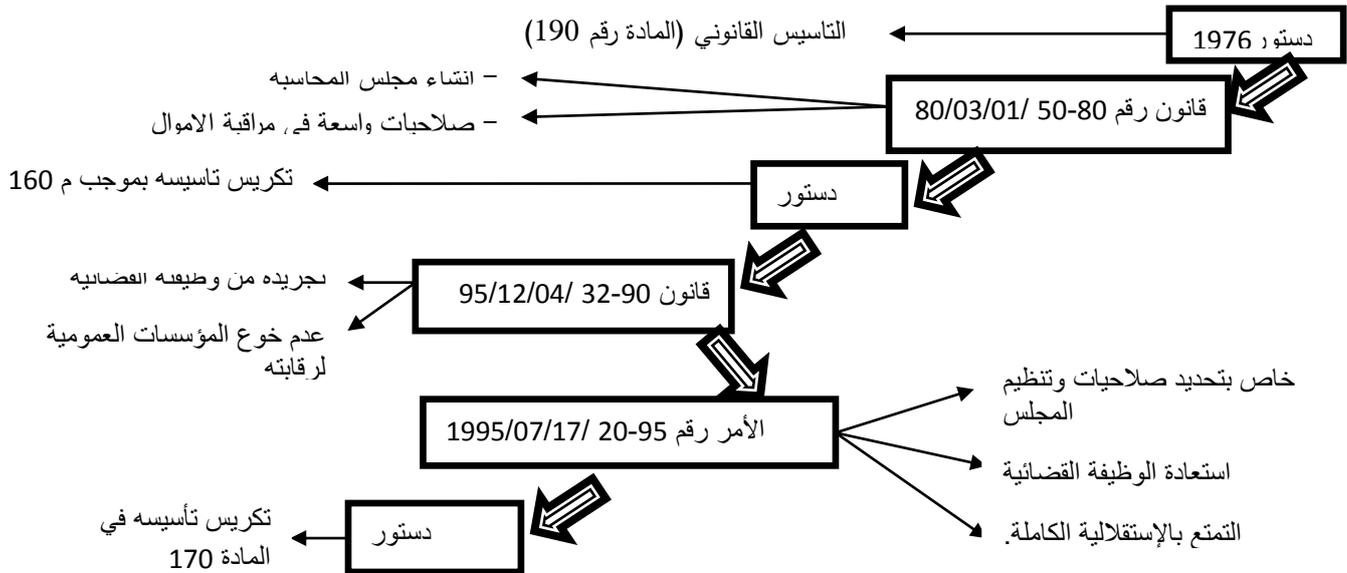
وبالمقابل على المفتشين واجبات نذكر منها :

- تجنب أي تدخل في التسيير
- الحفاظ على السر المهني مهما كانت الظروف
- القيام بمهمتهم بكل موضوعية وبناء ملاحظاتهم على وقائع ثابتة

### المطلب الثاني : مجلس المحاسبة<sup>1</sup>

تعود النشأة للمجلس إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 و المتعلق بممارسة وظيفة المراقب من طرف مجلس المحاسبة ، وبموجب الأمر رقم 95-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي يحدد حاليا صلاحياته و تنظيمه وسيره ، حيث أصبح المجلس يتمتع بإختصاصات قضائية وإدارية واسعة، سيتم التعرف أكثر عليه من خلال الشكل وكذا التعريف :

#### الشكل 01 : تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري عبر الزمن<sup>2</sup>



<sup>1</sup>- خلود رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233.

<sup>2</sup>- شويخي سامية، جامعة ابوبكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، أهمية الاستفادة من الآليات الجديدة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، 2011، ص 86.

**الفرع الأول - تعريفه:** يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، ويعتبر هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة، ويعمل بتفويض من الدولة ، تتحصر مهمته الأساسية في مراقبة كل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية ، حيث تمارس هذه الرقابة على السنة المنصرمة معتمدا على الحسابات والسجلات و الوثائق التي يمسكها بشكل نظامي كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين الباقين ، ويمكن أن يقوم بفحوصات لاحقة على السنوات السابقة ، دون أن يتعدى هذا الفحص عشرة (10) سنوات متتالية.

### الفرع الثاني - تنظيمه وهيكلته:

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

الذي خول لهم صفة القاضي وهم:

- رئيس مجلس المحاسبة
- نائب الرئيس
- رئيس رؤساء الغرف
- رؤساء الفروع
- المستشارون

**المحتسبون:** وهم يتمتعون بالحماية الضرورية لمباشرة مهامهم و خصوصا ضد التهديدات و الإهانات و الإعتداءات المختلفة.

- الناظر العام
- النظار المساعدون
- هياكل مجلس المحاسبة : تشمل هياكل المجلس على 1 :
- الغرف
- النظارة العامة

1-المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم: 95-377 المؤرخ في 20/11/1955 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، ج ر ، عدد72.

- كتابة الضبط

- المصالح التقنية والإدارية

## الفرع الثالث : إختصاصات و صلاحيات المجلس

### 1- إختصاصات مجلس المحاسبة :

<sup>1</sup>تشمل إختصاصات مجلس المحاسبة في مايلي:

- مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية ، بإختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.
- مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري والمؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطاتها صناعيا أو تجاريا أو ماليا ، و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية .
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهام يكن وضعها القانوني ، والتي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأس مالها.
- مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الإجتماعية.
- مراقبة نتائج إستعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها وتقييمها.
- مراقبة إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، و التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية، الإجتماعية، العلمية، التربوية، و الثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

<sup>1</sup> - طبقاً للمواد من 07 إلى 12 من المرسوم رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995

## 2- صلاحيات المجلس :

تنقسم عادة صلاحيات مجلس<sup>1</sup> المحاسبة إلى صلاحيات قضائية تتمثل أساسا في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الإنضباط الميزاني و المالي، وصلاحيات إدارية تتدرج ضمنها كأشكال الرقابة التي يمارسها المجلس.

أ- **الصلاحيات الإدارية:** تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات و المرافق و المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته ، وذلك من خلال تقييم شروط إستعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الإقتصاد، بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة، وتشمل رقابة نوعية التسيير أيضا تقييم تنظيم و عمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ، و التأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة.

يراقب المجلس في هذا الإطار أيضا شروط منح الإعانات و المساعدات المالية من طرف الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات الخاضعة لرقابته ، و التأكد من مدى مطابقة استعمالها مع الغيايات التي منحت من أجلها<sup>2</sup>.

كما يراقب ضمن نفس الإطار إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية قصد التأكد من مطابقة صرف تلك الموارد مع الأهداف المتوخاة من هذه التبرعات، ومن جهة أخرى يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال و المخططات والبرامج و التدابير التي قامت به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو هيئات العمومية الخاضعة لرقابته ، والتي بادرت بها السلطات العمومية على مستوى الإقتصادي و المالي بغية أهداف المصلحة الوطنية.

1- لقد وسع صلاحيات مجلس المحاسبة لأمر: 02-10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتم للأمر رقم : 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 ، المتعلق بمجلس المحاسبة،

2- المادة 15 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ب- **الصلاحيات القضائية** : بناء على نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-20 المؤرخ في

17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن الصلاحيات القضائية هي :

- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكام بشأنها.
- التأكد من إحترام قواعد الانضباط في مجال التسيير الميزاني و المالي.

وتتمثل النتائج النهائية لهذه الرقابة في الإقتراحات و التوصيات التي يقدمها المجلس إلى مسؤولي و مسيري الهيئات و المصالح المراقبة، قصد تدارك النقائص المسجلة على تسييرها و العمل على تحسين فعالية و مردود دية هذا التسيير.

يمكن الطعن في قرارات المجلس أمام الجهة القضائية المختصة، فهدف المجلس هو ضمان احترام القواعد القانونية و التنظيمية الخاصة بتسيير المالية العمومية و توجيه المسيرين (أمرين بالصرف، محاسبين عموميين) نحو اعتماد مسك الحسابات و انتظام المحاسبة و التقيد بهدف المصالح التي يسيرونها، و من أجل ذلك يزود القانون مجلس المحاسبة بإمكانية مادية، بشرية و قانوني على الخصوص تسمح لأعضائه بالتحرك بمرونة التسيير المالي في مختلف مستوياتها الوطنية و المحلية ولهذا فإنشاء الغرف الجهوية للمجلس يمكن من مراقبة مالية المجموعات المحلية و الهيئات الأخرى التابعة لإختصاص رقابتها<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث : المجالس الشعبية

تمارس هذه الرقابة عن طريق المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات ابتداء بالمجلس الشعبي الوطني، و مرورا الى المجالس الشعبية المحلية (الولاية، البلدية) و ذلك في إطار القوانين و الانظمة المتعلقة بالجماعات المحلية، إما رقابة المجالس الشعبية المحلية الألاحقة لأنها تتمثل أساساً في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد إختتام كل سنة مالية، حيث تقوم بالتحقق من توافق العمليات المتخذة في إطار الميزانية و نتائجها مع تلك المنفذة

1- المادة 55 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

من قبل المحاسبين المعنيين ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية وإجراء التسويات اللازمة عند الإقتضاء، ثم تبت في ذلك المجالس الشعبية بمداولات تقيمها.<sup>1</sup>

### الفرع الأول : الرقابة البرلمانية

تمارس هذه الرقابة على المستوى المركزي من خلال إتاحة الفرصة للبرلمان حتى يراقب تنفيذ الميزانية التي سبق له أنه صوت عليها ويمارس المجلس الشعبي الوطني رقابته في مواد المالية العمومية<sup>2</sup>، سواء بمناسبة عرض مشروع قانون المالية للتصويت أو عن طريق تشكيل لجنة للمراقبة أو مختلف الوسائل التي تسمح بممارسة وظيفة الرقابة على مختلف نشاطات الحكومة، كتوجيه الأسئلة الشفوية أو المكتوبة لأعضاء الحكومة أو الإستجواب وذلك بهدف التأكد من التسيير السليم للإقتصاد الوطني والسهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها.

تم الرقابة على تنفيذ الميزانية من خلال هذه الهيئة حين تشكل لجنة لتقصي الحقائق حول الأوضاع المالية للدولة، وذلك في إطار اختصاصه أي يمكنه تشكيل هذه اللجان في أي وقت من الأوقات بناء على اقتراح من مكتبه، ويتبع المجلس الشعبي الوطني في رقابته هذه عدة مراحل نذكرها فيما يلي :

- المناقشة والمصادقة على الميزانية .
- تشكيل لجان التحقيق والمراقبة.
- الأسئلة والإستجواب.
- قانون ضبط الميزانية.

### الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية

تمارس هذه الرقابة على مستوى الإدارة الأمركية ابتداء من البلدية ومجلسها الشعبي البلدي، ثم الولاية ومجلسها الشعبي الولائي، وهذا تدعيما للرقابة التي تمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي.

1- محمد مسعي، المحاسبة العمومية ، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص456.

2- محمد مسعي، مرجع سابق، ص159- 160 بالتصريف.

تمارس المجالس الشعبية وظيفه الرقابة على مستوى الولاية من خلال التحريات التي تنصب على مختلف الهيئات والمصالح التالية :

- المصالح العمومية ذات الطابع الإدارة والصناعي والتجاري.
  - المؤسسات والهيئات المكلفة بتطبيق برامج التنمية.
  - الهيئات ذات الطابع التعاوني.
  - الوحدات الإقتصادية للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الوطني.
  - المؤسسات والهيئات العمومية المحلية المكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية.
- تستعمل المجالس الشعبية المحلية لمراقبة مختلف هذه الهيئات والمؤسسات وسيلتين أساسيتين :
- المناقشة والمصادقة على الميزانية من خلال فحص رخص برنامج الميزانية الابتدائية ، وتأكيدها من أن الإعتمادات المرصودة لتسيير الجماعات المحلية تتماشى والأهداف المسطرة ضمن المخطط التنموي الإقتصادي والإجتماعي؛
  - لجان التحقيق والمراقبة المتكونة من أعضاء المجالس للتحقيق في قضية ما.

أما بالنسبة للبلديات فيحق للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجان دائمة او مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلديات ورغم الصلاحيات المخولة لأعضاء المجالس الشعبية في مجال الرقابة، إلا انه يبقى عمل روتيني يجب تدعيمه بأخصائيين في جميع المجالات من اجل ضمان أكثر فعالية لأعمال هذه اللجان.

ونظراً لاتساع مجالات إستخدام المالية العمومية ، ولضمان حسن تنفيذ الميزانية وجدت آليات الرقابة المختلفة في اجهيزتها والمنتوعة في مهامها ، لكنها تشترك في الهدف وهو ضمان استخدام جيد ومشروع للإعتمادات ، وبالتالي تبرز أنواع الرقابة بالنظر الى الهيكل الممارس لها وتنفرع إلى الرقابة السابقة للتنفيذ والرقابة أثناء التنفيذ ثم الرقابة اللاحقة (أي بعد التنفيذ).

# الخاتمة

من خلال دراسة موضوع الميزانية العامة للدولة، اتضح أهمية الأموال العامة التي تعد المحرك الأساسي للإقتصاد، والأداة العلمية في إدارة الحكم وتطبيق السياسات في مختلف الميادين حيث اتخذت في البداية من طرف الحكام قصد تثبيت سلطاتهم ، لكن تغير المر بتغير دور الدولة وتطور وظيفتها نتيجة تدخلها المتزايد في شتى المجالات مما استوجب الإنفاق أكثر.

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

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

على الرغم من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا انه اتضح تفوق وهيمنة وسيطرة واحتكار الحكومة للمجال المالي، بحيث يمنع كل التعديل إذا لم يكن يستهدف من ورائه زيادة الإيرادات، بالتالي كيف يمكن أن يتحقق ذلك في ظل غياب وثيقة هامة مقررة دستوريا، تتمثل في قانون ضبط الميزانية الذي يجب أن يقدم بعد انتهاء كل سنة مالية وعلما بان عدم تقديمه رغم الحاح النواب يعد خرقا لأحكام الدستور .

على الرغم من تعدد وتنوع الرقابة إلى أنها تهدف لتحقيق هدف واحد يتمثل في المحافظة على الأموال العمومية وضبط إدارتها وحسن استعمالها لكن اتضح أن الممارسات تكون وفق أساليب عديدة رقابة سابقة ولاحقة أو كلاهما، فالرقابة السابقة بعدما كانت في ظل ميزانية الوسائل تنتافي مع حرية الإدارة وسلطتها التقديرية نظرا لعدم فعاليتها كونها تنصب على أعمال مجزأة وتعد نوعا من أنواع المشاركة في التنفيذ، أصبحت للإدارة الحرية المطلقة في عملية التسيير بعد الإصلاح الذي شرع فيه في مجال عصرنه الميزانية والانتقال من ميزانية الوسائل إلى الميزانية حسب الأهداف مع توسع وتعزيز سلطات المسيرين، ومساءلهم عن نتائج التي تم التوصل إليها.

في حين تساعد الرقابة اللاحقة على متابعة وتقييم الأداء وتفاذي تعقيد الإجراءات وعرقلة تنفيذ العمال، كما تعمل الجهات المختصة على اتخاذ التدابير التي تؤدي إلى تحسين أساليب العمل

## وتصحيح الخطاء.

كما أن العمليات التي يتولاها الأمر بالصرف تستوجب رقابة من قبل المحاسب العمومي الذي يسهر على التأكد من مدى شرعية النفقة، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين وظيفة المر بالصرف ووظيفة المحاسبة العمومي، وأن هذه الرقابة ضرورية لكونها تساعد على ضبط العمال والتنفيذ السليم ومنع ارتكاب الخطاء وتجاوز الإعتمادات مما يسمح ويسهل عملية الرقابة اللاحقة.

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

كما يجب إن يكون التنسق بين مختلف الأجهزة الرقابية، لضمان فعالية وجدوى الرقابة التي ينبغي أن تسعى لتحقيق هدف واحد وتحقيق الإدارة لأهدافها المحددة بأعلى كفاءة في الأداء وبأقل تكلفة في النفقات وأن الإفراط في الرقابة يترتب عنه انعدامها، حيث إن تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية وعدم التنسيق بينها يؤدي إلى إهدار نتائج الرقابة، وتعد من أهم العقبات التي تواجه النظام الإداري لذلك ينبغي ضبط وتوسيع السياسة الرقابية و أدواتها من خلال إعادة النظر في تعدد الأجهزة الرقابية وعدم الإفراط فيها وتغيير طرق عملها.

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

# المصادر والمراجع

**1. الكتب :**

- 01- إبراهيم محمد قطب ،الموازنة العامة للدولة ،ج1،الهيئة العامة المصرية للكتاب ،الطبعة الرابعة
- 02- أحمد عادل حشيش ، أساسيات المالية العامة ،دار النهضة العربية، بيروت ،1992.
- 03- أيمن محمد شريف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ، القاهرة،2005.
- 04- دنيدي يحي ،المالية العمومية ،دار الخلدونية، الجزائر،2010.
- 05- رشيد خلوف ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2004.
- 06- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1994.
- 07- سامي جمال الدين،أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2004.
- 08- عطية عبد الوحيد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى،1996.
- 09- عبد الله الشيخ ، محمود الطاهر ،مقدمة في إقتصاديات المالية العامة ،مطابع جامعة الملك سعود،الطبعة الاولى،1992.
- 10- محمد حسين الوادي،زكريا احمد عزام،المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع،عمان،2000.
- 11- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، دار التاليف عين شمس، بدون سنة.
- 12- مجدي محمد شهاب ، الاقتصاد المالي،دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية،1999.
- 13- محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر،2003.
- 14- محمد عباس محرز،إقتصاديات المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2003.

15- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطبع والنشر، القاهرة، 2004.

## 2. الرسائل والمذكرات:

16- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، 2008.

17- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، رسالة دكتوراه، 2005.

18- زويش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، جامعة تيزيوزو، قسم الحقوق، رسالة دكتوراه، 2011.

19- شلال زهير، آفاق نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة، جامعة محمد بوفرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، أطروحة الدكتوراه، 2014، ص 134.

20- شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام جامعة ابوبكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، مذكرة ماجستير، 2011.

21- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، مذكرة ماجستير، 2011.

## 3. المجالات والدوريات :

22- امين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، 2005.

23- بوبكر إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 2/2002.

- 24- سيد محمد ولد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 25، 2001.
- 25- الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، 2004.
- 26- مقران آيت العربي، نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003.
- 27- مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلمانية، عدد خاص، 2003.

#### 4. النصوص القانونية :

- الدستور الصادر في: 1996/11/28، ج ر، عدد 61، لسنة 1996.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، عدد 53، لسنة 1997.
- القانون رقم: 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق لممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 10، لسنة 1980.
- القانون رقم: 17/84 المؤرخ في : 1984/07/17 المتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 28، لسنة 1984.
- القانون رقم: 05/88 المؤرخ في : 1988/01/12 المتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 01، لسنة 1988.
- القانون رقم: 24/89 المؤرخ في : 1989/12/31 يتضمن قانون ضبط الميزانية المعدل للقانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/17.
- القانون رقم: 21/90 المؤرخ في : 1990/08/15 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، عدد 35، لسنة 1990.

- القانون رقم: 32/90 المؤرخ في: 04/12/1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جر، عدد 53 ، لسنة 1990 .

- قانون عضوي رقم: 02/99 المؤرخ في : 08/03/1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملها ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر ، عدد 15 ، لسنة 1999 .

- الأمر رقم : 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتم للأمر رقم : 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة،

### 5. المراسيم :

- مرسوم رقم : 53/80 المؤرخ في: 01/03/1980 يتضمن إحداث متفشية عامة للمالية، ج ر، عدد 10 ، 1980.

- مرسوم رقم : 190/90 المؤرخ في: 23/06/1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية للمالية، ج ر، عدد 26 ، 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم : 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة القبلية على الإلتزام بالنفقة .

- مرسوم رقم : 502/83 المؤرخ في: 20/08/1983 يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 10 ، 1983.

- المرسوم التنفيذي رقم: 78-92 المؤرخ في 1992 و الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية كجهاز دائم للرقابة

- المرسوم التنفيذي رقم : 93-108 ، المؤرخ في 05/05/1993 ، الذي يحدد كيفية إحداث وكالات النفقات والإيرادات وتنظيمها وسيرها.

- المرسوم الرئاسي رقم : 377/95 المؤرخ في: 20/11/1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 72 ، 1995 .

- المرسوم ، رقم :364/07 المؤرخ في:2007/11/28 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، عدد75، 2007.

# فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
-	إهداء
-	شكرو تقدير
أ-هـ	مقدمة
7	الفصل الأول: مشروع قانون المالية والمصادقة عليه
8	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة
8	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة
8	الفرع الأول: نشأة الميزانية
9	الفرع الثاني: تعريف الميزانية
10	الفرع الثالث: توقيع الميزانية العامة
11	الفرع الرابع: الميزانية كأداة توجيه
12	المبحث الثاني: تحضير مشروع قانون المالية
12	المطلب الأول: السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية
12	الفرع الأول: دور وزير المالية
14	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لمشروع قانون المالية
18	المطلب الثاني: المرحلة التشريعية لمشروع قانون المالية
19	الفرع الأول: دور البرلمان لدراسة مشروع قانون المالية
25	الفرع الثاني: دور اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة مشروع قانون المالية
27	المبحث الثالث: آليات المناقشة والتعديل والتصويت على مشروع قانون المالية
28	المطلب الأول: تعديل مشروع قانون المالية
28	الفرع الأول: الشروط الشكلية والموضوعية لتعديل قانون المالية
30	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على قانون المالية
33	المطلب الثاني: المطلب الثاني : الرخصة البرلمانية ولآثار المترتبة عليها
33	الفرع الأول: القيمة القانونية للرخصة البرلمانية
38	الفصل الثاني : تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها
39	المبحث الأول : إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة
39	المطلب الأول: المرحلة الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية
39	الفرع الأول: الالتزام بالنفقة

الصفحة	الموضوع
40	الفرع الثاني : التصفية
41	الفرع الثالث : الامر بالصرف
42	المطلب الثاني : المرحلة المحاسبية للتنفيذ (الدفع)
43	المطلب الثالث : الاستثناءات الواردة في تنفيذ النفقات العمومية
43	الفرع الأول : وكالات التسبيقات
45	الفرع الثاني : الدفع عن طريق القرض المستند
46	الفرع الثالثة : الدفع دون أمر بالصرف
47	المبحث الثانية : الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية
47	المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية
47	الفرع الاول : تعريف الرقابة المالية القبلية
48	الفرع الثاني : أعوان الرقابة المالية وصلاحياتهم ومسؤولياتهم
51	الفرع الثالثة : الرقابة المرفقية
52	المبحث الثالث : الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية
52	المطلب الأول : المفتشية العامة للمالية
53	الفرع الأول: نشأة وأهداف المفتشية العامة للمالية
54	الفرع الثاني: مجالات ومهام المفتشية العامة للمالية
54	الفرع الثالث: حقوق المفتشون ومسؤولياتهم
55	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة
56	الفرع الأول: تعريف مجلس المحاسبة
57	الفرع الثاني: تنظيم وهيكل مجلس المحاسبة
58	الفرع الثالثة : اختصاصات وصلاحيات مجلس المحاسبة
59	المطلب الثالث : المجالس الشعبية
60	الفرع الأول : الرقابة البرلمانية
60	الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية
63	الخاتمة
66	قائمة المصادر والمراجع
71	الفهرس