

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور الإدارة في إعداد الميزانية العامة

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ :

إعداد الطالبين :

- د. بن يحي أبوبكر الصديق

• أبوبكر الصديق خرفي

• هشام محمدي

لجنة المناقشة :

د. بن الصادق أحمدرئيسا

د.بن يحي أبو بكر الصديقمشرفا ومقررا

د.جمال عبد الكريمعضوا مناقشا

الموسم الجامعي 2017 - 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكر

الشكر والحمد كثيرا أولا وأخيرا لله وحده العلي - القدير - الذي أنعمنا بنعمة العقل
المفكر و البصيرة النافذة... والذي قدرنا على إتمام هذا العمل وأمدنا بالقوة والعزيمة،
وجزيل الشكر الذي كان سببا مباشرا وراء إنجاز هذه المذكرة، وجعل من الصعب
سهلا ومن المعقد مبسطا، الدكتور بن يحيى أبو بكر الصديق الذي لم يدخر جهدا
في سبيل تلقيننا أبجديات انجاز هذه المذكرة

إلى كل أساتذتنا الكرام من الطور الابتدائي إلى غاية الجامعة

وبارك الله لنا ولمن ساهم في تعليمنا ولمن تطأ عينه مذكرتنا.

وشكرنا موصول لأعضاء لجنة المناقشة الكرام

إهداء

إلى الوالدين الكريمن حفظهما الله

إلى زوجتي وأولادي الأعزاء

إلى كل أفراد الأسرة والأقارب

إلى السيد بن الشيخ لحسين رؤوف مدير الصندوق الوطني للتقاعد

الذي أتاح لي الفرصة لإكمال دراستي

إلى كل الأساتذة الأفاضل الذين درست على أيديهم

إلى جميع الأصدقاء والزملاء

أبو بكر

إهداء

أقدم بإهداء هذا الإنجاز المتواضع إلى الوالدين الكريمين،

إلى زوجتي العزيزة، إلى جميع الأهل و الأقارب،

إلى كل من يكون لي المحبة و التقدير،

و إلى كل من كرس حياته في طلب العلم ...

هشام

مقدمة

مقدمة

تمثل الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة، وقد ارتبط مفهوم الميزانية العامة ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة. فلما ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل الفكر التقليدي اقتصر دور الميزانية العامة على بيان إيرادات الدولة ونفقاتها وعلى ضرورة تحقيق التوازن بين جملتيهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الميزانية العامة وأصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن المالي.

و بالحديث عن الهيئات المخولة بإعداد قانون المالية فيمكننا القول في هذا الصدد بأنه رغم أن الوظيفة التشريعية عملية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، إلا أن تحضير مشروع قانون المالية تعود إلى الحكومة لاعتبارات عديدة، من جهة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، بالتالي منحت لها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية، ووضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكينها من تطبيق برامجها وفقا للأهداف المسطرة. إلى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، لأنها الأقدر على معرفة احتياجات ومتطلبات مختلف المرافق وأجهزة الدولة ومصالحها استنادا إلى المعلومات والبيانات التي تمكنها من الوقوف على المقدرة المالية للدولة. ومن ثم تقوم بتحضير المشروع بما يلاءم الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة، ويجب أن يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وبودها وتقسيماتها المختلفة. ولا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، إذ 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 و مترجمة للخطط الفعلية وبرامج الحكومة المستقبلية. إذا كان من المتفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة، مع تحديد سلطاته.

أهمية الدراسة

قد جاءت دراستنا هذه للتناول موضوعا في غاية الأهمية لتسلط الضوء على خلفيات إعداد قانون المالية و ابراز دور الإدارة في تحضيره ، حيث تتجلى أهمية الموضوع ، في تبيان الدور المحوري لوزير المالية في إعداد قانون المالية و كذلك عرض مراحل اعتماده و تنفيذه و الرقابة عليه .

أسباب اختيار الموضوع

ومن بين الأسباب التي كانت دافعا لنا في اختيار هذا الموضوع بالذات ، نذكر الميل لدراسة المواضيع المتعلقة بقوانين المالية و الرغبة في الاطلاع على دور الإدارة كفاعل أساسي في اعداد قانون المالية ، إضافة الى طبيعة التخصص .

أهداف الدراسة :

و من بين الأهداف التي نسعى للوصول اليها ، تسليط الضوء على المسؤولية الكبرى الملقاة على عاتق وزير المالية ، و كذلك الصلاحيات الممنوحة له في مجال اعداد قانون المالية ، إضافة الى دور المديرية العامة للميزانية ، وكذلك استعراض مراحل المصادقة و التنفيذ و الرقابة على تنفيذ قانون المالية من طرف الإدارة .

ولغرض الإحاطة بجوانب الموضوع و الغوص في تفاصيله نطرح الإشكالية التالية :

ما دور الإدارة في إعداد قانون المالية ؟

منهج الدراسة

و للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج التحليلي من خلال استعراض القوانين المتعلقة بدور الإدارة في اعداد الميزانية و تحليلها

خطة الدراسة : كما تم تقسيم الدراسة الى فصلين تسبقهما مقدمة ، حيث تضمن الفصل

الأول دور الإدارة في تحضير مشروع قانون المالية من خلال تقسيمه الى مبحثين ، الأول منهما تناول دور الإدارة في تحضير مشروع قانون المالية .و المبحث الثاني دور الإدارة في المصادقة على قانون المالية ،بينما الفصل الثاني : دور الإدارة في متابعة تنفيذ قانون المالية و الرقابة عليه ،من خلال مبحثين ، المبحث الأول تضمن دور الإدارة في متابعة تنفيذ قانون المالية ، و المبحث الثاني دور الإدارة في الرقابة على قانون المالية ،و أخيرا خاتمة تضمنت حوصلة عامة و النتائج المتوصل اليها

الفصل الأول: دور الإدارة في تحضير مشروع قانون المالية

الفصل الأول : دور الإدارة في تحضير قانون المالية

في ظل القيود المتحكمة والمحددة لموارد الدولة والمتمثلة أساسا في محدودية هذه الأخيرة، تعد عملية إعداد ميزانية الدولة ذات أهمية كبيرة وذلك من أجل توزيع هذه الموارد، حيث أنها عبارة عن خطية إنفاق لا يكتفها إبهام، وعملية تطبيقها لا تكون عشوائية، إذ يجب الأخذ بعين الاعتبار التغيرات الاقتصادية المتوقعة أو التدخلات الأخرى التي يمكن حدوثها بين فترتي إعداد الميزانية ونهاية السنة المالية.

ونظرا لحساسية تنفيذ عمليات الميزانية من إيرادات ونفقات، وما تمثله من مبالغ ضخمة، والعاكسة للسياسة المالية للدولة، والتي تتوقف عليها والى درجة كبيرة كل النواحي الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وحرصا على التنفيذ القانوني لها حماية للمال العام، وللتخفيف من خطر التلاعبات به وتوجيهه لغير الجهات المحددة في سياسة الدولة، بات إلزاما أن يتدخل في عملية تسيير التنفيذ عدة أعوان عمومية، كل له دور ومسؤولية محددة.

لقد باشرت الجزائر شأنها شأن معظم الدول إصلاحات لقواعد تحضير وتنفيذ ميزانية الدولة ضمن مشروع عصرنة أنظمة الميزانية، والذي يهدف لوضع نظام ميزانية مندمج متعدد السنوات، تعد بالبرامج وتتمحور حول النتائج.

وعليه تمر ميزانية الدولة حتى تصير وثيقة مالية رسمية قابلة للتنفيذ بمراحل وخطوات عديدة تكون في مجملها دورة الميزانية، وتجتمع في مراحل كبرى هي: مرحلة التحضير والإعداد، مرحلة المناقشة والمصادقة

وانطلاقا من ذلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول : دور الإدارة في تحضير مشروع قانون المالية .و في المبحث الثاني تطرقنا الى دور الإدارة في المصادقة على قانون المالية

المبحث الأول: دور الإدارة في إعداد مشروع قانون المالية

يدخل إجراء تحضير مشروع قانون المالية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لكونه من بين الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات و المعلومات الخاصة بالإيراد العام، من حيث مصادره و من حيث عبء تحصيله من مختلف الطبقات الاجتماعية ، إلى جانب تلك البيانات المالية الخاصة بكيفية و آليات تقدير و إشباع و تلبية 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 و الجزائر حيث تقوم السلطان على مبدأ التعاون المشترك في إعداد مشروع الميزانية ، بخلاف الوضع في إنجلترا ، إذ تتفرد السلطة التنفيذية بتلك الوظيفة تبدأ العملية من الأعلى إلى الأسفل، حيث تقوم مختلف المصالح و أجهزة الدولة بتقدير للإيرادات و النفقات العمومية لفترة مستقبلية محددة بسنة، من خلال إتباع مراحل مختلفة و إجراءات معينة وتضمن هذا المبحث مطلبين الأول دور وزير المالية في إعداد قانون المالية و في المطلب الثاني دور المديرية العامة في إعداد مشروع الميزانية

المطلب الأول: دور وزير المالية في إعداد قانون المالية

الفرع الأول : وزير المالية كسلطة مخولة بإعداد قانون المالية

بالرجوع إلى القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يتضح غياب الإشارة و تحديد الجهة المختصة بتحضير الميزانية ، و المراحل التي تمر بها إلى جانب الإجراءات الواجبة للإتباع، مما استوجب البحث في نصوص أخرى وبالضبط المرسوم¹ رقم 54/95 الذي نص على أن تحضير الميزانية يكون خلال مدة تسعة (9) أشهر، وهي من اختصاص وزير المالية، حيث نصت المادة 2 من المرسوم رقم 54/95 على:

" يمارس وزير المالية صلاحياته في الميادين التالية:

1- المالية العمومية،

2- الجباية،

3- الجمارك

¹ المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 15/2/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر عدد 15.

- 4- الأملاك الوطنية و الشؤون العقارية ،
 - 5- النفقات العمومية و الميزانية و المحاسبة العمومية،
 - 6- النقد ،
 - 7- الادخار و القرض و التأمينات الاقتصادية،
 - 8- موارد الخزينة العمومية ،
 - 9- المساهمة المالية للدولة،
 - 10-السياسة الوطنية في مجال المديونية الخارجية،
 - 11-مراقبة الصرف ،
 - 12-المراقبة المالية المتعلقة باستعمالات اعتمادات ميزانية الدولة و موارد الخزينة العمومية
 - 13-العلاقات الاقتصادية و المالية الخارجية .
- و بالتالي على الرغم من الامتيازات الممنوحة لوزير المالية عكس غيره من الوزراء، إلا أن سلطته مقيدة في المجال المالي. يختلف الدور الذي يحظى به وزير المالية¹ من دولة لأخرى باختلاف نظام الحكم². فمثلا يعتبر وزير المالية البريطاني المسئول الأول عن إعداد الميزانية، و يتمتع بسلطات واسعة،حيث يسهر على حسن سير مختلف الهيئات الإدارية ، و المحافظة على الأموال العمومية ، كما يقوم كل وزير بإعداد تقدير للإيرادات و النفقات الخاصة بوزارته ثم يرسلها إلى وزير المالية، الذي يملك حق إدخال تعديلات على مجمل الأحكام أو البعض منها، إذا رأى ضرورة في ذلك، ثم يعيد المشروع إلى الوزير المعني لاتخاذ الإجراءات و التدابير المناسبة، و في حالة رفضه، ينفرد وزير المالية بإجراء التعديل رغم عدم الموافقة.
- كما يقوم في اليابان وزير المالية بجمع و حصر كل المعلومات الضرورية لإعداد مشاريع القوانين منها التشريع الضريبي و الميزانية، إلى جانب مشاركته في إعداد مخططات تمويل الاستثمارات.

¹ - أنظر المادة 23 من المرسوم رقم 190/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية الوزارة المالية ، ج.ر. ، عدد 26 ، و المادة 2 من المرسوم رقم 189/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لاختصاصات وزير المالية ، ج.ر. ، عدد26.

² سوزى عدلى ناشد أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، (ب.ت.ن)، ص361.

تتولى الحكومة في جمهورية مصر العربية عملية إعداد الميزانية العامة، لعرضها على مجلس الشعب و ذلك قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. يقوم المجلس بمناقشة الميزانية بصفة دقيقة وتفصيلية، و لا يجوز له إدخال التعديلات عليها إلا بموافقة الحكومة، نظرا لأنها المسؤولة في مواجهة الشعب و المجلس عن تنفيذ الميزانية و تحقيق الأهداف العامة.

لا يشترط لمناقشة الميزانية حضور الوزراء بل يكفي بحضور وزير الخزانة أو ممثله، ويتم التصويت بابا - بابا، و في حالة التأخر لاعتمادها، يعمل بالميزانية القديمة إلى حين المصادقة عليها.

يتطلب الأمر بعد تنفيذ الميزانية عرض الحساب الختامي على مجلس الشعب في مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية، و يتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا و يصدر ذلك بقانون، إلى جانب رقابة السلطة التشريعية على تنفيذها (الميزانية) من خلال اعتمادها و فتح و نقل الاعتمادات والحسابات الختامية.

تعتبر في الولايات المتحدة الأمريكية عملية تحضير الميزانية حقا من الحقوق الدستورية المخولة للكونغرس الذي كان مختصا بتحديد النفقات العمومية بواسطة لجانه المالية دون مشاركة الحكومة، لكن بصور قانون الميزانية و الحسابات في 1921 تغير الوضع حيث تم بموجبه إنشاء مكتب للميزانية، و أُلحق برئاسة الجمهورية، لأن

تحضير مشروع الميزانية يعد من المسائل التقنية و الفنية، ولا اعتبارات عديدة و مختلفة تتطلب معرفة جيدة بأوجه الإنفاق التي تتطلبها مختلف المرافق، و كيفية تقدير الإيرادات التي تتكون منها الميزانية، مما يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية لكونها المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، إلى جانب ما يحتاجه إعداد مشروع الميزانية من توافر قدر كبير من التناسق بين أجزائها المختلفة و هو أمر لا يتحقق إلا إذا ترك للحكومة القيام بتحضيرها بدلا من الكونغرس الذي يتعدد أعضاؤه و تختلف مطالبهم المالية إرضاء لناخبيهم بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والفنية.¹ نتيجة لذلك أصبح من الضروري أن يشارك الرئيس الكونغرس في مشروع الميزانية، عن طريق ما يسمى

¹ - أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 294.

مكتب الإدارة و الميزانية ، ويعتبر وسيلة في يد الرئيس تمكنه من القيام بعمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية، و يتولى المكتب إعداد المشروع تبعا لمراحل محددة. خاصة أن الولايات المتحدة الأمريكية تعد الدولة الوحيدة التي اعتمدت على الميزانية حسب الأهداف التي تعد من التقنيات الصعبة و المعقدة نظرا لضرورة توفر شروط محددة سواء تعلق الأمر بعملية الإعداد و التنفيذ و الرقابة، و بالتالي تمكنت من إقامة نظام شامل و متكامل للتقييم في ميدان الميزانية. فنتوفر على العديد من الوكالات الفيدرالية المتخصصة التي تضم موظفين ذوى تأهيل عالي و تخصص ميداني، إلى جانب الوسائل المادية المتطورة، منها مكتب المراجع المنشأ في سنة 1921 للقيام بعملية الرقابة اللاحقة للحسابات العامة، و المكتب البرلماني للميزانية الذي تم إحداثه في سنة 1974 بهدف تولى عملية تحليل كلفة الخيارات السياسية التي يتبعها الكونغرس، بالتالي فهو يتدخل قبل صدور القرار من الكونغرس¹ و بعده.

كما تقوم مصلحة المحاسبة العامة باعتبارها ممثلة للبرلمان، من ناحية، و مكتب الميزانية كمثل للحكومة من ناحية أخرى بممارسة الرقابة على الأعمال المالية و السياسة المالية والتي يقصد بها أي بالسياسة المالية: " مجموعة من الإجراءات و الأدوات المرنة التي تسمح بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قصد التأثير على المسار الاقتصادي..."² ، (رقابة سابقة على التنفيذ و لاحقة على الحسابات)، و تعد تقريرا يقدم للكونغرس بعد ستة أشهر من انتهاء تنفيذ الميزانية.

أما في فرنسا، بعد قيام كل الوزراء بإعداد تقدير للإيرادات و النفقات المتعلقة بوزارتهم ، تودع الحكومة مشروعها على مستوى مكتب الجمعية العامة في أول يوم ثلاثاء من شهر أكتوبر من كل سنة التي تسبق السنة المالية، و يمنع على وزير المالية إدخال تعديلات دون موافقة

¹ نصت الفقرة الأولى من المادة 7 من الدستور الأمريكي على تقييد واحد لحق المبادرة في مجلس الشيوخ، أن القوانين ذات الأثر في تعديل الإيرادات تكون لمجلس الممثلين، إلا أن لمجلس الشيوخ الحق لتقديم اقتراح يحول إلى اللجنة المالية قبل يوم ثم يناقش من طرف مجلس الممثلين و بعد توقيع مشروع الميزانية من قبل رئيس المجلسين يحال للرئيس ليصبح قانونا، خلافا لما هو معمول به في بريطانيا و فرنسا، حيث ينتهي دور السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية.

² أحمد فريد مصطفى و د. سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية و التطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة ، 1989، ص 355.

الوزير المعني، و يقوم بعرض الاقتراح على رئيس الوزراء الذي يحيله بدوره إلى مجلس الوزراء للفصل فيه.

تباشر لجنة المالية دراسة المشروع (تتألف من ستين نائبا طبقا لدستور سنة 1958) و يحظر عليها إدخال تعديلات، و ما عليها إلا تقديم الاقتراحات و التصويات التي تراها ضرورية. أثناء مناقشة مشروع القانون من قبل الجمعية العامة و يحق لها تخفيض النفقات دون زيادتها، إلى جانب حقها باقتراح زيادة الإيرادات بموجب قانون الحد الأقصى¹، بعد ذلك يرسل المشروع إلى وزارة المالية، حيث يتمتع وزير المالية بدور أساسي و فعال في العملية.

لقد تغير الأمر بصدور القانون العضوي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية إذ تم الانتقال من الميزانية حسب الوسائل إلى ميزانية الأهداف و النتائج و فاعلية الاستثمارات العمومية، مع توسيع صلاحيات التصرف لمختلف المسيرين العموميين خاصة المسؤولين على البرامج العمومية (الميزانية حسب الأهداف)² تتمثل الميزانية حسب الأهداف في الاعتماد على التخطيط المتوسط المدى للتحضير للسياسة المالية، و الاهتمام بالمهام المسندة لمختلف الوزارات خاصة المهام المشتركة بين الوزارات و على البرامج التي تترجم إلى أنشطة. و ترتبط المهمة بجملة من الأنشطة التي تسعى لتحقيق سياسة محددة، و تضم البرامج عدة أنشطة التي تتعلق بالعديد من الأنشطة التي تهدف لتحقيق سياسة معينة.

و تشكل تلك الأنشطة محور المتابعة المستمرة و التقييم الفعال. و يؤخذ بعين الاعتبار لتحضير الميزانية ثلاثة سنوات كاملة، أي السنة المالية الجارية إلى جانب سنتين لاحقتين.

¹ لقد صدر قانون الحد الأقصى في 1948 /12/31 مفاده أن تكون موافقة البرلمان على حد أعلى للنفقات تمنع الحكومة من تجاوزه، و يتم تمويل النفقات من القروض و الضرائب.

² - عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة عدد 2، 2006، ص 18 و 20، عكة عبد الغنى، نحو عصنة أنظمة الميزانية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد 2-2008، ص 58.

و تمنح الاعتمادات بصفة إجمالية مقابل تحديد أهداف و إرفاقها ب620 مؤشر التي تكفل قياس النتائج المحققة.¹ من قبل مسؤولي البرامج.²

تجدر الإشارة إلى وجود مديرية الميزانية على مستوى كل وزارة تسهر على الدراسة و مناقشة، و تجميع التقديرات، قبل وضع المشروع في شكله النهائي. و يحتل وزير المالية الصدارة، حيث يمتاز بالتفوق و الأولوية على غيره من الوزراء، نظرا للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها.

الفرع الثاني: صلاحيات وزير المالية في مجال اعداد قانون المالية

إذا كان المجال المالي في أغلب الدول منها الجزائر يدخل في دائرة اختصاص الحكومة، حيث كان وزير المالية يتمتع بسلطات واسعة، نظرا للدور الأساسي الذي يؤديه في عملية تحضير مشروع قانون المالية، الأمر الذي أكسبه مكانة هامة، وتفوق على غيره من الزملاء، لكن سرعان ما تقلصت صلاحياته بصدور المرسوم³ رقم 54/95، بحيث أصبح يسهر على تطبيق التدابير الخاصة بتحضير مشروع قانون المالية ليقدمه للدراسة و المناقشة والتصويت عليه، إلى جانب عمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح.

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

يتضح تفوقه و سيطرته على هذا المجال، من خلال القيام و الإشراف على تحضير المشروع و مناقشة المبالغ المطلوبة من قبل مختلف الوزراء، و إدخال تعديلات عليها لتتطابق

¹ عمر التونكتي، مرجع سابق، ص27.

² أصبح لفرنسا 40 مهمة تحدد المجالات الأساسية للسياسة العامة، وحوالي 150 برنامجا تحدد مسؤوليات تنفيذ السياسات، و 500 نشاط توضح بالتفصيل محتوى البرامج و أهدافها. (و يشمل البرنامج على عدد يتراوح ما بين خمسة (5) و عشرة (10) مؤشر.) في فرنسا اشتملت ميزانية سنة 2006 على 630 هدفا و 1300 مؤشر.

³ نصت المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 على: " يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية و الوزير المنتدب للخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة و برنامج عملها المصادق عليها طبقا لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، و يتولى تطبيقها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها."

المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 95/2/15 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر عدد 15.

- أنظر المواد 5 و 6 من نفس المرسوم.

مع توجيهات الحكومة ليقدمها للبرلمان مرفقا بتقرير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الاقتصادية و المالية للبلاد، و المبادئ التي اعتمد عليها لوضع الميزانية في الشكل النهائي.

تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من عدم نص الدستور الفرنسي على مدى تفوق وزير المالية، إلا أن التقاليد الدستورية جرت على عدم قبول التفوق القانوني للوزير، لكن اختصاصاته تمنحه مركزا متميزا لأنه يعد الوحيد الذي يحق له القيام بأوجه التحصيل للإيرادات (الضرائب)، و تحمل مسؤولية تأمين التوازن المالي، حتى أنه سمي بوزير التوازن بخلاف غيره من الزملاء. لتحقيق ذلك خولت له امتيازات قانونية انبثق منها تعاضم سلطته السياسية¹، كالتمتع بحق الإطلاع والتصديق على كل القرارات المتعلقة بالنفقات، ومختلف الوثائق والمستندات ذات الطابع المالي مما يؤدي به إلى الإطلاع والإحاطة بمجمل القرارات المتخذة من قبل غيره من الوزراء في حين لا يتمتع هؤلاء بنفس الامتيازات، إلى جانب كونه الوحيد الذي تسند له مهمة تنفيذ قانون المالية بصفة دائمة.

تستوجب عملية تحضير مشروع الميزانية تدخل العديد من المصالح المختصة :

المديرية العامة للتقدير و السياسات و المديرية العامة للميزانية ،

المديرية العامة للخزينة ،

المديرية العامة للضرائب،

المديرية العامة للمحاسبة ،

المديرية العامة للأموال الوطنية

¹ وجود مراقبين ماليين، و هم مندوبو وزير المالية تسند لهم مهمة مراقبة الإدارة بأكملها، و مختلف المصالح التابعة لها، الأمر الذي يؤدي إلى تفوقه (وزير المالية عن غيره من الوزراء).

-الحضور الاجبارى لوزير المالية في مختلف اللجان، إلى جانب كونه الوحيد الذي يجمع النفقات و الإيرادات المتعلقة بمختلف الوزراء

المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية و المالية الخارجية، و المديرية العامة للجمارك التي يحكمها نص خاص.¹

هاته المصالح تتمتع بالكفاءات العالية و التخصص الميداني. و تمتد العملية من شهر يناير إلى غاية سبتمبر ، وفق مراحل عديدة ، تبدأ المرحلة الأولى بوضع الخطوط العريضة للميزانية خلال شهر يناير و فبراير ، على مستوى وزارة المالية بمساعدة مكتب الوزير و مديرية الميزانية و التقديرات ، و يعد المشروع استنادا إلى مجموع المبالغ التي تم رصدها لكل وزارة في ميزانية سابقة ، بالإضافة إلى مدى تطور الاقتصاد على المدى القصير و المتوسط ، و الظروف السياسية التي تمت فيها تنفيذ الميزانية السابقة. ثم يرسل المشروع إلى الوزير بهدف تحديد التوجهات العامة للسياسة ، ويشرع في نصف شهر فبراير مجلس الوزراء في الدراسة الدقيقة مع التذكير و التأكيد على بعض المبادئ الأساسية ، إلى جانب احترام الإجراءات القانونية ، حينئذ ترسل الرسائل (خلال شهر مارس و أبريل)، بهدف تمكين الوزراء من إعداد مشروع ميزانية وزارتهم، مع التأكيد على بعض التدابير الضرورية التي لا يمكن إغفالها ، و الاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على إعداد مشروع الميزانية بطريقة منتظمة و صحيحة. ثم تلي مرحلة حاسمة ، و المتمثلة في الاجتماعات و المناقشات لوضع حد أقصى للنفقات ، التي يحاول كل وزير التمسك بالتقديرات التي وضعها و تقديم تبريراتها، و يكون ذلك ما بين شهر أبريل و جويلية ، و يستمر العمل إلى أن يتوصل إلى اتفاق نهائي حول مبالغ النفقات. و لا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل هناك مرحلة أخيرة و هي المرحلة التقريرية و التي تمتد من شهر جويلية إلى سبتمبر ، أين تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بمشاركة مديرية التشريع الجبائي التي تعد الحجر الأساسي في العملية ، و المرآة المنيرة للوزارة في المجال المالي ، مما يسمح باتخاذ الإجراءات الضرورية ، و إدخال التعديلات الملائمة على مشروع قانون المالية ، بشكل يتلاءم مع الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية، و السياسة العامة بصفة عامة.

إذا كان تحضير مشروع الميزانية من اختصاصات وزير المالية، لا يعني حق التدخل في صلاحيات غيره من الوزراء فيما يخص عمليات التقدير لوزارتهم، لأن كل وزير أدرى باحتياجات

¹ أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 28/11/2007 ، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، ج.ر، عدد 75 لسنة 2007.

و متطلبات مختلف مصالحه، و مقدار المبالغ الاحتمالية الضرورية لتسيير مصالحه على أحسن وجه.

الفرع الثالث: تعزيز دور وزير المالية وتوسيع صلاحياته في إعداد الميزانية في التشريع الجزائري

عرف اختصاص وزير المالية المتعلق بإعداد وتحضير ميزانية الدولة تطورا كبيرا، في البداية كان دوره يقتصر على إعداد ميزانية التسيير دون ميزانية التجهيز، ويصدر المرسوم التنفيذي رقم 98-40¹ يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، الذي قضى بضم اعداد ميزانية التجهيز لمصلحة وزير المالية ، ومن خلال التوجه نحو سياسة إعداد الميزانية العامة للدولة على أساس المهام والبرامج فإن دور وزير المالية عرف توسعا يعكس المكانة المتميزة والسامية له مقارنة بباقي الوزراء (الفقرة الأولى) ، كما حمل المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز اصلاحات هامة مست الميدان الميزاني و المالي (الفقرة الثانية).

أولا :تعزيز مكانة وزير المالية.

عرفت اختصاصات وزير المالية خاصة فيما يتعلق بميزانية التجهيز تطورا كبيرا ، ففي البداية اقتصر دوره على إعداد ميزانية التسيير دون ميزانية التجهيز، التي أسندت إلى وزرا آخرين (أولا) ، وفي مرحلة لاحقة عرفت اختصاصاته توجها جديدا نحو تجميع الاختصاص في مجال تحضير الميزانية بيد وزير المالية وإنهاء الصراع بين العديد من الوزراء بسبب تداخل اختصاصاتهم في هذا المجال (ثانيا).

1- مرحلة تداخل الاختصاصات في إعداد الميزانية:

عرفت هذه المرحلة تداخلا وتنازعا في الاختصاصات بين مجموعة من الوزراء بما فيهم وزير المالية فيما يتعلق بإعداد الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها.

¹ -المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل

والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ر عدد 05 مؤرخة في 04 فيفري 1998.

فاستنادا إلى المرسوم رقم 87-266 المتضمن إحداث المجلس الوطني للتخطيط وتنظيمه¹ ، يتكون المجلس من وزير الداخلية ، وزير المالية ، وزير التجارة ، وزير العمل برئاسة الوزير الأول. ويتولى الكتابة التقنية لهذا المجلس مندوب للتخطيط²، يتولى المجلس مهمة التخطيط واقترح القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية المتوسطة والقصيرة الأمد ، وكذا البت في مشاريع قرارات السياسة الاقتصادية والمالية والتجارية العادية التي تتعلق بتنفيذ المخطط السنوي. بقي وزير المالية إذن محصور الاختصاص في إعداد الميزانية العامة للدولة في ميزانية التسيير ومندوب التخطيط يتولى إعداد ميزانية التجهيز. في سنة 1990، تم إحداث مجموعة من الوزارات أسندت لها اختصاصات أدت إلى تداخل مع اختصاصات وزير المالية من جهة ومندوب التخطيط من جهة أخرى. فالمرسوم التنفيذي رقم 90-120 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الصناعة اسند لهذا الأخير إعداد واقتراح الاستراتيجية والسياسات العمومية لتنمية قطاعه³. المرسوم التنفيذي رقم 90-122 الذي يحدد صلاحيات وزير التجهيز⁴، أسند لهذا الأخير مهمة الاقتراح والتخطيط في ميادين الري ، الأشغال العمومية ، التعمير والبناء ، فمثلا نصت المادة 03 منه على أن وزير التجهيز يختص في ميدان الري باقتراح مخططات التنمية في المدى البعيد ، المتوسط والقصير بحيث يعد المخططات الوطنية و الجهوية لتوفير الموارد المائية وتخصيصها وتوزيعها طبقا للأهداف التي تسطرها الحكومة في مجال التهيئة العمرانية.

¹ -المرسوم رقم 87-266 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 يتضمن إحداث المجلس الوطني للتخطيط وتنظيمه، ج ر عدد50 مؤرخة في 09 ديسمبر 1987.

² -المرسوم التنفيذي رقم 87-267 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 يتضمن اختصاصات المندوب للتخطيط ويحدد الهياكل والأجهزة التابعة له، ج ر عدد 50 مؤرخة في 09 ديسمبر 1987.

³ -المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-120 المؤرخ في 30 أبريل 1990 يحدد صلاحيات وزير الصناعة، ج ر عدد 19 مؤرخة في 09 ماي 1990.

⁴ -المرسوم التنفيذي رقم 90-122 مؤرخ في 30 أبريل 1990 يحدد صلاحيات وزير التجهيز، ج ر عدد 19 مؤرخة في 09 ماي 1990.

وتنص المادة 07 منه كذلك على اختصاصه بتحديد الأعمال المطلوب الشروع فيها في إطار البرامج السنوية أو المتعددة السنوات ، في مجال الطرق السريعة والطرق الوطنية والمنشآت الأساسية البحرية والجوية.

المرسوم التنفيذي رقم 90-189 الذي يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد¹ ، حددت المادة 02 منه الميادين التي يمارس فيها وزير الاقتصاد صلاحياته واعدت من بينها مجال المالية العمومية ، حيث يتولى طبقا لنص المادة 06 منه في مجال الميزانية تطبيق كافة التدابير والإجراءات المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها.

كما له إبداء رأيه في كل تدبير تترتب عنه آثار مالية على ميزانية الدولة لاسيما العناصر المكونة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات.

وبذلك أصبح لوزير الاقتصاد اختصاص في تحضير الميزانية العامة بفرعيها ميزانية التسيير وميزانية التجهيز ، وهذا يؤدي إلى تنازع الاختصاص مع وزير المالية من جهة ومندوب التخطيط ووزير التجهيز ووزير الصناعة من جهة أخرى بصدد إعداد ميزانية التجهيز ، مما أدى إلى إلغاء مهام وزير الاقتصاد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية ، وحولت إليه الكثير من اختصاصات وزير الاقتصاد فيما يتعلق باختصاصاته في مجال الميزانية أعيد صياغة المادة المتعلقة باختصاصات وزير الاقتصاد ، وهي المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-189 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد في نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير المالية.

إن نقل اختصاصات وزير الاقتصاد إلى وزير المالية يكشف عن التنازع الذي وقع بين الوزارتين في ممارسة هذه الاختصاصات ، وانتهى الصراع بتفوق وزارة المالية.

¹ -المرسوم التنفيذي رقم 90-189 مؤرخ في 23 جوان 1990 يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد ، ج ر عدد 26 مؤرخة في 27 جوان 1990.

بصدور المرسوم التنفيذي رقم 93-57 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز¹، أعاد تأكيد اختصاص المجلس الوطني للتخطيط في مجال نفقات التجهيز العمومي من خلال نص المادة 04 التي نصت على أنه:

"تصنف نفقات التجهيز العمومي للدولة على أساس فئتين هما:

أ- نفقات التجهيز العمومية الممركزة ، التي يتخذ المجلس الوطني للتخطيط مقررات بشأنها...".

ونصت المادة 07 على أن مشاريع التجهيز العمومي ترسل إلى المجلس الوطني للتخطيط الذي يملك سلطة قبول الانطلاق في إنجاز المشروع أو تأجيله.

أما وزير الاقتصاد فقد منحه المرسوم دورا في مجال تنفيذ ميزانية التجهيز والرقابة عليها، من خلال رصد اعتمادات الدفع المتعلقة بالتجهيزات العمومية عن طريق مقرر مشترك بينه وبين مندوب التخطيط.

كما نصت المادة 12 من المرسوم على أن ترسل الوزارات كل 03 أشهر إلى المجلس الوطني للتخطيط ووزير الاقتصاد كشفا عن استعمالها لاعتمادات الدفع.

هذا المرسوم إذن أكد على سلطة المجلس الوطني للتخطيط في ميدان ميزانية التجهيز العمومي على حساب سلطة وزير الاقتصاد.

في مرحلة لاحقة ألغى المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط² ، الصلاحيات الموكلة لمندوب التخطيط بموجب المرسوم التنفيذي رقم 87-267 المتضمن اختصاصات المندوب للتخطيط ويحدد الهياكل و الاجهزة التابعة له ، وحولت إليه مهمات الكتابة التقنية التابعة للمجلس الوطني للتخطيط.

شكلت الاختصاصات الموكلة للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف بالتخطيط تداخلا مع اختصاصات وزير المالية إذ واستنادا إلى نص المادة 04 من المرسوم التي تنص على أنه: "يقترح

¹ المرسوم التنفيذي رقم 93-57 مؤرخ في 27 فيفري 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، ج ر عدد 14 مؤرخة في 03 مارس 1993.

² المرسوم التنفيذي رقم 96-257 -المؤرخ في 29 جويلية 1996 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط ، ج ر عدد 46 مؤرخة في 31 جويلية 1996.

- الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة ، المكلف بالتخطيط عناصر على الحكومة في إطار تطبيق استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبعد تقييمها الدوري ما يأتي: ...
- عناصر التأطير الاقتصادي المالي الكلي وعناصر الميزانية السنوية.
 - الأدوات المالية الواجب إدراجها في مشروع قانون المالية والتدابير المالية الرامية إلى تحقيق التوازنات المسطرة سنويا".

ثم أعيد إنشاء منصب مندوب التخطيط بموجب المرسوم التنفيذي المؤرخ في 21 جويلية 1997 ونقلت

إليه الصلاحيات والمهام والهيكل والوسائل والموظفين التابعة للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-265 المتعلق بتطبيق النصوص المرتبطة في مجال التخطيط ، بممارسة الصلاحيات والمهام وبتسيير الهياكل والوسائل والموظفين¹.

من خلال المراسيم السابقة يتضح التداخل بين اختصاصات كل من المجلس الوطني للتخطيط ثم الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة ثم مندوب التخطيط ، مع وزير الصناعة، وزير الاقتصاد ووزير التجهيز فيما يخص ميزانية التجهيز من حيث الإعداد والرقابة وكذلك وزير المالية فيما يتعلق بميزانية التسيير، إذ تميزت الميزانية العامة في الجزائر بطابع الثنائية ، فمن حيث التقديم فيه احترام لمبدأ وحدة الميزانية فأصبحت تقدم ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في وثيقة واحدة أمام البرلمان أما من حيث الهياكل المكلفة بالإعداد فهي متعددة حسب النصوص السابقة إذ يتكفل بذلك مجموعة من الوزراء.

2- توسيع صلاحيات وزير المالية:

يحدد المرسوم التنفيذي رقم 95-54 صلاحيات وزير المالية هذا المرسوم شكل نقلا لصلاحيات وزير الاقتصاد المحدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-189 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد ما عدا ما يتعلق بتدخل الدولة في ضبط النشاط التجاري².

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 97-265 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتعلق بتطبيق النصوص المرتبطة في مجال التخطيط، بممارسة الصلاحيات والمهام وبتسيير الهياكل والوسائل والموظفين ، ج ر عدد 48 مؤرخة في 23 جويلية 1997.

² - ويتعلق الأمر بمهام وزير الاقتصاد في مجال المنافسة والأسعار، النوعية والاستهلاك ، التنظيم التجاري وضبط الأسواق.

إذن يمثل صدور المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المتعلق بصلاحيات وزير المالية أول تفوق لسلطة هذا الأخير في تنازع هذه الاختصاصات مع وزير الاقتصاد.

في مرحلة لاحقة وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، تقرر اختصاص وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية بما في ذلك ميزانية التجهيز.

يشكل هذا المرسوم تفوقا آخر لوزير المالية على الوزارات المنافسة التي كانت تتولى تحضير ميزانية التجهيز.

حيث نصت المادة الأولى من المرسوم على تحويل مهام مندوب للتخطيط المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة للتجهيز وتطبيقها ومتابعتها وكل الهياكل المكلفة بهذه المهام والوسائل البشرية والمادية، وألحقت بالمديرية العامة للميزانية تحت سلطة وزير المالية، ابتداء من أول جانفي 1998.

ويتعلق الأمر بالهياكل المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-42 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها، والمرسوم التنفيذي رقم 96-258 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف بالتخطيط، وتتمثل هذه الهياكل:

- قسم استراتيجية النمو الاقتصادي.
- قسم تطوير المنشآت القاعدية.
- قسم تطوير التجهيزات المشتركة.
- قسم تنظيم التخطيط والبرامج.
- مديرية الإدارة العامة والوسائل وتشكيلتها المتعلقة بالوسائل البشرية والمادية.
- المصالح اللامركزية التابعة لمندوب التخطيط.

إن أفراد وزير المالية بإعداد مشروع قانون المالية والرقابة على تنفيذه خاصة من خلال المراقب المالي وإن كان من الناحية النظرية ينفي وجود تدرج بين الوزراء في الحكومة ما عدا طبعاً الوزير الأول الذي يتولى مهمة التحكيم في حال وقوع نزاع بين وزير المالية وباقي الوزراء حول الاقتراحات المقدمة من طرفهم بشأن الاعتمادات المالية اللازمة لهم لتسيير قطاعاتهم، إلا أنه عملياً تظهر

المكانة المتميزة لوزير المالية في الحكومة مقارنة مع باقي الوزراء بحيث يظهر تدرج في السلطات داخل الحكومة، سلطة وزير الأول ثم وزير المالية وفي الأخير باقي الوزراء. فوزير المالية يملك سلطة الموافقة على المشاريع المحضرة داخل كل قطاع وزاري والتي لها آثار مالية قبل تقديمها للوزير الأول ويفحص تطابق نشاطات هذه الوزارات مع السياسة المالية للحكومة. كل وزير له اختصاص وإطلاع في قطاعه فقط أما وزير المالية فهو الوحيد إلى جانب الوزير الأول طبعاً من له إطلاع على سياسة كل الوزارات فهو يملك رؤية شاملة حول سياسة الحكومة ككل. إضافة إلى التوجه الجديد لمالية الدولة الذي يقوم على تحضير وإعداد ميزانية الدولة على أساس البرامج والأهداف لا على أساس الوسائل وبذلك ينتهي تحضير كل وزارة لميزانيتها بحيث أصبح فيه قطاعات قد تشمل أكثر من وزارة ستكلف المديرية العامة للميزانية بتحضير البرامج التي تهدف إلى تحقيقها.

ثانياً : تكريس مبدأ وحدة الميزانية

صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل المتمم¹ هذا الأخير يعتبر كتكملة للإصلاحات التي مست الميزانية العامة للدولة والتي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 98-40 الذي صدر في نفس السنة والمتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، الصادر بتاريخ 01 فيفري 1998 ، بحيث نقل الصلاحيات التي كانت مخولة للمجلس الوطني للتخطيط إلى وزير المالية.

1- التخلي عن التخطيط

نصت المادة الأولى من نص المرسوم التنفيذي على أنه: "يوضح هذا المرسوم في إطار تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، إجراءات التسجيل والتمويل والمتابعة المتعلقة بنفقات التجهيز العمومي للدولة". مقارنة نص هذه المادة مع نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي السابق الذي كان ينظم نفقات الدولة للتجهيز²، والتي كانت تنص على أن هذا المرسوم ينظم نفقات الدولة للتجهيز في إطار تنفيذ

¹ المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، ج ر عدد 51 المؤرخة في 15 جويلية 1998 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 2 ماي 2009 ، الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 3 ماي 2009.

² المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة .

المخطط الوطني يكشف عن المسار الجديد لسياسة الميزانية في الجزائر الذي يكرس التخلي عن سياسة المخططات الوطنية علي المستوى المركزي¹ لصالح سياسة جديدة هي سياسة البرامج القطاعية.

النص علي تنفيذ نفقات التجهيز للدولة تتم في إطار تنفيذ الميزانية العامة للدولة يعزز مبدأ وحدة الميزانية ويحمي وحدة الرخصة المالية المعبر عنها من خلال قوانين المالية والذي كانت تنافسه فيه المخططات الوطنية.

فطالما شكلت هذه المخططات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ازدواجية في التشريع في مجال الميزانية العامة للدولة ، في هذا الإطار هناك ملاحظة بشأن نص المادة 03 من نص المرسوم التنفيذي التي نصت علي أنه: "لا تخالف الإجراءات التنظيمية المعمول بها والمطبقة علي نفقات الدولة للتجهيز المنصوص عليها في قوانين المالية والميزانية العامة للدولة بعنوان عمليات برأس المال"

إضافة عبارة "والميزانية العامة للدولة" كان يمكن الاستغناء عنها لان عبارة "قوانين المالية" تكفي فالأحكام المتضمنة في الميزانية العامة تنتمي لقوانين المالية"

لكن قد تفسر هذه الإضافة لتأكيد التخلي عن المخططات لصالح الميزانية العامة للدولة إذا ما المتعلق بنفقات تجهيز الميزانية التي 57-93 رجعا إلى نص المادة من المرسوم التنفيذي رقم حملت نفس مضمون المادة أعلاه ولكن أشارت إلى "قوانين المالية المتضمنة المخطط الوطني".

2- محاولة عقلنة نفقات الاستثمار العمومي.

بالنظر إلى حجم الموارد التي خصصت لتغطية الاستثمارات العمومية ، وخاصة في إطار مختلف البرامج التنموية ، وما عرفته العديد من هذه المشاريع والبرامج من قضايا فساد وتبذير للأموال العمومية جاء المرسوم التنفيذي رقم 09-148² المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة بمجموعة من الأحكام من أجل عقلنة تسيير هذه البرامج الاستثمارية.

¹ أما على المستوى المحلي فقد أبقى على مخططات التنمية البلدية.

² المرسوم التنفيذي رقم 09-148 - المؤرخ في 02 ماي 2009 ، ج ر عدد 26 مؤرخة في 03 ماي 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة ، ج ر عدد 51 مؤرخة في 13 جويلية 1998 .

وقد أكد هذا الأمر تعليمة وزير المالية رقم 955-1-2010 بنصها: "هذا يتطلب تجسيد الأهداف المسطرة في إطار برنامج التنمية ، إضافة إلى الوسائل المالية المعتبرة المسخرة لها، تحكم كبير في إجراء تنفيذ النفقات بتحديد كل فرص العقلنة والتنفيذ الفعال للحكم التنظيمي المنظم للنفقة العمومية. من جهة أخرى أدرج المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات التجهيز، أحكام جديدة من أجل تحسين الإجراءات المتعلقة بالتحضير وتسيير نفقات التجهيز للدولة ووضع أحسن تنظيم في منح الموارد وتنفيذ عمليات التجهيز مع تجنب اللجوء لإعادة التقييم لتكاليف الاستثمارات التي تجاوزت مبلغ تراخيص البرامج و التأخيرات في أجال الانجاز، وتتمثل هذه الإجراءات الجديدة التي تضمنها المرسوم فيما يلي:

1- عدم إمكانية تحويل المشاريع تصاعديا ولا تنازليا ، فالمشاريع المسجلة في البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة لا يمكن أن تحول إلى مخططات التنمية البلدية ، والمشاريع المسجلة في إطار مخططات التنمية البلدية لا تستعمل استعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية غير الممركزة.

2- في إطار تعزيز السلطة الرقابية لوزير المالية أصبح تحويل رخصة برنامج من مشروع إلى مشروع في نفس مقرر البرنامج يتم من طرف وزير المالية بطلب من الوزير المختص ماعدا بالنسبة للمشاريع الكبرى فبقيت من اختصاص الوزير المعني، قبل التعديل كان التحويل يتم من قبل الوزير المختص دون الرجوع إلى وزير المالية.

3- بالنسبة لإعادة تقييم المشاريع فنفرق بين:

-المشاريع ذات التمويل المشترك بين ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية التي يعدها الوالي في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة تكون موضوع مساهمة وحيدة ، غير قابلة لإعادة التقييم من ميزانية الدولة وتحمل الجماعات المحلية النفقات التي تتجاوز رخصة البرنامج المخصصة من ميزانية الدولة.

¹ - التعليمة رقم 955 المؤرخة في 06 سبتمبر 2010 الصادرة عن وزير المالية تطبيقا للتعليمة رقم 002 المؤرخة في 22 جوان 2010 الصادرة عن الوزير الأول، المتعلقة بعقلنة تسيير البرنامج العمومي للاستثمار وقيادة الاتفاق العمومي وترقية المؤسسة الوطنية والاستثمارات الأجنبية في شكل الشراكة ، ص، 02، 01.

- بالنسبة للمشاريع التي كانت محل قرار تفريد ، يكون بطلب من الوزير المختص أو الوالي بالتشاور مع وزير القطاع المعني مرفق بتقرير تبريري يقدم إلى وزير المالية.

4- التطهير الدوري لمدونة نفقات التجهيز العمومي كل 05 سنوات والمراجعة السنوية للمشاريع والبرامج بمناسبة الأشغال التحضيرية لمشاريع قوانين المالية ، حيث يتم إقفال المشاريع التي لم يتم الشروع في انجازها خلال السنة المالية الخاصة بتفريدها بمقرر من وزير المالية بعد موافقة الحكومة. وتبعا لتعليمية وزير المالية رقم 002- 2010 المتعلقة بتطهير مدونة الاستثمارات العمومية¹، فإن الأهداف المحددة لهذه العملية تتمثل لاسيما فيما يلي:

- تخفيف مدونة الاستثمارات العمومية عن طريق اقتراحات إغلاق العمليات التامة للإنجاز، المتخلي عنها أو التي لم يتم الانطلاق فيها.
- السماح برؤية أكبر في إعداد وسير الاستثمارات العمومية.
- التحكم في منح الموارد الميزانية للعمليات الحية.
- لا يمكن استعمال المتبقي من رخص البرنامج العمومي للعمليات المسجلة في مدونة الاستثمارات العمومية لتسجيل مشاريع جديدة.

ثالثا: تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.

حمل المرسوم التنفيذي رقم 07- 364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية²، إصلاحا واسعا لهذه الإدارة ، شمل هذا الإصلاح الهيكل التنظيمي لهذه الإدارة وسع من عدد المديريات التابعة لها³، وكل مديرية إشتملت على مجموعة من المديريات هي الأخرى.

¹ تعليمية وزير المالية رقم 002- 2010 المتعلقة بتطهير مدونة الاستثمارات العمومية

² -المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 75 مؤرخة في 02 ديسمبر 2007.

³ - حيث تضم 16 مديرية بإضافته لقسم الصفقات العمومية، مديرية الصيانة والوسائل، مديرية نظام الإعلام، مديرية الاتصال إضافة إلى المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية، المديرية العامة للأموال الوطنية، المديرية العامة للجمارك، مديرية عمليات الميزانية والمنشآت القاعدية مديرية الموارد البشرية، مديرية الوكالة القضائية للخزينة، إضافة إلى المفتشية العامة للمالية، مقارنة مع المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ج ر عدد 15 مؤرخة في 19 مارس 1995.

أما من حيث الاختصاص ، فقد حدد إختصاصات ومهام كل مديرية ، وحتى إختصاصات المديريات

1- التعليلة رقم 2010/002 المؤرخة في 01 مارس 2010 الصادرة عن وزير المالية والمتعلقة بتطهير مدونة الاستثمارات العمومية، ص 01.

الفرعية ، وهذا الأمر سيمنع مشكل تداخل الإختصاصات¹، ما يهمننا في هذا الموضوع هو التطرق إلمديريتين لهما علاقة بتحضير قوانين الميزانية والمالية ، ويتعلق الأمر بالمديرية العامة للتقدير والسياسات والمديرية العامة للميزانية (سنتطرق إليها بالتفصيل في المطلب الموالي).

- المديرية العامة للتقدير والسياسات:

كانت تسمى المديرية العامة للدراسات والتقدير في ظل المرسوم التنفيذي رقم 95- 55 المتضمن الإدارة المركزية في وزارة المالية من حيث الهيكل ، وسع عدد المديريات التابعة لهذه المديرية إلى 04 مديريات

وكل مديرية تشتمل على مديريات فرعية تتوزع كما يلي:

- 1- مديرية تقدير الإقتصاد الكلي وتشتمل على:
 - المديرية الفرعية للتقدير.
 - المديرية الفرعية للتحليل الظرفي.
 - المديرية الفرعية لتحليل العمليات المالية.
 - المديرية الفرعية للنماذج والتصورات.
- 2- مديرية جمع المعلومات وتشتمل على مديريتين فرعيتين:
 - المديرية الفرعية لإحصائيات القطاع المالي.
 - المديرية الفرعية لإحصائيات القطاع الحقيقي.
- 3- مديرية السياسات الميزانية وتشتمل على مديريتين فرعيتين:
 - المديرية الفرعية لتوازنات الميزانية.

¹ -في حين أن المرسوم التنفيذي رقم 95-55 اكتفى بالنص على التنظيم الهيكلي للإدارة المركزية لوزارة المالية دون تحديد مهام وإختصاصات كل مديرية.

- المديرية الفرعية للنشاط الإقتصادي والاجتماعي للدولة.
 - 4- مديرية السياسة الجبائية وتشتمل على 03 مديريات فرعية:
 - المديرية الفرعية للسياسات الجبائية للمداخيل والاستهلاك والإدخار.
 - المديرية الفرعية للأنظمة الاجتماعية.
 - المديرية الفرعية للجباية الخاصة.
- إن تعزيز الهياكل التابعة للمديرية العامة للتقدير والسياسات مقارنة بالمرسوم التنفيذي رقم 95-55 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، حيث كانت هذه المديرية تشتمل على مديريتين فقط مديرية الإحصائيات والتقدير ، ومديرية تلاخيص الإقتصاد الكلي والتلاخيص المالية، سيسمح بالإقترب أكثر من مبدأ مصداقية الميزانية " ، الذي يهدف إلى تحسين نوعية التوقعات وتطوير إعلام البرلمان حول التوقعات المسطرة من طرف الحكومة
- فاعتماد مبدأ التخصص من خلال توزيع اختصاص التقدير والتقييم في مختلف الجوانب الإقتصادية والمالية وحتى الاجتماعية المسندة للمديرية العامة للتقدير والسياسات ، على مجموعة من الفروع التابعة لها سيسمح ولو من الناحية النظرية بتقديم تقديرات وتوقعات تقترب من الدقة.
- أما من حيث الإختصاصات فنجد مايلي:
- نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية على الإختصاصات الموكلة للمديرية العامة للتقدير والسياسات.
- تتكون هذه المديرية كما سبق الإشارة من 04 مديريات ، من خلال الإختصاصات المسندة لكل مديرية منها نجد مديريتين لهما علاقة مباشرة بتحضير قوانين الميزانية والمالية ، ويتعلق الأمر بمديرية تقدير الإقتصاد الكلي ومديرية السياسات الميزانية.
- بالنسبة لمديرية تقدير الإقتصاد الكلي ، إختصاصاتها تتعلق أساسا بتقدير وتحليل الظروف الإقتصادية والمالية للبلاد، وهذا يحيلنا إلى نص المادة 68 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ، والتي تنص على الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة والتي من بينها "تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصلة عليها في المستقبل، مبررا على

الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار، ومشروع توزيعها على النفقات... " حيث تتولى المديرية الفرعية للتقدير إعداد تقرير تقديم قوانين المالية.

المطلب الثاني: دور المديرية العامة في إعداد مشروع قانون المالية

يتم إعداد مشروع 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 استغلال بعض الجداول، بالتالي تبدأ العملية بإرسال التعلية المعدة من قبل المديرية العامة للميزانية مرفقة بالجدول المتعلقة بالتقديرات إلى كل الدوائر الوزارية في شهر فبراير، وتتضمن بعض التوجيهات للقيام بعملية التقدير، إلى جانب توضيح طرق و آليات تقديم تلك المشاريع بعد ذلك تتولى كل وزارة بدورها إعطاء التعليمات القيمة لكل المصالح التابعة لها لاقتراح مشروع الميزانية الخاصة بمصالحها.

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

ثم ترسل كل مشاريع الميزانيات إلى المديرية العامة للميزانية لتشروع في دراسة التقديرات لتأتي مرحلة المناقشة مع الوزراء الذين يحاولون دائما التمسك بمطالبهم مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة، و لكن في حالة المبالغة أو عدم تبرير المبالغ يحق للمديرية تعديلها نظرا للسياسة المتبعة ترشيد الإنفاق و الاقتصاد بهدف محاربة التبذير و الإسراف.

بعد الانتهاء 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 الميزانية و المديرية العامة للميزانية

حيث تعمل مديرية السياسات الميزانية على اقتراح العناصر الأساسية لتحديد السياسات الميزانية، و السعي للتحكم في هيكل النفقات و تناسق توزيعها، إلى جانب تقييم سياسات الميزانية.¹ نصت المادة 3 من نفس المرسوم على : " تكلف المديرية العامة للميزانية بما يأتي :
المساهمة في إعداد سياسة الميزانية ، بالاتصال مع الهياكل و المؤسسات المعنية، المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصه، دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة و تحسين فعاليتها، إعداد مشروع الميزانية، ضمان تنفيذ و متابعة تنفيذ الميزانية و مراقبتها و تقييمها، العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية وتحويلها وإلغائها وإعادة توزيعها، المساهمة فيما يخصها في دراسة و تحضير و تطبيق الاتفاقيات و الاتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة، متابعة إصلاح الميزانية و تنفيذها

. يتم إعداد الميزانية العامة استنادا إلى مختلف التقارير التي أعدت من قبل المصالح المتعددة، كالمراقب المالي، إلى جانب استغلال الحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بالميزانية الماضية. وفي هذا السياق نصت المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على² : "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام ، كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد، حركة حسابات الموجودات"
للقيام بتقديرات الميزانية، يشترط مراعاة جملة من المبادئ التي تقتضى سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية إلى جانب ضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة.
يستهدف من وراء مبادئ المحاسبة تحقيق اعتبارات عديدة منها مراعاة البيان الحسابي للميزانية، إلى جانب تسهيل عملية الرقابة والوقوف على أوجه الإنفاق و التحصيل، (الإيرادات

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المشار اليه سابقا.

² - القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر عدد 35.

و النفقات العمومية)، مما يؤدي إلى معرفة السياسة الاقتصادية و المالية للدولة من خلال واقع البيان الحسابي الذي تم تقديمه. إلى جانب ترتيب الاحتياجات العامة و أولوياتها، بما يضمن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة، و ذلك في الإطار الذي يكفل المحافظة على وحدة السياسة المالية و عدم بروز تناقضات بداخلها، و العمل على رفع مستوى الكفاءة الإدارية من خلال القيام بالتخفيض و الاقتصاد في حجم النفقات الخاصة بمختلف المصالح و المرافق العامة¹. استنادا لتلك الاعتبارات يجب أن يعرض مشروع قانون المالية في شكل واضح و دقيق و مفصل لمجمل النفقات و الإيرادات العمومية، و أن تكون المعطيات والبيانات المالية و الإحصائية معبرة عن الواقع، منعا للآثار التي قد تترتب عن ذلك في حالة عدم صدق و صحة المعلومات. تختلف الآليات المتبعة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات العمومية.

أولا - تقدير النفقات العمومية

تطبيقا لنص القانون المتعلق بقوانين المالية يوجد ثلاثة أنواع من الاعتمادات²، تقييمية ووقتية و حصرية.

1 - **الاعتمادات التقييمية:** يقصد بها³ تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب، و المتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشأن، والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها. ويمكن للحكومة تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسلطة التشريعية.

2- **الاعتمادات الوقتية :** وفقا لنص المادة 30 من القانون المتعلق بقوانين المالية تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم و التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية.

3 - **الاعتمادات الحصرية:** تتمثل الاعتمادات 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 17/84).

¹ - عادل أحمد حشيش، ، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992. ص 299.

² - المادة 26 من القانون رقم 17/84 .

³ - المواد 27 و 29 من القانون رقم 17/84 .

تجدر الإشارة إلى أن بعض المشاريع تتطلب مدة طويلة قد تزيد عن سنة، بالتالي المتابعة و تنفيذ العمليات، و تحقيق الأهداف المسطرة لا يمكن أن يتم إلا من خلال الميزانية العامة مما يتطلب و يستدعى إتباع وسيلتين: اعتمادات أو اعتمادات الدفع والالتزام

أ - اعتمادات الالتزام: يقصد بها أن تدرج المبالغ الإجمالية لتقدير النفقات في ميزانية السنة الأولى، ويهدف ذلك إلى التأكد أنه من الناحية القانونية، يمكن تقدير النفقات، أما من الناحية الفنية فيسمح الارتباط بالنفقات دون أن يتم دفعها فعلا، و يدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع.¹ ب - اعتمادات البرامج :تقتضى هذه الطريقة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج loi de programme، الذي يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات، و يوافق على الاعتمادات اللازمة له، بمقتضاه يتم تقسيم البرامج لعدة سنوات، و يقرر لكل جزء منها الاعتمادات الضرورية.²

و يهدف ذلك إلى ضمان ديمومة و استمرارية السياسة، و تقادى النتائج المترتبة على مبدأ السنوية إذا كان الأمر كذلك بالنسبة للنفقات العمومية، فإن تقدير الإيرادات العمومية يتم من خلال إتباع أسلوبين، الأسلوب الآلي و الأسلوب المباشر.

ثانيا - تقدير الإيرادات العمومية

تعتبر عملية تقدير الإيرادات العمومية من المسائل الصعبة، حيث تتطلب التنبؤ بكل التغيرات الاقتصادية لتحديد مختلف مصادر الإيرادات خاصة الضرائب، لكونها من بين المصادر الأساسية و الهامة للدولة، و يتم ذلك بإتباع أسلوبين: الأسلوب الآلي للتقدير، والأسلوب المباشر للتقدير.

1- الأسلوب الآلي للتقدير: يتم تقدير الإيرادات وفق هذه الطريقة بصفة آلية، دون إعطاء أي سلطة تقديرية للقائمين بعملية تحضير مشروع قانون المالية للتدخل لتقدير الإيرادات، و إنما يستند على طريقة السنة ما قبل الأخيرة pénultième année مفادها أن التقدير يكون استنادا للإيرادات التي تم تحصيلها فعلا خلال السنة الماضية، و المسجلة في الحساب الختامي، إلى جانب أسلوب الزيادة

¹ - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 300.

² - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 301.

أو النقص النسبي و طريقة المتوسطات.¹ على سبيل المثال يتطلب الأمر لإعداد ميزانية سنة 2010 أن يتم ذلك خلال سنة 2009 ، ويستند أثناء تحضير المشروع على الأرقام و النتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ ميزانية سنة 2008.

2- **الأسلوب المباشر للتقدير:** يهدف الأسلوب المباشر للتقدير إلى التنبؤ باتجاهات أي مصدر من

مصادر الإيرادات العامة المباشرة على حدة، وتقدير حصيلته استنادا لدراسة دقيقة.²

تبلغ و تخطر السلطة المختصة كل مؤسسة في القطاع العام التوقع بحجم مبيعاتها و إيراداتها المستقبلية، إلى جانب قيام كل وزارة و مختلف مصالحها بتقدير أوجه التحصيل التي ينبغي تحقيقها (رسوم و ضرائب)، على أن تتولى وزارة المالية تجميع ذلك و تقدير الإيرادات المتوقع تحصيلها في السنة المقبلة.

يرتبط هذا التقدير ارتباطا وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادي العام، الذي يتفاوت بتغير الأوضاع، ففي فترة الرخاء و الانتعاش يزداد الدخل و الثروات و المبيعات و الأرباح و الاستهلاك و الواردات و الصادرات، و من ثم ترتفع حصيلة الضرائب المفروضة. أما في حالة الكساد حيث تقل فعالية و حيوية النشاط الاقتصادي، و بالتالي تقل حصيلة الإيرادات و يزداد حجم النفقات العمومية، الأمر الذي يشكل عائقا و يثير صعوبات عديدة على لجان تقدير الإيرادات، لما يتطلب ذلك من دراسة و تحليل دقيق للمؤشرات و التغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد بوجه عام. تعتبر هذه الطريقة أقرب إلى الواقع، بالتالي يجب على اللجان المختصة الاعتماد عليها لتقدير الإيرادات الخاصة بالسنوات المنتهية بعيدا عن المبالغة و التفریط.

¹ يقصد بطريقة الزيادة أو النقص النسبي، أن تسجل في مشروع الميزانية الجديدة مبالغ الإيرادات استنادا إلى آخر سنة مالية مضت بعد إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العمومية خلال خمسة سنوات، أما طريقة المتوسطات، يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة بالنظر إلى متوسط الإيرادات التي تم تحقيقها بالفعل في ثلاثة سنوات.

لقد استحدثت VILLELE قاعدة طريقة السنة ما قبل الأخيرة سنة 1823 و تم تطبيقها على ميزانية سنة 1830 التي أعدت سنة 1829 أخذا في الحسبان الإيرادات التي تم تحصيلها خلال سنة 1828.

سوزي عدلى ناشد ، مرجع سابق ، ص 368.

² -أحمد عادل حشيش ، مرجع سابق ، ص 301 .

إذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية من الأعمال الإدارية البحتة التي تتولاها و تشرف عليها السلطة التنفيذية، نظرا لاعتبارات عديدة منها، تاريخية و سياسية، كما سبق توضيحه، فهي تحتاج إلى ترخيص من طرف البرلمان، كونها عبارة عن تقدير لأرقام احتمالية لمبالغ الإيرادات العمومية و النفقات العمومية لمدة سنة ، و التي تتطلب الإذن أو الإجازة البرلمانية. الأمر الذي يبرز أهمية الدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية، ففي حالة مصادقته على مشروع قانون المالية، يعنى ذلك أنه رخص للحكومة الشروع في عملية التنفيذ، أي القيام بتحصيل الضرائب.

المبحث الثاني: اختصاصات الإدارة في عملية المصادقة على قانون المالية

بعد التحضير الأولي لقانون المالية من طرف وزير المالية والأجهزة المساعدة له كالمديرية العامة تأتي المرحلة الموالية والمتمثلة في الاعتماد و المصادقة و التي سنتناولها في المطلبين المواليين

المطلب الأول: اعتماد الميزانية العامة

بعد أن يتم الانتهاء من إعداد مشروع قانون المالية على مستوى وزارة المالية يرسل إلى البرلمان في اجل أقصاه 30 سبتمبر¹، مرفوقا بالوثائق التالية:²

* تقرير تفسيري حول التوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصلة وفاق المستقبل، مبينا على الخصوص قائمة تقديرية للإيرادات بالعملة الصعبة معبر عنها بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

* ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات

- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة مبينة مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية الحالية.

إن الهدف من إرسال المشروع إلى البرلمان يدخل في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه الدستور، ومراقبة السلطة التشريعية لعمل السلطة التنفيذية، مع التأكد من مدى مطابقة قانون

¹ -انظر المادة67 من القانون 84-17.

² -انظر المادة68 من القانون 84-17.

المالية والسياسة المالية للحكومة للبرنامج الحكومي الاقتصادي والاجتماعي الذي صادق عليه البرلمان.

ويتم اعتماد الميزانية من خلال عدة مراحل هي:

الفرع الأول: مرحلة المناقشة العامة

حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان، وهذه المناقشة تتناول الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.¹

يدخل مرور قانون المالية ومناقشته، ثم المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه ضمن الإطار العام للمراقبة التي تجريها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من جهة، وللتأكد من تطابق السياسة المالية المتخذة مع برنامج الحكومة الذي يكون قد صادق عليه البرلمان سابقا إبان تنصيب الحكومة من جهة ثانية.²

الفرع الثاني : مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة

بعد أن يتلقى رئيس الغرفة الأولى مشروع قانون المالية يعرضه على لجنة المالية والميزانية³ لدراسته وإثرائه، وذلك قصد تسهيل المهمة على باقي أعضاء المجلس وتقديم المساعدة لهم في تبسيطه، وبحكم عدم تخصص الكثير من الأعضاء في هذا المجال، كما يمكن للجنة أن تستعين بخبراء في الميدان أو بخدمات بعض المؤسسات العمومية المختصة مثل مجلس المحاسبة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، كما تقوم بالاستماع لوزير المالية وأعضاء الحكومة الآخرين⁴، وتعد تقرير مفصل يتناول السياسة الاقتصادية والاجتماعية المقترحة من طرف الحكومة ضمن مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى التعديلات التي تقترحها والتي لم يفصل بشأنها مع ملاحظات اللجنة،

¹-انظر المادة 94 من الدستور الجزائري لسنة 2016

² -محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المرجع السابق ص 102.

³ - انظر المادة 211 من الدستور الجزائري لسنة 2016

⁴ - انظر المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 2016

يقوم بإعداده مقرر اللجنة الذي يقوم بعرضه فيما بعد على أعضاء المجلس في جلسة علنية¹، أين يبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص هذا المشروع على أساس تقدير اللجنة المالية.

الفرع الثالث : مرحلة المناقشة النهائية

بعد أن تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها يعرض المشروع في المرحلة الموالية على المجلس الذي يستمع لوزير المالية، حيث يناقش المجلس مجتمعا تقدير اللجنة المختصة ويصدر تعديلاته وتوصياته، أين يتم في البداية إجراء مناقشة عامة حول السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة المتضمنة في الجزء الأول من مشروع قانون المالية، أي مناقشة التوازن الاقتصادي المنصوص عليه في هذا الجزء وسبل تحقيقه دون المساس بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي صوت عليها البرلمان واقرها من خلال برنامج الحكومة، ثم يتم فيما بعد مناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة عن طريق مناقشة مفصلة لميزانية كل قطاع، بالإضافة للميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وتكون تدخلات أعضاء المجلس قصد المناقشة حسب طريقتين، إما عن طريق الأسئلة الشفوية أو عن طريق الأسئلة الكتابية، وتكون الإجابة بنفس الشكل وحسب نوع السؤال كما أن الإجابات التي تخص الجزء الأول من المناقشة يقوم وزير المالية بالرد عليها، أما تلك التي تخص مشروع الميزانية العامة يقوم الوزراء المعنيين بالرد عليها، بحيث يكون كل وزير مطالب ليس بالدفاع فقط على الاعتمادات المقترحة في قطاعه، وإنما على السياسة التي اتبعها والتي سيتبعها فيما يخص قطاعه؛ قد تكون الإجابات التي يقدمها أعضاء الحكومة مقنعة لأعضاء المجلس، وهنا لا يطرح الإشكال، وقد تكون غير مقنعة، مما يتطلب إدخال تعديلات على المشروع إذا كان كل أعضاء المجلس متفقين عليها، أما إذا كان غير ذلك فيتم اللجوء إلى التصويت على هذه التعديلات وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

وتجدر الإشارة أن الدستور قلص من صلاحيات السلطة التشريعية في إجراء التعديلات في

الحالتين الاتيتين²:

1 - انظر المادة 133 من الدستور الجزائري لسنة 2016

2 - انظر المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 2016

1- لا يمكن اقتراح تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا أرفقه بتدابير تضمن زيادة الموارد في فصل آخر تساوي على الأقل المبالغ المقترح تخفيضها؛

2- لا يمكنه اقتراح زيادة النفقات العمومية، إلا إذا أرفقه بتدابير أخرى تضمن زيادة في الموارد تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، أو بتوفير ما يقابلها من مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات.

المطلب الثاني : التصويت والمصادقة على الميزانية

يتم التصويت على مشروع قانون المالية مادة بمادة وفقا للنظام الداخلي للبرلمان، أما بالنسبة لميزانية الدولة فيتم التصويت عليها بصفة إجمالية، كما يجري التصويت بصفة إجمالية على مايلي¹:

- إيرادات الميزانية العامة.

- نفقات التسيير موزعة على الدوائر الوزارية.

- نفقات التجهيز موزعة على القطاعات.

- الإيرادات والنفقات الخاصة بكل ميزانية ملحقة.

- سقف النفقات المرخصة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

- الرخص الخاصة بتمويل الاستثمارات الموزعة حسب كل قطاع.

ونظرا لأهمية التصويت الإجمالي على الميزانية العامة للدولة، فقد خصها الدستور بفقرة خاصة تنص على التصويت على الميزانية²، مما يعني بمفهوم المخالفة تمتعها بنظام قانوني خاص، وإلا ما كان لينص عليها على حدى.

وبناء على المادة 138 من الدستور الجزائري 2016 فان البرلمان يصادق على قانون المالية في اجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوم ابتداء من تاريخ إيداعه لديه، وفي حالة عدم المصادقة في الاجال المحددة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بأمر رئاسي.

1 - انظر المادة 70 من القانون 84-17.

2 - المادة 140 من الدستور الجزائري لسنة 2016

بعد مناقشة البرلمان ومصادقته على مشروع قانون المالية، يحول لرئيس الجمهورية ليوقع عليه خلال اجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ استلامه له¹، وان كان تاريخ المصادقة لايسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية، فان الحكومة تواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة حسب مايلي²:

- مواصلة تنفيذ الإيرادات وفق النسب والكيفية المنصوص عليها في قانون المالية المتعلق بالسنة المالية السابقة.

- مواصلة تنفيذ نفقات التسيير في حدود 1/12 شهريا، وذلك لمدة ثلاث أشهر من مبلغ الاعتمادات المفتوحة في إطار ميزانية السنة المالية السابقة.

- مواصلة تنفيذ نفقات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع، ولكل مسير في إطار ميزانية التجهيز للسنة السابقة.

- مواصلة تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقة، وتطبيق الأحكام التشريعية بالحسابات الخاصة للخزينة السارية المفعول قبل السنة المالية الجديدة.

يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية ويوقع عليه وينشر في الجريدة الرسمية، ومن ثم يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المالية المعنية، إذا لم تكن له اعتراضات بشأنه، أما إذا لم يصدره فيمكن له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في خلال ثلاثين يوم من إقراره³.

¹ - انظر المادة144من الدستور الجزائري لسنة 2016

² -انظر المادة 69 من القانون 84-17.

³ - انظر المادة145من الدستور الجزائري لسنة 2016

خلاصة الفصل

تعد عملية إعداد الميزانية حوصلة لعمليات الحكومة خلال فترة سنة، بحيث تبرز قيمة ونوع النفقات التي ستنفقها المجالات وعلى مختلف الهيئات والفئات، كما تبرز الإيرادات التي سوف يتم تحصيلها خلال هذه الفترة.

إن للميزانية قواعد يجب احترامها من أجل أن تكون واضحة وتحمل البيانات الواجب توفرها فيها، وباحترام هذه القواعد لا بد من المرور على إجراءات عملية التحضير، وذلك بإتباع طرق معينة في تقدير كل من الإيرادات والنفقات، لتصل مرحلة الاعتماد للميزانية بعد مناقشتها مناقشة تفصيلية متخصصة وذلك من طرف الهيئة التشريعية.

الفصل الثاني: دور الإدارة في متابعة تنفيذ قانون المالية والرقابة عليه

تمهيد

بعد أن تتم المراحل المتعلقة بتحضير مشروع قانون المالية و المصادقة عليه و التي تناولنها في الفصل السابق، تأتي مرحلة التنفيذ هاته المرحلة التي تقوم بها السلطة التنفيذية و تتولى كذلك الرقابة على تنفيذها إضافة الى سلطات أخرى ، وفي ظل ارتباط موضوعنا بدور الإدارة ، فإننا سنخصص هذا الفصل لتناول دور الإدارة فقط من خلال مبحثين نخصص المبحث الأول لدور الإدارة في التنفيذ و المبحث الثاني لدور الإدارة في الرقابة على تنفيذ قانون المالية

المبحث الأول: دور الإدارة في متابعة تنفيذ الميزانية العامة

إن عملية تنفيذ الميزانية هي من اختصاص السلطات التنفيذية، والتي تضم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، وتأتي مرحلة تنفيذ الميزانية بعد عمليتي الإعداد والاعتماد، وهي تمثل عمليتي إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من طرف الهيئة التشريعية، وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة، ولتفصيل ذلك سنحاول أولاً التطرق لمبادئ المحاسبة العمومية، ثم إلى الأعراف المكفون قانوناً بتنفيذها، ثم التطرق أخيراً إلى مراحل تنفيذ الميزانية العامة.

المطلب الأول: أجهزة تنفيذ الميزانية

الفرع الأول: المبادئ العامة لتنفيذ الميزانية

إن التسيير المالي للأشخاص العمومية يخضع لعدة قواعد أو مبادئ تحكم جميع مراحلها والتي تعرف بمبادئ المحاسبة العمومية، سنلخصها في الثلاث قواعد الرئيسية التالية:

1/ المبدأ الإداري " مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي".

2/ المبدأ القانوني " مبدأ التمييز بين الملائمة والشرعية".

3/ المبدأ المحاسبي " مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات".

أولاً : المبدأ الإداري " مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي "

يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية، وهو يعني تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية على مرحلتين متميزتين، وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، ومن طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعراف، وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا الفصل ليس فقهي وإنما كرسه المشرع في المواد من 55 إلى 57 من القانون رقم 90-21، هدفه فرض رقابة صارمة وفعالة ومتبادلة على تنفيذ الميزانية¹.

فطبقاً لهذا المبدأ لا يمكن أن يكون أي شخص امراً بالصرف وفي نفس الوقت محاسباً عمومي²، الأمر الذي يسمح بان نفرق بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي من جهة، ونفرق بين صلاحيات كل واحد منهما من جهة أخرى، مما يمنع على كل واحد منهما المساس

¹ - لجلط فواز، "محاضرات في قانون الميزانية والمحاسبة العمومية"، ألقيت على طلبة الماستر، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 07.

² - انظر المادة 55 من القانون 90-21.

بصلاحيات الاخر، فقد ذهب المشرع إلى ابعاد من ذلك حين نص على تنافي أو عدم جواز أن يكون أزواج الامرين بالصرف محاسبين معينين لديهم¹، لضمان الشفافية في تسيير الأموال العمومية تسييرا عقلانيا يتماشى وأهداف الميزانية.

1- الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ:

- الاستثناءات على المبدأ في مجال النفقات: وهي محصورة في مجال الدفع بدون أمر بالصرف مسبق، وحالات الدفع بدون أمر بالصرف المنصوص عليها في المادة 153 من المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993.

أ- حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق: ويتعلق الأمر بالحالات الثلاثة المنصوص عليها قانونا وهي:

- الدفع بواسطة وكالات التسيقات
- أصل رأس المال وفوائده المستحقة على قروض الدولة، وكذا خسائر الصرف المتعلقة بأصل رأس المال
- النفقات ذات الطابع النهائي، المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية.

ب- حالات الدفع بدون أمر بالصرف: ويتعلق الأمر أيضا بثلاث حالات هي:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد، المسددة من ميزانية الدولة
 - رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة
 - المصاريف والأموال الخصوصية (مشاريع الدولة الخاصة).
- الاستثناءات على المبدأ في مجال الإيرادات:
- أ- الجباية نقدا: تخص الإيرادات المثبتة حسب تصريحات المدينين بها، مثل الضرائب غير المباشرة والحقوق الجمركية.

¹ - انظر المادة 56 من القانون 90-21.

ب- وكالات الإيرادات (المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات)¹.

ثانيا : المبدأ القانوني " مبدأ التمييز بين الملائمة والشرعية "

يعني هذا المبدأ أن تترك الملائمة للأمر بالصرف، بينما تكون الشرعية أو المطابقة من اختصاص المحاسب العمومي، فالمقصود بالملائمة أن تتمتع الأمر بالصرف بالحرية في الاختيار والمفاضلة لدى قيامه باقتناء السلع والخدمات، في حين تعني الشرعية سهر المحاسب العمومي على التأكد من تطابق العمليات التي يجريها الأمر بالصرف مع التشريعات والتنظيمات السارية المفعول دون التدخل في الملائمة للنفقات.

فمسؤولية المحاسب العمومي تتوقف في تفحص الوثائق الإثباتية للنفقات من حيث الشكل فقط، أي مدى مطابقتها للقانون، بينما جوهر ومحتوى هذه الوثائق فيقع على مسؤولية الأمر بالصرف؛ ففي الواقع الشرعية ليست من اختصاص المحاسب العمومي وحده، بل الأمر بالصرف هو الآخر مطالب بمراعاة القانون في العمليات التي يجريها، كما أن الملائمة هي الأخرى ليست متروكة للأمر بالصرف حصرا، بل المحاسب العمومي يلجا لها أحيانا كأن يمنح مثلا اجال للتسديد لمدين معين².

ثالثا: المبدأ المحاسبي " مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات "

يعني مفهوم التخصيص أن يحتفظ بنوع من الإيرادات لدفع نوع محدد من المصاريف، وبناءا على ذلك تسديد تلك المصاريف يتعلق بمدى تحصيل الإيرادات المخصصة لها، من هنا جاء مبدأ منع تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات محددة، بل إيرادات الدولة مهما كان نوعها ومصدرها ومكان تحصيلها توجه بدون تمييز لتغطية كافة نفقات الدولة مهما كان نوعها ومجال ومكان صرفها.

الفرع الثاني: الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

إن عملية تنفيذ الميزانية لا تتم إلا بواسطة الأعوان المكلفون قانونيا ويمثلون في الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، كما ينفرد كل عون بمجموعة من العمليات أو المهام الموكلة له قانونيا.

¹ -لجلط فواز، المرجع السابق، ص 07-08.

² -محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 106.

أولا : الأمرين بالصرف

يعتبر امرا بالصرف كل شخص مؤهلا حسب وظيفته للقيام بالإجراءات الإدارية¹ الخاصة بتنفيذ الميزانية، سواء بالنسبة للنفقات أو بالنسبة للإيرادات.

هناك عدة مستويات من الأمرين بالصرف، منها من تناولها المشرع الجزائري صراحة أو ضمنا ومنها من لم يذكرها، بحيث يمكن أن نرتبها في الأصناف الموالية²:

1- الأمرين بالصرف الابتدائيين أو الأساسيين:

هم المسؤولون المرتبون في أعلى السلم الإداري لقطاعاتهم، وهم الذين تعطى لهم مباشرة ترخيصات الميزانية العامة للدولة، وقد عدتهم المادة 26 من قانون رقم 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية كما يلي:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة
- الوزراء
- الولاة، عندما يتصرفون لحساب الولاية
- رؤساء البلديات، عندما يتصرفون لحساب البلدية
- مسؤولو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- المسؤولون المعينون أو المنتخبون للقيام بالوظائف الخاصة بتنفيذ الميزانية.

2- الأمرين بالصرف الثانويين:

يعتبر مسؤولو المصالح المركزية أو المصالح الغير مركزة³ على المستوى المحلي، والذين بحكم وظائفهم يقومون بتنفيذ الميزانية امرين بالصرف ثانويين، بعد أن يتلقوا تفويضا بذلك من الأمرين بالصرف الأساسيين، مثل المصالح الخارجية التابعة للوزارات أو المراكز الجامعية.

¹-انظر المادة23 من القانون21/90.

² -انظر المادة25 من القانون 21/90.

³ -انظر المادة27 من القانون21/90.

3- الامر بالصرف الوحيد:

هناك عمليات ذات طابع وطني، ولكن بحكم طابعها الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفاء لتسييرها، وعادة ما يكون الوالي الذي يعتبر في هذه الحالة الامر بالصرف الوحيد، إذ انه بموجب أحكام المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1993 أنشأت هذه الصفة الجديدة من الامرين بالصرف¹، فالوالي يتصرف بصفته امرا بالصرف وحيدا في برامج التجهيز العمومي غير المركزية والمسجلة باسمه².

فالامر بالصرف الوحيد لا يعتبر امر بالصرف أساسي لأنه لا يتمتع بميزانية خاصة، فالاعتمادات التي يسيورها تابعة مباشرة لميزانية التجهيز للدولة، ولا يعتبر امر بالصرف ثانوي لأن الاعتمادات التي يسيورها لا تبلغ له وفق لأوامر بتفويض الاعتمادات، بل محولة له في بداية السنة تنفيذ البرنامج السنوي للتجهيز.

4- الامرون بالصرف المستخلفون أو المفوضون:

في حالة غياب أو عذر يمنع الامرين بالصرف سواء كانوا رئيسيين أو ثانويين من القيام بمهامهم، يمكن لهم أن يعينوا بوثيقة قانونية من يخلفهم مع تبليغها للمحاسب العمومي، كما يمكنهم تفويض سلطاتهم لموظفين مرسمين تابعين لهم، مع العلم أن التفويض يسقط في حالة أي تغيير يطرأ على وظيفة المفوض أو المفوض له.

ثانيا : المحاسبون العموميون

طبقا لأحكام المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فان كل شخص يتم تعيينه بصفة قانونية للقيام بالأعمال التالية يعتبر محاسبا عموميا:

- دفع النفقات
- ضمان حراسة الأموال، أو السندات، أو القيم، أو الأشياء، أو المواد المكلف بها وحفظها
- تداول الأموال، والسندات، والقيم، والممتلكات، والعائدات، والمواد
- حركة حسابات الموجودات.

¹ - لجلط فواز، المرجع السابق، ص 08.

² - المادة 08 من المرسوم الرئاسي 498/97 المؤرخ في 1997/12/27. المتعلق بالتسيير الإداري والمالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية.

وتعتبر سلطة تعيين المحاسبين العموميين من صلاحيات وزير المالية تحت السلطة الرئاسية له، غير انه يمكن في بعض الحالات أن يقوم الامرون بالصرف بتعيين المحاسبين العموميين على أن يتم اعتمادهم من طرف وزير المالية¹، أو ممثليه المؤهلين لذلك مثل أمناء الخزينة في الولايات، كما يعين أو يعتمد الأعوان المحاسبين للمجالس الوطنية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، باستثناء المؤسسات التربوية والتكوينية الذين يعتمدون من طرف أمين الخزينة الولائي المختص إقليمياً بتفويض من الوزير المكلف بالمالية، وأيضاً يعين أو يعتمد باقتراح من وزير البريد والمواصلات قابضو البريد ورؤساء المركز للبريد، كذلك يعتمد الأعوان المحاسبين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية بالخارج²

يمكن تصنيف المحاسبون العموميون إلى نوعين، محاسبون عموميون رئيسيون ومحاسبون عموميون ثانويون:

1- المحاسبون العموميون الرئيسيون:

هم أولئك الذين يسألون مباشرة من طرف قاضي الحسابات، الذي يقدمون له حساباتهم السنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم، وعمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم. حددت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المعدل والمتمم المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 أصنافهم وهم:

- العون المحاسب المركزي للخزينة
- أمين الخزينة المركزية
- أمين الخزينة الرئيسي
- أمين الخزينة في الولاية
- الأعوان المحاسبين للميزانيات الملحقة.

¹ --انظر المادة 34 من القانون 90-21.

² -الموارد من 4 إلى 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين، ج، العدد 43، الصادرة في 18/09/1991.

2- المحاسبون العموميون الثانويون¹:

هم أولئك الذين يتولى جميع عملياتهم محاسبون رئيسيون، فقد حددت أصنافهم المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المتعلق بإجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الامرون بالصرف والمحاسبون وهم:

- أمناء الخزينة للبلديات
- أمناء الخزينة للقطاعات الصحية، والمراكز الاستشفائية الجامعية
- قابضو الضرائب
- قابضو الأملاك الوطنية
- قابضو الجمارك
- محافظو الرهون.

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ الميزانية

تمر الميزانية العامة في تنفيذها بمرحلتين هامتين هما:

الفرع الأول: مرحلة التحصيل الإيرادات العمومية

يتم هذا التحصيل بالطابع الإلزامي الناتج عن قانون المالية السنوي، الذي يلزم السلطة التنفيذية بتحصيل المبالغ المقدرة في الميزانية، وهي مهمة تقوم بها وزارة المالية، وتتمثل خطوات التنفيذ في :
أولاً: الإثبات²: حسب المادة 16 من القانون رقم 90-21 هو ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة والمتمثلة في الخزينة العمومية، إذ يختلف هذا الحق حسب النوع والطبيعة، فقد يكون جبائياً ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، أو يكون قانونياً كبيع أراضي للمواطنين.

ثانياً: التصفية: طبقاً للمادة 17 من القانون رقم 90-21 فإنه " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها"، حيث تتطلب هذه المرحلة من الأمر بالصرف باعتباره المكلف بتنفيذها بنوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي

¹ -تومي سلامي، المرجع السابق، ص92.

² --انظر المادة16 من القانون 90-21.

إغفال أو خطأ، لأنه وحسب المادة 66 من القانون رقم 90-21 فانه " لايجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية "، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 79 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

ثالثا: الأمر بالتحصيل: بعد أن يتأكد الامر بالصرف من وجود الدين ونشأته، وبعد أن يحدد المبلغ الواجب تحصيله بدقة يقوم بتحريير أمر بالتحصيل، يحمل كل المعلومات الضرورية واللازمة لتحصيل الدين، ويرسله للمحاسب العمومي قصد تحصيله لخزينة الدولة.

رابعا: التحصيل: " يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية "1، طبقا لذلك وبعد أن يتلقى المحاسب العمومي الأمر بالتحصيل من الامر بالصرف، يصبح من واجبه تحصيل المبلغ المحدد في الأمر بالتحصيل، حتى ولو اعترض المدين على ذلك، إذ أن الدولة تتمتع بحق يميزها عن غيرها من الأشخاص الآخرين يسمح لها بتحصيل ديونها من الغير حتى ولو اعترض الغير على ذلك.

الفرع الثاني: مرحلة تنفيذ النفقات العمومية

تنقسم عملية تنفيذ النفقة العامة إلى أربعة مراحل متتالية:

أولا: الالتزام بالنفقة: يعرف الالتزام حسب المادة 19 من القانون رقم 90-21 " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين "، أي أن الالتزام هو النتيجة التي تترتب عن قرار الامر بالصرف للقيام بعملية النفقة لضمان سير المصلحة العامة بانتظام واضطراد في حدود الميزانية، إذ أن عملية الالتزام يجب أن تكون متبوعة بالتأشير القبلية للمراقب المالي وفق ما يتطلبه التنظيم².

1 --انظر المادة18 من القانون 90-21.

2 -المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية، ج ر، العدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

ثانيا: التصفية: هي تلك المرحلة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية، ويتجسد هذا الإجراء عن طريق الإشهاد بأداء الخدمة على الوثيقة التبريرية من طرف المسير الذي يشهد أن مبلغ الدين يتطابق والواقعة¹.

ثالثا: الأمر بالصرف: طبقا للمادة 21 من القانون رقم 90-21 " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية "، من شروطه أن يحرر باسم الدائن ويحتوي على البيانات التالية:

- تعيين السنة المالية

- تعيين الفصل والمادة والسطر الميزاني عند الاقتضاء

- تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجوب النفقة على جدول إرسال الحوالات

- توقيع الامر بالصرف المعتمد لدى المحاسب.

رابعا: الدفع: " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"²، يعتبر هذا الإجراء الفعل الذي يتحرر الدولة على أساسه من دينها، غير أن دور المحاسب العمومي لا يقتصر فقط على دفع وتسديد الدين، وإنما مراقبة مدى مطابقة ذلك للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه يجب أن يتحقق مما يلي حسب ما تنص عليه المادة 36 من القانون رقم 90-21:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها

- صفة الامر بالصرف، أو المفوض له

- شرعية عمليات تصفية النفقات

- توفر الاعتمادات

- أن الديون لم تسقط اجالها، أو أنها محل معارضة

- الطابع الابرائي للدفع

- تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها

- الصحة القانونية للمكسب الابرائي.

¹ --انظر المادة20 من القانون 90-21.

² --انظر المادة22 من القانون 90-21.

المبحث الثاني: صلاحيات الإدارة في عملية الرقابة

ولدراسة الرقابة الإدارية على تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية يمكن الرجوع إلى احد التصنيفات العديدة لمختلف أنواع الرقابة، فحسب الزاوية المنظور منها مثلا هناك، الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية، الرقابة القبلية، الرقابة المتزامنة، الرقابة البعدية، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، الرقابة السياسية، الرقابة على الامرين بالصرف والرقابة على المحاسبين العموميين، وسنعمد التصنيف المتمثل في الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية والرقابة السياسية. ونظرا لطبيعة موضوعنا فإننا سنكتفي بالتطرق للرقابة الإدارية وانطلاقا من ذلك، ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول : مفهوم الرقابة على المالية و الأعوان المخولون بها

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية

تطلق كلمة المراقبة على كل عمل يقصد به المراجعة والفحص والتدقيق والتتبع بالنظر والملاحظة، للتعرف على مدى سلامة التصرفات، ومطابقتها لما هو محدد لها في الغرض الذي تؤتى من اجله، ومهما كانت طبيعة النظام السياسي الذي تمارس في ظله¹.

إن تنفيذ الميزانية وتحصيل إيراداتها وإنفاق الاعتمادات المدرجة فيها وما يتصل بذلك من عمليات مختلفة، كلها تستلزم إتباع نظام محاسبي دقيق يحيط أموال الدولة بسياج متين من الرقابة، ذلك أن الميزانية وبعد اعتمادها تنتقل من مرحلة التقدير إلى مرحلة التنفيذ، وهي مرحلة تشمل عمليات مختلفة من تحصيل وصرف وانتقال مبالغ من خزينة إلى أخرى ضمن الحدود المرسومة لها، ووفق أحكام القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم موضوع الميزانية وتجعلها متفقة نصا وروحا مع ما أقرته السلطة التشريعية، التي تعتمد للتأكد من سلامة التطبيق إلى إتباع مختلف أساليب المراقبة، وهي كثيرة ومتنوعة².

¹ -محمد خلاصي، المرجع السابق، ص 177.

² -نفس المرجع، ص 170.

لذلك فالرقابة على تنفيذ الميزانية تعد ذات أهمية بالغة، إذ أنها تساعد على حسن تنفيذها وذلك لكبر حجم عملياتها، وما يترتب عنها من آثار سياسية، اجتماعية واقتصادية تهدف إلى تحقيقها السياسة العامة للدولة.

إن الرقابة الإدارية هي تلك العمليات التي تتولاها الهيئة التنفيذية داخليا على العمليات المالية، وهي تمارس بواسطة الرؤساء على مرؤوسهم، كما تمارس عن طريق وزارة المالية من خلال مراقبة العمليات المالية التي تقوم بها الوزارات الأخرى، وتتضح أهمية هذه الرقابة من خلال التحقق من عدم تجاوز الارتباط بالنفقات العامة للاعتمادات المالية المقررة في الميزانية، والآثار الخطيرة التي قد تترتب على التجاوزات إن وجدت، ذلك أن الأطراف المتعاملة مع الدولة ومتى قامت بتنفيذ التزاماتها استقت الحصول على حقوقها كاملة، حتى ولو كانت الاعتمادات المرصودة لذلك في الميزانية غير كافية، وهنا تبرز أهمية المراقبة والتأكد من سلامة التصرف¹.

وتعتبر الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية الصورة الوحيدة للرقابة التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال، أين أدخلت فيما بعد الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية، والتي يتولاها مجلس المحاسبة. ويمكن حصر أهم أنواع الرقابة الإدارية في نوعين هما، الرقابة المالية القبلية، ورقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثاني : الرقابة المالية القبلية

تعد أهم أنواع الرقابة الإدارية، وتكمن أهمية الرقابة المالية القبلية، أو رقابة الالتزام بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للامرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون اتجاه الهيئات العمومية.

¹ - محمد خلاصي، المرجع السابق، ص 177.

أولاً: مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية¹

طبقاً للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات، فإن نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وقد استثنت نفس المادة ميزانيات المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة (البرلمان)، والبلديات من مجال الرقابة المالية القبلية، أما من حيث الموضوع فإن هذه الرقابة تنصب على جميع النفقات، وتشمل أيضاً بعض القرارات الإدارية المرتبة للالتزام بالنفقات مثل التوظيف، ومرتباتهم، والمسار المهني...

ثانياً: أعوان الرقابة المالية

تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية (مركزية)²، حيث يشمل اختصاصه أيضاً 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 بالرقابة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات...)، ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون³.

¹ - لجلط فواز، المرجع السابق، ص 17.

² - المادة 145 من المرسوم التنفيذي رقم 374/92 المتعلق بالموظفين المكلفين في الوزارة المكلفة بالمالية، ج 39، العدد 39، الصادرة في 13 مارس.

³ - حسين صغير، المرجع السابق، ص 129.

1- صلاحياتهم¹:

تتمثل أساسا في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية، وهذا من خلال فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها، والمقدمة لهم من طرف الامرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الامر بالصرف، ومطابقة النفقة للقوانين وتوفير الاعتمادات، أو المناصب المالية والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشيريات أو الأداء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت نرفوضة قانونا.

وأثر هذه الرقابة يتخلص في منح تأشيرة المراقبة المالية أو رفض إعطاء التأشيرة، وخذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا كسب الحالة، ففي حالة المخالفات القابلة للتصحيح يمكن للامر بالصرف أن يتدارك النقائص، وفي حالة عدم مطابقة الالتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات، أو عدم توفر المناصب المالية فان الرفض يكون نهائيا، ومع ذلك تبقى للامر بالصرف إمكانية استعمال الإجراءات الاستثنائية، المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر على الرفض النهائي للتأشيرة بقرار معلل وتحت مسؤوليته.

يقوم المراقبون الماليون كذلك بدور المستشارين الماليين للامرين بالصرف، تطبيقا لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويتمثل ذلك بصفة عامة في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي والميزاني، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافا عن قواعد حسن سير التسيير.

إضافة إلى مسؤولياتهم العامة عن سير مصالحهم، فان المراقبين الماليين ومعاونيهم عند الاقتضاء يتحملون مسؤولية خاصة ليس فقط عن التأشيريات التي يمضونها، بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيريات².

¹ -- لجلط فواز، المرجع السابق، ص18.

² - محمد طويلب، "السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال لاقتصاد السوق"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1997، ص34.

المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة المالية¹

أنشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة التطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 انشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، والتي تنص مادته الأولى على أنه: " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، تسمى بالمفتشية العامة للمالية، وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي، وإكمال تقنيات الرقابة، بما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحها مع الأجهزة الأخرى للرقابة"².

أعيد تنظيم هيكل المفتشية العامة للمالية نهاية سنة 2008، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، والذي بموجبه تنظم المفتشية تحت سلطة رئيس المفتشية إلى:

- هياكل عملية للرقابة، والتدقيق، والتقييم

- وهياكل دراسات وتقييم، وإدارة وتسيير.

توزع المهام العلمية للرقابة والتدقيق والتقييم للمفتشية العامة للمالية، على أربع مراقبين عامين، يتولى كل منهم الرقابة على مجموعة من القطاعات كما هو الحال في التنظيم القديم، مع إعادة توزيع القطاعات على هؤلاء المراقبين العمامين.

أما من حيث تنفيذ الميداني لمهام الرقابة، فتتظم المفتشية العامة عشرون (20) مدير بعثة، وتسعون (90) مكلف بالتفتيش، منهم ثلاثون على المستوى المركزي، وستون (60) موزعون على المديريات الجهوية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20/01/1992، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 06، الصادرة في 21 جانفي 1992.

² - محمد مسعي، المرجع السابق، ص 143.

وعلى المستوى الجهوي تنظم المفتشية مديريات جهوية¹ عددها عشرة (10)، وهي نفسها التي كانت في التنظيم القديم، يسيرها مفتش جهوي.

تنظم المفتشية حاليا إلى ثلاث أقسام، يضم كل منها أربع مديريات فرعية، وهي كما يلي:

* قسم الرقابة والتقييم لإدارات السلطة، والوكالات المالية، وقطاعات الصناعة، والمناجم والطاقة، ويضم المديريات الفرعية التالية:

- المديرية الفرعية لإدارات السلطة

- المديرية الفرعية للجماعات المحلية

- المديرية الفرعية للوكالات المالية ومحاسبي الخزينة

- المديرية الفرعية للصناعات والمناجم والطاقة.

* قسم الرقابة والتقييم لنشاطات التكوين، والبحث، والثقافة، والاتصال، والفلاحة والصيد البحري والغابات، ويضم المديريات الفرعية التالية:

- المديرية الفرعية للاتصال والثقافة

- المديرية الفرعية للتربية والتكوين

- المديرية الفرعية للتكوين العالي والبحث

- المديرية الفرعية للفلاحة والصيد البحري والغابات.

* قسم الرقابة والتقييم للنشاطات الاجتماعية والمالية، والخدمات، والانجازات، ويضم المديريات الفرعية التالية:

- المديرية الفرعية للصحة العمومية والضمان الاجتماعي

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تحديد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

- المديرية الفرعية للمؤسسات المالية

- المديرية الفرعية للنقل والتوزيع، والسياحة والاتصالات، والخدمات الأخرى

- المديرية الفرعية للأشغال العمومية، والبناء والري¹.

أولاً: مهام المفتشية العامة للمالية

تتمثل مهام المفتشية العامة للمالية فيما يلي²:

" تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والهيئات، والأجهزة، والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية".

وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

- المستثمرات الفلاحية العمومية

- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصيغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد بمساعدات الدولة أو الهيئات العمومية

- ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص يتمتع بمساعدات مالية من الدولة، أو جماعة إقليمية، أو هيئة عمومية³.

كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بانجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي تقني، ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، جر، العدد 50 الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

² --المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جر، العدد 50 الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

ثانيا : كفاءات الرقابة ونتائجها

يرتكز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية، والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف معينة، وتجري المفتشية الرقابة بناء على الوثائق، أو في عين المكان بصورة فجائية، أو بعد إخطار مسبق.

نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 على أنه " تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام التدقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها اثر مالي مباشر
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها
- مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية
- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح، والهيكل وتسييرها، وسير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات.

يعد المفتشون في نهاية رقابتهم تقريرا يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم، حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة، أو الهيئة الخاضعة للتقويم الاقتصادي والمالي، وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير ونتائجها¹.

كما يمكن أن يتضمن التقرير أي اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية، وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية، ويتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص ملاحظاتها، والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص 147.

تدخلها، أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة فإن ذلك يعود إلى سلطة وزير المالية، الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات، أو تدابير بشأن تقارير المفتشية¹.

¹-محمد مسعي، المرجع السابق، ص147.

خلاصة الفصل:

كما أشرنا في هذا الفصل من هذه الدراسة، تتجسد الرقابة المالية على تنفيذ عمليات ميزانية الدولة من خلال عدة أشكال وأصناف، والتي تجتمع كلها في الرقابة المالية الإدارية التي تجريها السلطة التنفيذية عبر هياكلها المختلفة والرقابة المالية القضائية التي تؤديها أجهزة تتمتع بالاستقلالية والصفة القضائية على التصرفات المالية لهياكل السلطة التنفيذية.

ففي هذا الصدد قامت الجزائر بوضع مختلف هذه الأصناف، ونظمت مهامها، بتناول كل جهاز على حدة، دون معالجة موضوع الرقابة المالية بشكل كلي، فرغم توفر كل جهاز على نصوص قانونية تنظم مهامه، إلا أن تداخل المهام وعدم التنسيق، وغياب نظام للمعلومات لوظيفة الرقابة، وعدم تحديد بدقة علاقتها فيما بينها وحدود مسؤوليتها بهدف التكامل فيما بينها في أداء هذه الوظيفة، إضافة إلى الصعوبات العملية التي تواجهها، هذه الأسباب أدت إلى محدودية وصولها لأهدافها.

الخاتمة

الخاتمة

من خلال ما سبق في اطار دراسة موضوع إعداد القانون بصفة عامة، يتم بالاستناد إلى مجموعة من المبادئ القانونية المهمة ، فبحثنا لموضوع دور الإدارة في اعداد قانون الميزانية في الجزائر بالاستناد إلى المبادئ ، التي تنظم دور كل من وزير المالية والمديرية العامة للميزانية مكننا من أخذ نظرة عن مدى إهتمام المؤسس الدستوري و السلطات العمومية في الجزائر بتكريسها و احترامها.

هذه النظرة لم تكتمل إلا بالتعرض إلى مختلف الأطر القانونية المنظمة لدور وزير المالية و المنحد لصلاحياته في مجال قانون المالية بصفته الحلقة الرئيسية في هذا المجال ، اضافة الى الدور الذي تؤديه المدير العامة

كما توجب علينا عدم إغفال الإصلاحات التي تمت فيما يخص دور وزير المالية و التوسيع من صلاحياته وكذلك تنظم قوانين الميزانية و المالية بما يتساير مع ظروف البلاد إضافة الى ذلك تناولنا مرحلة الاعتماد و المصادقة ومهام الإدارة في هذا الشأن ، لتليها بعد ذلك مرحلة التنفيذ و الرقابة حيث تناولنا بالتفصيل دور الإدارة و الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية في الجزائر لتأتي المرحلة اللاحقة و المتمثلة في مرحلة الرقابة على تنفيذ قانون المالية من خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا الى النتائج التالية :

أهمية الأموال العامة كونها تعد المحرك الأساسي للاقتصاد و الأداة العملية في إدارة الحكم وتطبيق السياسات في مختلف الميادين، حيث اتخذت في البداية من طرف الحكام قصد تثبيت سلطاتهم، لكن تغير الأمر بتغير دور الدولة و تطور وظيفتها نتيجة تدخلها المتزايد في شتى المجالات مما استوجب الإنفاق أكثر.

أهمية الميزانية تفرض تدخل جهات عديدة لتحضيرها وفق إجراءات معينة ، و احترام المبادئ التي أقرها الفقه ، و كرسها الأمر الصادر في 2 يناير 1959، ثم تبناها المشرع الجزائري بصدور القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

لقد أثبتت الناحية العملية الخروج المفرط عن مبدأ السنوية، حيث أصبحت نسبة 70% من الميزانية تنفذ خلال مدة ثلاثة أشهر ابتداء من نوفمبر حتى شهر ديسمبر، إلى جانب الاعتماد على

الخاتمة

صيغة التمديد للعمليات المالية إلى ما بعد انتهاء السنة لمالية (آخر شهر فبراير) و ترتيبها و تسجيلها في ميزانية السنة المعنية، الأمر الذي يشكل خرقا فادحا لمبدأ السنوية. إذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية يعود إلى السلطة التنفيذية لأسباب تاريخية و سياسية، لعرضها فيما بعد على البرلمان، إلا أن ذلك لم يمنع الحكومة من التدخل عن طريق إدراج تدابير جديدة ذات طابع مالي من خلال قوانين المالية التكميلية و المعدلة ، و من ثم إفراغها من محتواها. على الرغم من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه اتضح تفوق و هيمنة و سيطرة و احتكار الحكومة للمجال المالي، بحيث يمنع كل تعديل إذا لم يكن يستهدف من ورائه زيادة الإيرادات، بالتالي كيف يمكن أن يتحقق ذلك في ظل غياب وثيقة هامة مقرررة دستوريا، تتمثل في قانون ضبط الميزانية الذي يجب أن يقدم بعد انتهاء كل سنة مالية، علما بأن عدم تقديمه رغم إلحاح النواب يعد خرقا لأحكام الدستور.

على الرغم من تعدد وتنوع الرقابة إلا أنها تهدف لتحقيق هدف واحد يتمثل في المحافظة على الأموال العمومية وضبط إدارتها و حسن استعمالها. لكن اتضح أن الممارسات تكون وفق أساليب عديدة رقابة سابقة ولاحقة أو كلاهما.

وأن لكل أسلوب مزايا وعيوب. فالرقابة السابقة بعد ما كانت في ظل ميزانية الوسائل تتنافى مع حرية الإدارة وسلطاتها 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 توسيع وتعزيز سلطات المسيرين، ومساءلتهم عن النتائج التي تم التوصل إليها، و من ثم أصبحت الرقابة السابقة بدون جدوى. علما أن ذلك تم مع غياب النص القانوني الذي ما زال على مستوى البرلمان، مجرد مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية،

توصيات الدراسة :

يجب أن يكون التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية لذلك لأن الرقابة الإدارية وحدها تعد غير كافية لضمان فعالية وجدوى الرقابة التي ينبغي أن تسعى لتحقيق هدف واحد و هو تحقيق الإدارة لأهدافها المحددة بأعلى كفاءة في الأداء و بأقل تكلفة في النفقات. كما أن الإفراط في الرقابة يترتب عنه

الخاتمة

انعدامها، حيث أن تعدد و تنوع الأجهزة الرقابية و عدم التنسيق بينها يؤدي إلى إهدار نتائج الرقابة ، و تعد من أهم العقبات التي تواجه النظام الإداري لذلك ينبغي ضبط و توسيع السياسة الرقابية و أدواتها من خلال إعادة النظر في تعدد الأجهزة الرقابية و عدم الإفراط فيها و تغيير طرق عملها. إلى جانب إعداد خطط محكمة لسنوات متعددة، لتمكين المسيرين من تنفيذ برامجهم و بلوغ الأهداف المسطرة.

كما ينبغي الاهتمام أكثر بالعنصر البشري من خلال التكوين المتخصص، نظرا لكونه مقوما هاما من مقومات أي نظام إداري، إلى جانب ضرورة توفر عنصر الشفافية و الوضوح التام في عملية التسيير، و المساءلة أكثر عن الأفعال المرتكبة، خاصة بعد إلغاء الرقابة السابقة ، و توسيع سلطة المسيرين للقيام بكل التصرفات التي تسعى لتحسين سير المرفق العام، و من ثم مساءلتهم عن النتائج المحققة ، علما أنه لا يشترط توفر شروط معينة في مسؤولي البرامج، و قد تسند المهمة إلى أي موظف بسيط، مما يشكل عائقا لأداء الوظيفة على أحسن وجه، لأن سوء التنفيذ يؤدي إلى هدر الأموال العمومية، و ضعف الهياكل الاقتصادية للدولة و إضعاف إمكانيتها. كما يجب تدعيم و تقوية الوسائل و الأساليب المستخدمة في تحقيق رقابة فعالة ، و تنظيم أوجه النشاط بوجه عام.

كما يجب تدعيم صلاحيات البرلمان لمناقشة و مراقبة مختلف الوثائق المالية إلى جانب إعادة النظر في النصوص المتعلقة بالمحاسبة العمومية خاصة أن المراقب المالي يمارس نفس الاختصاصات التي يمارسها المحاسب العمومي إلى جانب النصوص المتعلقة المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة لأنهما يمارسان نفس الاختصاصات.

المراجع

قائمة المراجع

- الكتب

- أحمد فريد مصطفى و د. سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية و التطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة ، 1989.
- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005
- سوزى عدلى ناشد أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، (ب.ت.ن)،
- عادل أحمد حشيش، ، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.

- مذكرات ورسائل التخرج

- محمد طويلب، " السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال لاقتصاد السوق"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1997
- المجلات و المنشورات العلمية
- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف ، مجلة إدارة عدد 2، 2006 ،
- عكة عبد الغنى ، نحو عصنة أنظمة الميزانية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، عدد2-2008 ،
- لجلط فواز، "محاضرات في قانون الميزانية والمحاسبة العمومية"، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، كلية الحقوق، 2015-2016،

- القوانين و المراسيم

- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر عدد 35.
- المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15/2/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر عدد 15.
- المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 28 /11/2007 ، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، ج.ر، عدد 75 لسنة 2007.

قائمة المراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 75 مؤرخة في 02 ديسمبر 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جر، العدد 50 الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 87-267 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 يتضمن اختصاصات المندوب للتخطيط ويحدد الهياكل والأجهزة التابعة له، ج ر عدد 50 مؤرخة في 09 ديسمبر 1987.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-120 المؤرخ في 30 أبريل 1990 يحدد صلاحيات وزير الصناعة، ج ر عدد 19 مؤرخة في 09 ماي 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-122 مؤرخ في 30 أبريل 1990 يحدد صلاحيات وزير التجهيز، ج ر عدد 19 مؤرخة في 09 ماي 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-189 مؤرخ في 23 جوان 1990 يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد، ج ر عدد 26 مؤرخة في 27 جوان 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين، جر، العدد 43، الصادرة في 18/09/1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 92/374 المتعلق بالموظفين المكلفين في الوزارة المكلفة بالمالية، جر، العدد 39، الصادرة في 13 مارس.
- المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية، ج ر، العدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20/01/1992، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 06، الصادرة في 21 جانفي 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-57 مؤرخ في 27 فيفري 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، ج ر عدد 14 مؤرخة في 03 مارس 1993.

قائمة المراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ج ر عدد 15 مؤرخة في 19 مارس 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-257- المؤرخ في 29 جويلية 1996 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط ، ج ر عدد 46 مؤرخة في 31 جويلية 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-265 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتعلق بتطبيق النصوص المرتبطة في مجال التخطيط، بممارسة الصلاحيات والمهام وبتسيير الهياكل والوسائل والموظفين ، ج ر عدد 48 مؤرخة في 23 جويلية 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، ج ر عدد 51 المؤرخة في 15 جويلية 1998 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 2 ماي 2009 ، الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 3 ماي 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ر عدد 05 مؤرخة في 04 فيفري 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-148- المؤرخ في 02 ماي 2009 ، ج ر عدد 26 مؤرخة في 03 ماي 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة ، ج ر عدد 51 مؤرخة في 13 جويلية 1998 .
- المرسوم الرئاسي 97/498 المؤرخ في 1997/12/27. المتعلق بالتسيير الإداري والمالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية.
- المرسوم رقم 87-266 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 يتضمن إحداث المجلس الوطني للتخطيط وتنظيمه، ج ر عدد 50 مؤرخة في 09 ديسمبر 1987.
- المرسوم رقم 90/190 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية الوزارة المالية ، ج.ر. ، عدد 26 ،

قائمة المراجع

- المرسوم رقم 189/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لاختصاصات وزير المالية ، ج.ر ، عدد 26.
- المرسوم رقم 54/95 المؤرخ في 15/2/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر عدد 15.

فهرس المحتويات

صفحة	العنوان
ج.....	تشكر
د.....	إهداء
أ.....	مقدمة
3.....	الفصل الأول: دور الإدارة في تحضير مشروع قانون المالية
5.....	المبحث الأول: دور الإدارة في إعداد مشروع قانون المالية
5.....	المطلب الأول: دور وزير المالية في إعداد قانون المالية
5.....	الفرع الأول : وزير المالية كسلطة مخولة بإعداد قانون المالية
10.....	الفرع الثاني: صلاحيات وزير المالية في مجال اعداد قانون المالية
	الفرع الثالث: تعزيز دور وزير المالية وتوسيع صلاحياته في إعداد الميزانية في التشريع
13.....	الجزائري
25.....	المطلب الثاني: دور المديرية العامة في إعداد مشروع قانون المالية
31.....	المبحث الثاني: اختصاصات الإدارة في عملية المصادقة على قانون المالية
31.....	المطلب الأول: اعتماد الميزانية العامة
32.....	الفرع الأول: مرحلة المناقشة العامة
32.....	الفرع الثاني : مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة
33.....	الفرع الثالث : مرحلة المناقشة النهائية
34.....	المطلب الثاني : التصويت والمصادقة على الميزانية
36.....	خلاصة الفصل
37.....	الفصل الثاني: دور الإدارة في متابعة تنفيذ قانون المالية والرقابة عليه
38.....	تمهيد

39.....	المبحث الأول: دور الإدارة في متابعة تنفيذ الميزانية العامة
39.....	المطلب الأول: أجهزة تنفيذ الميزانية
39.....	الفرع الأول: المبادئ العامة لتنفيذ الميزانية
41.....	الفرع الثاني: الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية
45.....	المطلب الثالث: مراحل تنفيذ الميزانية
45.....	الفرع الأول: مرحلة التحصيل الإيرادات العمومية
46.....	الفرع الثاني: مرحلة تنفيذ النفقات العمومية
48.....	المبحث الثاني: صلاحيات الإدارة في عملية الرقابة
48.....	المطلب الأول : مفهوم الرقابة على المالية و الأعوان المخولون بها
48.....	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية
49.....	الفرع الثاني : الرقابة المالية القبلية
59.....	الخاتمة
63.....	قائمة المراجع
67.....	فهرس المحتويات