



قسم الحقوق

الميزانية العامة للدولة كأداة لتوجيه التنمية الإقتصادية

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. بن يحي أبو بكر الصديق

إعداد الطالب :
- شنوفي اسعيد
- عز الدين مصطفى

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. بن صادق أحمد
-د/أ. بن يحي أبو بكر الصديق
-د/أ. فيرم فطيمة الزهرة

الموسم الجامعي 2020/2019

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع هاته إلى الوالدين الكريمين

إلى صديقي شنوفي اسعيد

إلى كل من جمعني بهم الأقدار خلال المراحل الدراسية

أساتذة و طلبة.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع لكل من سهر وأفدى عمره وحياته لخدمة الإسلام
ودراسة علومه وتدريسها في مشارق الأرض ومغاربها، من علمائنا الكرام
والطاهرين، وطلبة العلم.

وأسأل الله تعالى أن يكون في المستوى المطلوب بعد العناية والبحث والترتيب
والتنسيق ومعالجة الموضوعات حتى قمت بكتابة هذا البحث والذي أرجو من
الله أن ينال استحسانكم وأن يضيف قيمة علمية للمكتبات بإذن الله تعالى

شكر وتقدير

بداية لا يسعني إلا أن أحمد الله عز وجل أن وفقني لإتمام

هذا العمل المتواضع، فهو ولي

التوفيق و السداد .

ومن باب الاعتراف بالجميل ومن باب قوله صلى الله عليه

وسلم " من لا يشكر الناس

لا يشكر الله " أتقدم بالشكر الجزيل و عظيم الامتنان إلى :

الأستاذ " بن يحي بوبكر " ،لقبوله الإشراف على هذا العمل

رغم مشاغله المتعددة.

كل أساتذتي الذين علموني و أناروا لي الدرب .

كل زملائي الطلبة و الطالبات ،وإلى كل من ساعدني على

إنجاز هذا البحث.

مقدمة

مقدمة

تعد التنمية هدفا أساسيا تسعى جميع الدول والحكومات لبلوغه لما تكتسبه من أهمية بالغة في التأثير على الحياة الاجتماعية والاقتصادية، ونظرا لهذه الأهمية كانت ولا زالت قضية التنمية الاقتصادية تمثل إحدى الرهانات الكبرى للدول خاصة النامية منها بإعتبار أنها الخيار الوحيد للتحرر من التخلف الاقتصادي وسد الهوة الإنمائية الواسعة والمتزايدة بينها وبين الدول المتقدمة ومن هذا المنطلق وضعت الدول النامية التنمية الاقتصادية على وجه أخص قضيتها الأولى وجندت مواردها المختلفة سعيا إلى تحقيق تنمية تضمن لها إستقرارا إقتصاديا واجتماعيا وسياسيا.

لقد تباينت تلك الدول في السياسات والإستراتيجيات والمناهج المختلفة أملا في الوصول إلى ما هو كفيل بتحقيق طموحاتها الاقتصادية، ومن بين تلك السياسات السياسة المالية، التي تقوم بدور حيوي ومؤثر في تحقيق العديد من الأهداف التي ينشدها الإقتصاد الوطني بفضل أدوات كالإنفاق العام ببنوده المتعددة والإيرادات العامة بأنواعها المختلفة فضلا عن سياسة الموازنة العامة. ونتيجة إرتباط تحقيق التنمية الاقتصادية بتوفير مصادر التمويل، التي تتمثل في الإيرادات العامة من خلال تنمية مصادر ها، سواءا من خلال توسيع تشكيلة الإيرادات التقليدية أو إيجاد مصادر جديدة، وعلى هذا الأساس سارعت أغلبية دول العالم النامية إلى تنمية إيرادات تعزيزا لقدراتها التمويلية، وما يترتب عليه من تسريع تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة

لقد كان لمفهوم الموازنة العامة في الفكر التقليدي طابع مالي صرف فهي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات واجازة جبايتها وانفاقها انعكاسا لدور الدولة الحارسة حيث كان دورها محدودة بحفظ الامن والدفاع الخارجي والقضاء ، اما النشاط الاقتصادي فكان متروكا للأفراد وبذلك فان الموازنة العامة للدولة وضعت لأغراض محددة مما ادى الى محدودية نفقاتها وإيراداتها. إلا أن مفهوم الميزانية العامة تطور حتى أصبح المرآة التي تعكس صورة اي اقتصاد وبذلك أصبحت الميزانية العامة تحضي بأهمية كبرى تغطي ابعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول المختلفة ،ولقد صاحب هذه الاهمية المتزايدة تطورا في نطاق الدور الذي اصبحت تقوم به

الميزانية في المالية الحديث، فمن الناحية الاقتصادية فان اهمية الميزانية الميزانية العامة تظهر من خلال دورها الفعال في تحقيق التوازن الاقتصادي عن طريق استخدام السياسة الاتفاقية والإرادية، واما من الناحية الاجتماعية فان الاهداف التي تضعها تنفيذها الحكومة في مجال الرفاه الاقتصادي تعكس مدى اهتمامها في تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات .

لذلك تحاول الدولة سنويا إعداد ميزانية عامة تتماشى مع خططها وأهدافها نظرا لاعتبار الدولة الركن الأساسي في الميزانية العامة عن طريق تمويل وجهة الإنفاق الرئيسية في المجتمع، كما تعبر عن الإرادة السياسية الاقتصادية والإدارية للدولة وتشكل محصلة الخيارات السياسية على الرغم من أهمية تلك الاعتبارات الاقتصادية ان الدولة الجزائرية وككل دول العالم تقوم بوضع خطة مالية سنوية تعرف بالميزانية العامة والتي من خلالها تقيم أعمالها وموازاناتها السنوية ، فتسيير أي دولة ينطلق عادة من وضع ميزانية عامة تحضرها هيئات مكلفة بذلك وباعتبار أن الميزانية مشروع سنوي يجمع بين جانبين هامين الأول يتعلق بتمصل الدولة للإيرادات العامة ، أما الثاني فيتمثل في جانب النفقات العامة والتي يجب تغطيتها بما يقابلها من إيرادات عامة ضمانا للسير الحسن للدولة لمدة سنة كاملة .

ففي سنة مالية واحدة تتخذ سلسلة من الاجراءات والقرارات المالية بعضها خاص بتنفيذ مراحل السنة الجارية وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية والبعض الآخر يتعلق بتقديرات الميزانية للسنة الميزانية القادمة ، وهكذا يرتبط الحاضر بالماضي وبالمستقبل ارتباطا وثيقا، وعلي ضوء هذا الاتصال و الارتباط تتحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها وكذا العلاقات الزمنية في التنمية الاقتصادية

فالميزانية العامة تعد بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة غير انها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح لميزانية غير قابلة للتنفيذ إلا بعد قبولها من طرف الشعب عن طرف ممثليه في المؤسسات الدستورية أي ان الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها ،ويقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو الموافقة علي توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات

والإيرادات العامة للسنة القادمة كما تتضمن خاصية الاعتماد أيضا منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق وتحصيل الإيرادات، وبالتالي الميزانية العامة لا تعتبر نهائية الا بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية وبعدها يعود الامر للسلطة التنفيذية اي الحكومة مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الميزانية العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت لها اجازة هذه السلطة فصد تحقيق أهداف مشتركة وهي اهداف التنمية الاقتصادية ،ان ضرورة اعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة اي موقفها من السياسات وبرامج الحكومة قبل تنفيذها دوريا يهدف الي متابعة السلطة التشريعية لما أعتد سابقا مع سلامة التنفيذ ،سعيًا لتحقيق أهداف المجتمع و التنمية الاقتصادية

كما تعتبر الميزانية العامة وسيلة قانونية للحكومة في تحقيق برامج العمل الذي تتولي تنفيذه وبالتالي هي البرنامج المالي للخطة التنموية فهي تعتبر في الأساس وثيقة قانونية مالية أو جدول محاسبي بين المحتوي المالي للميزانية والذي يشمل تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها الي أنواع مختلفة هذا من جهة والهيئات التي تتولي هذا الانفاق من جهة أخرى ، كما تتضمن تقديرات الإيراد العام مع توضيح مصادره المختلفة ، لهذا أصبحت الميزانية العامة الإطار الذي يوضح اختيار الحكومة لأهدافها التنموية مع وسائل الوصول إليها ،فالتنمية الاقتصادية يمكن تحقيقها من خلال الميزانة العامة بشقيها الإيراد والانفاق

كما كان للجزائر فترة نمو اقتصادي بعد تحولها الي اقتصاد السوق ففي فترة بداية التسعينات فترة التحول في اقتصاد الجزائر نتيجة الظروف الصعبة التي عرفها الاقتصاد الوطني نهاية الثمانينات ، بات من الضروري وضع سياسة جديدة للنهوض ، وبعده التسعينات بعد تجاوزها للازمة الاقتصادية التي كادت تعصف بها والمقترنة بعدة أزمات كالأزمة الامنية والاجتماعية بدأت الجزائر في استعادة التوازن المالي ، الا ان هذه النتائج الايجابية صاحبها من ناحية اخرى ارتفاع في مستوي البطالة والفقر الذي يؤثر علي التنمية الاقتصادية ومن خلال هذه النظرة المختصرة عن الواقع والاسباب التي دفعت الدولة الجزائرية الي وضع اليات واجراءات قانونية تنظيمية

خاصة بالميزانية العامة في جميع مراحلها تهدف الي تحقيق التنمية الاقتصادية وهذا لا يتم الا بإعطاء دور فاعل للنصوص القانونية المنظمة للمجال المالي للدولة واعادة رسم سياسة التنمية الاقتصادية

-إشكالية البحث :

- وفي هذا السياق ونظرا لأهمية الميزانية العامة تظهر الاشكالية العامة للبحث والتي نحن بصدد دراستها والمتمثلة في السؤال التالي:

إذا كانت الميزانية العامة بمثابة العمود الفقري لاقتصاد الدولة :

ماهي الآليات القانونية للميزانية العامة للدولة المعتمدة لتوجيه التنمية الاقتصادية ؟

1-التساؤلات الفرعية :

للإجابة على هذه الإشكالية نحاول طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ❖ كيف ساهمت مرحلتي الإعداد والاعتماد للميزانية ودورها في توجيه التنمية الاقتصادية ؟
- ❖ ماهية المراحل التي تمر بها الميزانية العامة في عملية التحضير؟
- ❖ إلي أي مدي أثرت مرحلتي التنفيذ والرقابة للميزانية العامة علي التنمية الاقتصادية؟
- ❖ ماهية الهيئات المكلفة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة

2-الهدف من البحث:

نرغب من خلال البحث إلى :

- الاطلاع على الأهداف الاقتصادية والمالية التي تحكم الميزانية العامة.
- تسليط الضوء على الإجراءات الإدارية والمالية في إعداد الميزانية العامة للدولة.

3-أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة في الوقوف علي ما تشغله الميزانة العامة للدولة انطلاقا من ألياتها القانونية سواء في التحضير أو الاعداد أو الاعتماد وهذا مع تزايد تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي

-تسليط الضوء على آليات قانون المالية ودورها في رسم استراتيجيات الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية

-اهمية الميزانية العامة كأداة قانونية في بناء الهيكل الاقتصادي للمجتمع

4- المنهج المتبع :

اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي محاولة منا الالمام بمختلف جوانب الموضوع.

5- محتويات البحث :

من خلال المعلومات المتوفرة لدينا قمنا بتقسيم بحثنا هذا الى فصلين حيث تطرقنا في الفصل الاول: الى مرحلتي الاعداد والاعتماد ودورها في التنمية الاقتصادية، أما الفصل الثاني : فانقلنا الى مرحلتي الرقابة وتنفيذ الميزانية العامة على التنمية الاقتصادي.

مبررات اختيار الموضوع:

إن موضوع الميزانية العامة والتنمية الاقتصادية من الموضوعات التي تشغل الحكومات ، نظرا لما لها أثر على أحوال الشعوب الاقتصادية والاجتماعية ذلك أن الميزانية ماهي الا انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وفي ذات الوقت تشكل أداة فعالة في توجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية

البحث في الميزانية العامة كونه موضوع ذو أبعاد اقتصادية " ضبط وتوازن الاقتصاد"، دور السياسة المالية في توجيه التنمية الاقتصادية والمكانة التي حظيت بها في الجزائر.

الميول الشخصي والرغبة في دراسة المواضيع المتعلقة بالميزانية .

أهداف البحث:

من خلال هذه الدراسة نسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لعل أبرزها:

- محاولة التعريف بالسياسة المالية ودورها في اقتصاديات الدول .
- محاولة إظهار مكونات السياسة المالية في تشجيع التنمية الاقتصادية .

- محاولة تحليل وضعية الميزانية في الجزائر، وذلك في إطار التنمية الاقتصادية من خلال سياسة النفقات وسياسة الإيرادات.

الفصل الاول

مرحلتى الإعداد والاعتماد ودورها فى التنمية الاقتصادية

تمهيد:

تطورت السياسة المالية بشكل متزامن مع تطور علم المالية، واكتست أهمية كبيرة كونها تؤدي دورا وظيفيا إيجابيا مهما في النشاط الاقتصادي من خلال الوسائل والأدوات التي تستخدمها والمتمثلة في النفقات العامة والإيرادات العامة وكذا الموازنة العامة، ونظرا لتمييز السياسة المالية بتنوع مجالات تأثيرها، فقد برزت أهميتها في كافة الدول سواء النامية منها أو المتقدمة نتيجة اتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاطات الاقتصادية، وتتبع أهميتها من ضرورة تحقيق التوازن بين إيراداتها العامة والنفقات العامة في الموازنة تجنباً للعجز الموازني .

كون أن عملية تقدير النفقات والإيرادات العامة من الأعمال المهمة التي تقوم بها الإدارة، إذ يتوقف عليها الوصول الى موازنة عامة تعكس واقع نشاط الحكومة ومستواه في الاقتصاد القومي والحاجات العامة الذي يهدف هذا النشاط الى اشباعها خلال السنة المقبلة وامكانيات الإدارة على انفاق اعتماداتها المالية والحصول على موارد مالية كافية لتمويل نفقاتها العامة .

وتتصرف عملية اعداد الموازنة العامة للدولة بشكل أساسي إلى اعداد جدولها من النفقات والإيرادات ، اي ان هذا الاعداد يقوم على التقدير الاعتمادات المفترضة صرفها خلال عام مقبل والإيرادات من الاعمال التي تسمح للوصول الى موازنة تقترب من الواقعية عند تنفيذها.

ويمكن تقسيم هذا الفصل على مبحثين :

المبحث الأول: دور تحضير الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية وفي

المبحث الثاني: نبين اثر اعتماد الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية.

المبحث الاول : دور تحضير الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية

نحاول في هذا المبحث إبراز دور إعداد الميزانية العامة للدولة في توجيه التنمية الاقتصادية وذلك من خلال إبراز دور الإدارة في إعداد الميزانية ومراحل إعدادها لتوجيه التنمية الاقتصادية.

المطلب الأول: دور الإدارة في إعداد الميزانية في التنمية الاقتصادية

تضطلع السلطة التنفيذية بدو تحضير الميزانية العامة لكونها الأقدر على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل مرفق من مرافق الدولة من جهة، ومن جهة أخرى الأقدر على تقدير الإيرادات الذي يستدعي توفر معلومات وإحصاءات لا يمكن فهمها إلا من قبل الإدارة.

الفرع الاول : تقدير النفقات وأثرها على التنمية الاقتصادية

1- **تقدير النفقات :** على اساس التقدير " يمكن تقسيم النفقات إلى نفقات ثابتة ونفقات متغيرة "

أ- **النفقات الثابتة :** وهي التي لا تتغير من سنة لأخر، لا نسب بسيطة كرواتب الموظفين معاشات وأقسام وأقساط الدين العام ، هي نفقات يمكن تقديرها مسبقا بمقادير وتقرب من الدقة فيكفي مراجعة جداول رواتب الموظفين العاميين والمتقاعدين ، وسجلات الدين العام لمعرفة ما تحتاج اليد من نفقات.¹

ب- **النفقات المتغيرة :** النفقات التأمين والترميم والتنوير والتدفئة ، ونفقات الطرق . وتقدير هذه النفقات رسيئند إلى قاعدة عامة ثابتة ، إذ أنها تشترط كمتغيرات: العدد الاسعار، الحاجة² . والرجوع إلى نص القانون المتعلق بقوانين المالية يوجد ثلاثة أنواع أنواع من الاعتمادات³ . بقيمة وقتية وحصرية .

ج- **الاعتمادات التقييمية :** وهي تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب⁴ والمتعلقة بالمرافق الحديثة النشأة باعتبار أنه لم يعرف مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها كما يمكن للحكومة تجاوز المبالغ المحددة دون الرجوع للسلطة التشريعية ، من خلال هذا الاتجاه في تجديد أو تقدير النفقات العمومية ، وعلى وجه الخصوص الاعتمادات التقييمية والخاصة بمرافق جديدة يصعب تحديد مبلغ الانفاق فيها وإمكانية عدم الرجوع إلى السلطة التشريعية في تحديد هذا المبلغ من الانفاق

¹ - حسن عواظة : المالية العامة ، ط4، دار النهضة ، بيروت ، 1978 ، ص 128.

² - حسن عواظة : المرجع السابق ، ص 128.

³ - المادة 26 من القانون رقم 17 / 84.

⁴ - المادة 27 و 29 من القانون : 17/84.

وذلك رغم تجاوز مبلغ الانفاق على هذه المرافق ، مما يستخلص أن أثر تقدير النفقات في توجيه التنمية الاقتصادية في حد ذاته خاص بالسلطة التنفيذية ، وأن كان قرار إنشاء المرافق العمومية يعود إلى السلطة التشريعية في اغلب الاحيان .

د- **الاعتمادات الوقتية** : بالرجوع إلى نص المادة 30 من القانون المتعلق بقوانين المالية أن هذه الاعتمادات تطبق على الفئات المخصصة وذلك وفقا لقانون أو مرسوم بالإضافة إلى أنه لا يمكن أن يتناسبا بدقة ملفها مع المبلغ المخصص في الميزانية والمنصوص عليه في الميزانية العمومية (قانون المالية) .

هـ- **الاعتمادات الحصرية** : وتعتبر هذه الاعتمادات المبالغ التي فيها الحد الأدنى والأقصى ، وكأنها محصورة في حيز مالي معين ، مع إمكانية الحكومة إنفاقه وذلك دون الرجوع إلى السلطة التشريعية ، مثل نفقات دفع أجور المستخدمين¹

هناك بعض المشاريع وسبل إنفاق يتطلب مدة زمنية طويلة تزيد عن السنة المدنية ، لذا فإن عملية المتابعة والتنفيذ وتحقيق الاهداف المسطرة وفق الوجه الاقتصادي والاجتماعي المنوط به لا يمكن إلا من خلال الميزانية العامة وهذا لا يأتي إلا عن طريق إتباع طريقتين أو أسلوبين هما :

اعتماد الالتزام Credit engagement أو الاعتماد الدفع Credit de paiement

و- **اعتمادات الالتزام** : ويقصد بها إدراج المبالغ الاجمالية التقدير النفقات في ميزانية السنة الاولى ، وذلك لأجل التأكد من الناحية القانونية ، ويمكن تقدير النفقات أما من جانب فهي وجود إمكانية الارتباط بالنفقات دون أن يتم دفعها فعلا ، ومن ثم يدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع².

وذلك بأسلوب فني وغير حقيقي ويسهل عملية التصفية والتقدير في الميزانيات القادمة على ان هذه المشاريع طويلة المدى ، ومن خصائص الميزانية العامة أنها سنوية مما يؤثر على التنمية الاقتصادية وذلك وفق استراتيجيات طويلة الاجل لم يمكن التذكر . الميزانية العمومية إلا إذا اتبع الاسلوب الفني في ذلك .

ز- **اعتمادات البرامج** : هي طريقة تربط بموافقة السلطة التشريعية ، وهذا على قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج : Lai e programme وهو برنامج مالي لعدة سنوات

¹- المادة 31 من القانون 17/84 .

²- عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992 ، ص 300.

وله اعتمادات مالية خاصة ، وهذا البرنامج يقسم إلى عدة سنوات ، ولكل واحد الاعتمادات الضرورية¹ ويعتبر هذا عمل سياسي وفق برنامج مخطط لعدة سنوات تعتمد الدولة ، وهو إجراء يمكن من خلاله تفادي الأثر السلبي على مبدأ السنوية الذي هو في الميزانية.² وتهدف هذه البرامج إلى توجيه التنمية الاقتصادية في البلاد ، وذلك عن طريق رسم استراتيجية اقتصادية طويلة الامد ، لتحقيق أهداف اقتصادية سواء كانت في تحقيق بنية تحتية أو في انجاز مشاريع كبرى يستلزم مدة زمنية طويلة أي اكثر من سنة مدنية ، وهو محالف ليذكر السنوية.

الفرع الثاني : تقدير الإيرادات لآجل التنمية الاقتصادية

ان تقدير الارادات العمومية عملية صعبة حيث أنها لا بد التنبؤ بكل التغيرات الاقتصادية لأجل تحديد مختلف الاجراءات الخاصة الضرائب باعتبار أن الضرائب من بين المصادر الأساسية للدولة . وتنقسم كيفية الإيرادات بدورها إلى إيرادات ثابتة وأخرى متغيرة .

1-الإيرادات الثابتة : هي التي يمكن تقديرها مسبقا بوجه دقيق، أو قريب من الدقة باعتبارها

مستقرة ولا تخضع كثيرا للتقلبات مثل ربع أملاك الدولة³.

تحديد مقدار هذه الإيرادات على قاعدة السنة قبل الاخيرة إلى استرشاد نتائج أخر ميزانية نفذت وتضاف القاعدة السابقة قاعدة الزيادات التي تم بموجبها إضافة نسبة مؤوية تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حددت في الإيرادات العامة خلال خمس سنوات السابقة⁴.

2-الإيرادات المتغيرة : هي إيرادات تتغير وتتبدل من سنة إلى أخرى ولا يمكن التنبؤ بها إلا

بصورة تقريبية، وهذا التقسيم يشكل القسم الأكبر من واردات الدولة وتمثل في الضرائب والرسوم بصورة عامة كإيرادات ضريبة الانتاج الزراعي التي تتبع حالة المرسوم الزراعي⁵.

هذا ولما كان الغالب تحري أقرب الارقام إلى الحقيقة، فإنه لا بد من أسس عملية مدروسة تبعد عن الخطأ ولذلك تطبق الدول في هذا الميدان أساليب متعددة ومنها :الطريقة الآلية لتقدير والضريبة المباشرة للتقدير .

¹- عادل أحمد حشيش : المرجع السابق ، ص 301.

²-bigaitharistain.finance et droit budgétaire edition.marketing.paris1995.p53

³- على زغود ، المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005، ص 109.

⁴-سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ، ص 369.

⁵ - على زغود ، (مرجع سابق) ، ص 109.

أ- الطريقة الآلية لتقدير الإيرادات :

يتم تقدير الإيرادات وفق هذه الطريقة بصفة آلية وذلك دون إعطاء أي سلطة تقديرية للقائمين عن عملية تحضير مشروع الميزانية العمومية وذلك لتدخل في الإيرادات حيث تستند إلى الطريقة السنة ما قبل الأخيرة Pénultième année بمعنى أن الإيرادات تحسب على أساس تحصيلها في السنة الماضية المسجلة في الحساب الختامي بالإضافة إلى أسلوب الزيادة أو النقص النسبي وطريقة المتوسطات¹.

مثال لإعداد ميزانية سنة 2020 إذ تم ذلك خلال سنة 2019 . ويستند في الأرقام والنتائج على الأرقام التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ ميزانية سنة 2018 وبسير كذلك بطريقة التقديم القياسي ، والذي يقضي بتخمين أرقام واردات السنة س+ 1 بالقياس إلى أرقام الواردات الفعلية الحاصلة في الدورة الحماية والاختيرة س- 1².

ب- الطريقة المباشرة لتقدير الإيرادات : تعتبر هذه الطريقة إلى التنبؤ باتجاهات أي مصدر من مصادر الإيرادات العامة والمباشرة على حدة وتقديرها وفق دراسة دقيقة² . حيث أن السلطة المختصة تعلم كل مؤسسات القطاع العام ، إرسال توقعاتها بخصوص مبيعاتها وإيراداتها المستقبلية ، بالإضافة إلى عمل الوزارات في دراسة إمكانية تقدير إيراداتها وأوجه التحصيل التي يتوقع تحصيلها (ضرائب ورسوم) ويتولى وزارة المالية تجميع هذه التقديرات المتوقعة في السنة المقبلة. إن هذه الطريقة أو هذا التقدير يربط بمستوى النشاط الاقتصادي العام ، والذي تحكم فيه الأوضاع الاقتصادية ، أي أنه في فترة الرخاء والانتعاش الاقتصادي يزداد الدخل والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات أي أن حصيلة الضرائب ترتفع والعكس في حالة الكساد حيث تقل فعالية النشاط الاقتصادي وبالتالي تقل حصيلة الإيرادات ويزداد حجم النفقات العمومية مما يؤدي إلى عائق ويثير بعض الصعوبات على لجان تقدير الإيرادات وهذا ما يؤدي بنا إلى دراسة معمقة وتحليل دقيق في جمع عناصر الاقتصاد الوطني من مؤشرات وتغيرات اقتصادية بوجه عام .

إن هذه الطريقة تؤدي بشكل مباشر في توجيه الميزانية والتنمية الاقتصادية في الجزائر تؤدي بشكل مباشر في توجيه الميزانية والتنمية الاقتصادية في الجزائر وذلك لارتباط هذه الضريبة

¹- سوزي عدلي ناشد ، (مرجع سابق) ، ص 301.

²- أحمد عادل حشيش : (مرجع سابق) ، ص 301.

بالاقتصاد الوطني بوجه عام بالإضافة إلى ارتباطه بمؤشرات اقتصادية لها دور في توجيه الهيئة الاقتصادية في الجزائر وفق هذا الأسلوب، وتعتبر هذه الضريبة قريبة من الواقع ولها تأثير مباشر وهذا ونجد أن اغلب خبراء المشاريع الاقتصادية والمالية ينصحون بالاعتماد على هذه الطريقة في تقدير الإيرادات ، الخاصة بالسنوات المنتهية بعيدا عن المبالغة والتفريط .

وهناك تعريف آخر لهذه الطريقة المباشرة وهي أن يترك الحرية للسلطة المختصة بإعداد الميزانية بأن تقع الأرقام التي تراها مناسبة للأوضاع¹ ولمؤشرات اقتصادية والتغيرات التشريعية، في موضوع الإيرادات سيما الضريبة منها² .

ومن خلال تدخل السلطة في هذا الموضوع في تقدير النفقات وذلك لأجل اعتبارات شرعية في مجال الضرائب يمكن أن يقول أن هناك دور كبير من قبل السلطة التشريعية في توجيه التنمية الاقتصادية في الجزائر وذلك عن طريق اعتماد قوانين جديدة في الضرائب والرسوم وبتغيير عملية تحضير الميزانية العمومية في الجزائر من قبل الأعمال الادارية والتي تشرف عليها السلطة التنفيذية باعتبارات تاريخية وسياسية إلا انها تحتاج إلى ترخيص من البرلمان باعتبارها وأنها أرقام الاجمالية بمبالغ الإيرادات العمومية والنفقات العمومية لمدة سنة والتي يتطلب الاشارة البرلمانية ، الأمر الذي سيزيد دور البرلمان في العملية التشريعية والإذن والمصادقة على مشروع الميزانية يعني أنه رخص للحكومة الشروع في عملية التنفيذ، أي القيام بتحصيل الضرائب والأمر وكذلك أنه يصادق على عمل الحكومة في مجال التنمية الاقتصادية بشكل غير مباشر وفق استراتيجية وخطط وبرامج تحتويها الميزانية العامة بشكل غير مباشر.

الفرع الثالث أثر ترشيد الإنفاق العام على التنمية الاقتصادية

الأصل في ميزانية الدولة أنها تمتاز بمبدأ التوازن أي أن جملة النفقات تساوي جملة الإيرادات و لكن في بعض الأحيان التحقق هذا التوازن بالشكل الذي تريده الحكومة ،ويظهر مايسمى بعجز الموازنة العامة و الذي يعني أن إيرادات الدولة ال تستطيع أن تلبى نفقاتها .وبذلك تسعى الحكومات من أجل تقليص هذا العجز بإتباع لسياسة ترشيد الإنفاق العام بحيث تستثني المصروفات غير الضرورية في السنة المالية 1 التي توجب تقليص الإنفاق العام مع تأجيل تنفيذ المشاريع التي يمكن تنفيذها في ظروف مواتية.

¹-علي زغدود ، مرجع سابق ، ص 110.

²- دنيني يحي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط1 ، 2010 ، ص 110.

إن ترشيد الإنفاق العام يعد أفضل الأساليب لعلاج العجز الموازين ، بحيث إن ترشيد الإنفاق العام يتضمن إعادة تخصيص الموارد بين الدولة و القطاع الخاص وهو مايعني تحويل ملكية عدد من شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص ،ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى علاج أو تخفيض عجز الميزانية من ناحيتين الأولى تخفيض مباشر في عجز الميزانية باعتبار أن التمويل الجاري لهذه المؤسسات قد تقلص أو أنعدم الثانية تتمثل في زيادة موارد الدولة من حصيله بيع أو تأجير هذه الوحدات،ومن الضرائب التي ستفرض على أرباحها و أرباح المساهمين فيها من القطاع الخاص¹.

كما أن ترشيد الإنفاق العام يتضمن تحقيق الفعالية والكفاءة في تخصيص واستخدام الموارد داخل قطاعات الدولة ، و لما كانت الكفاءة تعني تحقيق نفس القدر من المخرجات بقدر أقل من المدخلات ،فإن ذلك يؤدي إلى علاج أو تخفيض عجز الميزانية كنتيجة لتخفيض الإنفاق العام . إن ترشيد الإنفاق العام بما يتضمنه من تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة يعد أسلوب ملائما لعلاج عجز الميزانية انخفاض وتجنب الآثار السلبية المصاحبة أسلوب زيادة موارد الدولة في ظل قصور الطاقة الضريبية ومرونة الجهاز الإنتاجي .و أيضا تجنب الآثار السلبية التي قد تنتج على إثر تخفيض النفقات الرأسمالية لصالح النفقات الجارية. أي أن ترشيد الإنفاق العام يؤدي إلى علاج عجز الميزانية دون أن يكون مصحوبا بتدهور في رأس المال الاجتماعي ،كما انه يتضمن مواجهة حقيقة لمشكلة العجز دون ترحيلها إلى الأجيال القادمة.

وهذا ما أكده وزير المالية، أن مشروع قانون المالية 2020 يراهن على ترشيد النفقات العمومية مستهدفا نفقات تسيير الإدارات العمومية على وجه الخصوص والتي ستراجع بنسبة 20 بالمائة مقارنة بـ2019.

أن "ترشيد النفقات المتوقعة في سنة 2020 استهدف أساسا تخفيض نفقات الدولة من خلال ترشيد نفقات التسيير وخدمات الإدارات".

¹ - دنيدي يحي ،المرجع السابق ، 111

و أن "نفقات الدولة ستسجل تراجعاً بنسبة 20 بالمائة مقارنة بسنة 2019". هذا و تنص ميزانية سنة 2020 على انخفاض يقدر بـ 1,2 بالمائة من نفقات التسيير .

ويتوقع أن "تحافظ النفقات الجارية على النفقات غير القابلة للتخفيض على غرار الأجور وأعباء الضمان الاجتماعي أو تلك المتعلقة بالسير الحسن للهيئات العمومية والتكفل بالاحتياجات الاجتماعية للفئات الهشة"، يضيف الوزير. وعلى الرغم من ضغوطات الميزانية، فإن التحويلات الاجتماعية التي سجلت في الميزانية تم الاحتفاظ بها دون تغيير مقارنة بـ 2019، بما يعادل 1.800 مليار دج، أي بنسبة 8,4 بالمائة من الناتج الداخلي الخام. وتراجعت نفقات التجهيز بـ 1,20 بالمائة، بعد عمليات إعادة ضبط و تأطير نفقات الدولة. هذا وانتقلت النفقات العمومية إلى 1,773 مليار دج، أي بانخفاض - 9,2 % مقارنة بسنة 2019.¹

المطلب الثاني : المراحل التي تمر بها الميزانية العامة في عملية التحضير

تختلف الدول اختلافا كبيرا في الطرق والأساليب المعتمدة للتحضير لمشروع الميزانية العامة للدولة، من أجل بلوغ تقديرات مطابقة للواقع وذلك من خلال اختيار وسائل وأساليب ملائمة، مع الأخذ في الحسبان العوامل المختلفة المؤثرة على كل من النفقات و الإيرادات.

الفرع الاول : على مستوى وزارة المالية.

تعتبر وزارة المالية هي واحدة من أهم وزارة السلطة التنفيذية، حيث أن تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة يعود للحكومة ممثلة بوزير المالية ، باعتبارات عديدة، من جهة لتمتعها بمركز من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، وبالتالي منحت لها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية² ووضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكينها من تطبيق برامجها وفقا لهداف مسطرة، إلى جانب كونها السلطة

¹ - دنيدي يحي ، المرجع السابق ، ص 112.

² - المادة 85 الفقرة مكن الدستور .

يعتبر مخطط الحكومة أهم برنامج لأنه يتضمن وجهة عمل كل القطاعات بجميع جوانبها الاجتماعية والاقتصادية ، ولتحقيق الاهداف المتوقعة خلال الفترة المحددة يجب أن يشمل البرنامج على :

- مخطط كامل يتوفر على إمكانيات وقدرة انجاز المشاريع المختلفة .
- مصادر تمويل المشاريع والمخططات .
- الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إلى جانب آليات وطرق التعاون والتعامل مع الدول الاجنبية .

الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي¹ ومن تقوم بتحضير مشروع الميزانية العامة بما يلاءم الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة ، لأن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة ، وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية ممثلة بوزير المالية هي المسؤولة عن تحضير الميزانية العامة للدولة ، كان لزاما علينا التطرق إلى التطورات التاريخية التي بلها وزارة المالية الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

يقوم وزير المالية في جميع الدول بدور الدول أساسي في إعداد الميزانية العامة للدولة على الصعيدين العملي والقانوني فمن الناحية القانونية يقوم بمجموعة من المهام (يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة من جميع الوزارات ويضيف عليها مشروع نفقات وزارته ينفرد بإعداد ميزانية الإيرادات ، بأشكالها ومصادرها المختلفة باعتبار أن بقية الوزراء هم وزراء إنفاق ، يتحمل مسؤولية التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها² يعد لائحة الأسباب الموجبة لمشروع الموازنة أو بما يعرف بخطاب الميزانية) ونتيجة لهذه المهام الصعبة التي يتولاها وزير المالية ، جعلت بعض الكتاب يحددون المميزات الشخصية والعلمية التي يجب أم يتجلى بها وزير المالية ليتمكن القيام بمهمته ، واهم هذه الميزات (التعمق بالشؤون الاقتصادية والمالية والإدارية ، معرفة أوضاع الدولة من هذه النواحي معرفة دقيقة)، ولما كان من الصعب أن تتوفر هذه الصفات في شخص واحد مهما اتسع اطلاعه، وقويت حجته، فإن كثيرا من الدول توزع أعباء هذه الاعمال بين عدد من الأشخاص أصحاب الاختصاص³ ونقصد بالجانب القانوني في الجزائر هي تسليط الضوء على المراسيم التنفيذية التي حددت صلاحيات وزير المالية في مجال الميزانية العامة للدولة في الجزائر منذ الاستقلال على يومنا هذا ، مما يجعلنا أما مقارنة قانونية بين المراسيم التي نصت على صلاحيات وزير المالية، وحسب نص المادة (6) من هذا المرسوم التنفيذي 54/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية ، فإن صلاحيات وزير المالية يمكن اختصارها فيما يلي :

¹- زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، رسالة دكتوراء ، جامعة تيزي وزو ، 2011، ص 97.

²- محمد طاقة ، هدى العزلاوي ، اقتصاديا المالية العامة ، دار الميسرة ، الطبعة الثانية ، 2010، عمان ، ص 186.

³- كما فعلت الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث أناطت هذه المهمة بمكتب خاص يدعي مكتب الموازنة يرتبط برئيس الدولة مباشرة ويعمل بتوجيهاته وتعليماته ، وله مندوب في كل وزارة .

يبادر بالاتصال مع السلطات المعنية بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاداري والهيئات العمومية المماثلة ويطبق التدابير والاعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة وتقديمها والتصويت عليها بالإضافة أنه يقوم بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية بالإضافة أنه يقوم بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيقي الاهداف المحددة في برنامج الحكومة .

يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات الملتمزم بها وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري والهيئات المماثلة ويقترحه، ويبيدي رأيه في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة لا سيما العناصر المكونة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المرتبطة بموظفي الادارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة، يبادر بالمناهج الحديثة في تسيير الميزانية العامة للدولة ويطبقها ويقوم نتائجها ويتابع تنفيذ ميزانية الدولة ويسهر على ضمان التوازن بين إيرادات ونفقات الميزانية .

يبادر بأي دراسة مستقبلية تتعلق بميزانية الدولة¹

إن المرسوم التنفيذي 189/90 المتعلق باختصاصات وزير الاقتصاد نجده نص تماما على الصلاحيات المخولة لوزير المالية بموجب المرسوم 54/95 مع اختلاف بسيط في العناصر الأخيرة².

بينما نجد أن المادة 14 التي تتكلم عن دور الوزير في الميزانية العامة من المرسوم 237 /82 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية نجد أن المادة أعطت للوزير في مجال الميزانية ترسانة من الاختصاصات الكبيرة والمعقدة حيث يمكن حصرها فيما يلي :

1- تدابير تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها وتطبيقها والمتعلقة بما يأتي : (إعداد هذه الميزانيات وعرضها وإقرارها والتصديق عليها ، وتنفيذ التدابير المتعلقة بالإيرادات والنفقات وتوازن الميزانيات وذلك طبقا للإجراءات والأحكام القانونية واحترام الاجراءات والاحكام القانونية التي يطبقها في مجال الميزانية الآمرون بالصرف والمحاسبون وأجهزة المراقبة) .

¹- المرسوم التنفيذي رقم 54 /95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية ، المادة 06.

²- المرسوم التنفيذي رقم 90 / 189 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق 23 يونيو سنة 1990 يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد .

2- تدابير دراسة النصوص التمهيدية المتعلقة بالمواضيع التي تخضع لصلاحياته في مجال الميزانية وإعدادها وعرضها ولا سيما فيما يتعلق بما يأتي¹ : التقييم المسبق للانعكاس المالي على الميزانيات وكل تدبير في طور الاعداد وتحليل النتائج المباشرة وأو غير المباشر على الميزانية الناجمة عن النصوص التشريعية التمهيدية او التنظيمية او المعاهدات او الاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى تطابق مشاريع التدابير المقترحة، مع التوجيهات والتعليمات المتعلقة بالميزانية ومع أهداف توازن الميزانية خاصة والتوازن المالي والاقتصادي بصفة عامة .

3- التدابير المتعلقة بما يلي²: برمجة النشاطات الميزانية على كل المستويات التي لها صلة بتطبيق مقاييس مخططات التنمية والسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية وأهدافها والتطبيق في مجال الميزانية للوسائل التي تدخل في إطار اختصاصاته في اطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى يعمل على تطابق تقديرات الميزانية مع توجيهات الحكومة ومع أهداف مخططات التنمية، وتحديد معطيات الميزانية الاجتماعية للأمة ووسائلها ومضمونها.³

4- دراسة العمليات التقنية وإعدادها وعرضها وتطبيقها والتي تتعلق بجميع المعطيات والمعلومات الاحصائية واستغلالها المتعلقة بتحضير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية على مختلف أنواعها وتنفيذها ومراقبتها، ودراسة وتحضير المعطيات والتدابير اللازمة لتحديد السياسة الوطنية في مجال الميزانية وتطبيقها، وأعمال الدراسات وتطبيق سياسة اللامركزية المتعلقة بتسيير الميزانية⁴.

وفي الاخير ومن خلال المهام التي يقوم بها وزير المالية فهو يعتبر الممرز والمبرمج والحكم لكل احتياجات مختلف الدوائر الوزارية وكذا الجماعات المحلية في إطار برامج التجهيز العمومي ، ورغم تطبيق نظام سياسي رئاسي في الجزائر ، والذي يتطلب كما هو معروف في هذه الانظمة أن

¹ - تنص المادة 37 من الأمر الفرنسي رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية انه " تحت سلطة الوزير الأول يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية والتي تضبط في مجلس الوزراء " ومنها إقصاء صريح الاقتراحات قوانين المالية التي يتقدم بها النواب .

² نصت الفقرة الأولى من المادة 07 من الدستور الامريكي على تقييد واحد لحق المبادرة في مجلس الشيوخ ، أن القوانين ذات الأثر في تعديل الايرادات تكون لمجلس الممثلين ، إلا أن مجلس الشيوخ الحق لتقديم اقتراح يحول إلى اللجنة المالية قبل يوم ثم يناقش من طرف مجلس الممثلين وبعد توقيع مشروع الميزانية من قبل رئيس المجلسين يحال للرئيس ليصبح قانونا ، خلافا لما هو معمول به في بريطانيا وفرنسا ، حيث ينتهي دور السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية .

³ -مرسوم رقم 237 /82 مؤرخ في 25 رمضان عام 1402 الموافق 17 يوليو سنة 1982 يحدد صلاحيات وزير المالية .

⁴ - في جمهورية مصر العربية تتولى الحكومي عملية إعداد الميزانية العامة للدولة ، لعرضها على مجلس الشعب وذلك قبل شهرين من بدء السنة المالية .

يحضر مشروع قانون المالية من طرف رئيس الحكومة ، فإن سلطة وزير المالية في هذا المجال كانت سامية لغاية 1995م.

لكن منذ هذا التاريخ ، صدر مرسومك تنفيذي يحد من سلطة وزير المالية وذلك كونه يقدم نتائج نشاطاته إلى مجلس الحكومة وإلى مجلس الوزراء ، فبناء على هذا المرسوم ، أصبحت صلاحيات وزير المالية محدودة في مجال تحضير مشروع قانون المالية¹ ، بالإضافة إلى أن الوزير يعتمد في تحضير الميزانية على أجهزة وهيئات تعمل تحت وصايته وتحت رقابته مباشرة.

الفرع الثاني : على مستوى القطاعات الوزارية.

يمكن لنا أن نبرر الدور الفعال للميزانية العمومية وأثره على توجيه التنمية الاقتصادية في الجزائر وهذا على مستوى الادارات العمومية وذلك عن طريق اجراءات قانونية بحتة تتكامل ونمط لتوجيه التنمية الاقتصادية في الجزائر وهي توقعات مختلف القطاعات التي تبلور في اطار توجيهات المخططات والبرامج .

وتم إعداد الميزانية العمومية من الأعلى إلى الاسفل حتى أن وزارة المالية ترسل تعليمة لمختلف الاجهزة والمصالح الإدارية يتضمن الخطوط العريضة لسياسة العامة والمغلق بنسبة خفية. بالإضافة إلى استغلال بعض الجداول، حيث ترسل التعليمه مرفقة بالجدول مرسله من طرف المديرية العامة للخزينة إلى كل الدوائر في شهر فيفري بالإضافة إلى توضيح طرق وآليات تقديم تلك المشاريع بعد ذلك تتولى كل وزارة بدورها إعطاء التعليمات القيمة لكل المصالح التابعة لها لاقتراح مشروع الميزانية العمومية لمصالحها، من ثم ترسل كل الجهات الإدارية مشروع ميزانيتها إلى الوزارة الوصية في الآجال المحدد لتتولى بدورها جمع وحصر مجمل التقديرات والشروع في دراستها ومناقشتها لتصل بذلك لإعداد مشروع الميزانية المتعلق بالوزارة ذاتها، ترفق المشاريع بالوثائق المبررة للمبالغ المطلوبة، ويحق للوزارة إلغاء مبالغ أو تخفيضات في حالة المبالغة .

بعدها ترسل مشاريع الميزانية إلى وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) وذلك قصد دراسة التقديرات وبعدها تأتي مرحلة المناقشة مع الوزراء الذي يحاولون التمسك بمطالبهم ، ولكن في حالة المبالغة أو عدم تبرير المبالغ يحق للمديرية تعديلها تطراً للسياسة المتبعة وذلك قصد ترشيد الانفاق والاقتصاد محاربة التبذير والاسراف .وتغير المرحلة الإدارية في اعداد مشاريع الميزانية

¹ - دنيدي يحي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2010 ، ص 95.

العمومية مرحلة هامة باختياراتها يعطي كافة الادارة العمومية ممثلة في الوزارات بالتدخل في اعداد الميزانية العمومية وذلك بإنجاز وتصدير نفقات من الأسفل إلى الأعلى وفق الخطوات السالفة الذكر، مما يؤثر على توجيه التنمية الاقتصادية في الدولة وذلك في طريق غير مباشر في هذه المرحلة.

غير انه لا يعتبر هذا التدخل عاملا فعالا لان اقتراحات كل الوزارات قابلة للتحسين عن طريق وزارة المالية المهنية من خرق الوزارة في حد ذاتها، وذلك بسبب المغالاة في الانفاق أو التبذير أو ترشيد النفقات .

بعد المناقشة لمشروع الميزانية الخاص بكل الدوائر الوزارية بالإضافة إلى ميزانية وزارة المالية، مع اضافة المديرية العامة للضرائب التي تتدخل لدراسة ومشاريع القوانين إلى جانب مختلف المديريات التي تم حذفها بعد عصرنة الميزانية منها مديرية السياسات الميزانية والمديرية العامة للميزانية¹ وتم الإعداد على أساس التقارير التي أعدت من طرف المصالح المتعددة، كالمراقب المالي إلى جانب استغلال الحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي² الخاصة وللعمليات المالية المتعلقة بالميزانية.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم : 07 / 364 المؤرخ في 207/11/28 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، ج ، عدد 75 سنة 2007.

- نعت المادة 03 من القوانين المرسومة : على تكلف المديرية العامة للميزانية كما يلي " :
المساهمة في إعداد سياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية ، المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصه ، دراسة اقتراح أي أجزاء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها ، إعداد مشروع الميزانية .
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها .
- العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والادارات العمومية وتحويلها وإغائها والمادة توزيعها .
- المساهمة فيما يخصها في دراسة وتحضير وتطبيق الاتفاقيات الدولية ذات الأثر المالي على الميزانية .
- متابعة اصلاح الميزانية وتنفيذها .

² - نعت المادة 33 من القانون رقم : 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على : : تعد محاسب عموميا في هذه الاحكام ، كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات ، ضمن دراسة الاموال والممتلكات والعائدات والمواد ، حركة حسابات الموارد .
- القانون رقم : 21 / 90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر ، عدد 35.

المبحث الثاني : اثر اعتماد الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية.

تعتبر السلطة التشريعية الممثلة بمجلسها (المجلس الوطني الشعبي، ومجلس الأمة) السلطة المخولة للمصادقة على قانون المالية غير أن سلطات المجلس الوطني الشعبي أوسع في حالة الجزائر وذلك من خلال هيمنة المجلس الشعبي الوطني في المناقشة والاقتراح والتعديل بقصد إحداث التغييرات ورفع المستوى المعيشي وتحسين الدخل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية.

المطلب الأول : مناقشة مشروع الميزانية.

من الوظائف الهامة التي تشرف عليها السلطة التشريعية مناقشة مشروع الميزانية من خلال دراسة مشاريع القوانين على مستوى لجنة المالية والميزانية التي تعتبر العمود الفقري للبرلمان، حيث تعمل على تقديم اقتراحاتها وتعديلاتها من أجل توجيه التنمية الاقتصادية

الفرع الاول : على مستوى لجنة المالية والميزانية.

في كل مجلس نيابي لجنة مهمتها دراسة مشروع الميزانية العامة أو كل المشاريع المالية قبل عرضها على هيئة المجلس العامة ، وتسمى لجنة الميزانية وفي هذه الحالة تقتصر صلاحيتها على دراسة مشروع الميزانية العامة أما إذا سميت اللجنة المالية عندئذ تشمل صلاحيتها مشروع الميزانية جميع المشاريع التي لها ضفة المالية¹.

ويبدأ إجراء الاعتماد بتقديم الحكومة لمشروع الميزانية للسلطة التشريعية ، وبمجرد تسليم المشروع تقوم اللجنة المالية بدراسته جملة وتفصيلا.

حيث بعد صدور الصيغة النهائية لمشروع للميزانية العامة التي تعد من قبل وزارة المالية ممثلة بوزير المالية يتم رفعها إلى السلطة التشريعية من اجل اتخاذ القرار باعتمادها ، حتى يصبح مشروع الميزانية العامة بصيغة نهائية قابلة للتنفيذ ، وذلك لأن السلطة التشريعية هي الجهة ذات الاختصاص ، لأنها تمثل الشعب الذي يتحمل الابعاء المالية التي تتضمنها الميزانية والتي تمثل إيراداتها وهو المنتفع بنفقاتها ، وبالتالي ضرورة اتخاذ قرار باعتماد الميزانية العامة من قبل المجتمع ، وذلك من خلال ممثله في السلطة التشريعية.

وفي الجزائر للجنة تسمى لجنة المالية والميزانية حيث تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة والقرض

¹ - جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص 134.

وبالبنوك ، والتأمينات¹، غير أنه لا يمكن اعتماد مشروع الميزانية العامة إلا بعد ان يصادق عليه البرلمان بغرفتيه (مجلس الشعبي الوطني ، مجلس الامة) حيث يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، ويصوت المجلس الشعبي الوطني² على المشروع المذكور في مدة أقصاها سبعة وأربعون يوما (47) ابتداء من تاريخ إيداعه، يعد الاجتماع الأول للجنة المالية والميزانية اجتماعا تمهيديا يخصص لضبط الجدول الزمني التقريرى لاجتماعات اللجنة، وتحديد منهجية العمل مع اعتمادها في دراسة التدابير المقترحة في مشروع قانون المالية ، وتحديد قائمة الوزراء الذين سوف يستمع إليهم بالمناسبة إضافة إلى عرض وزير المالية والاستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات والهيئات المعنية .

ولذلك عندما يودع مشروع قانون المالية بمكتب المجلس الشعبي الوطني ، يتم تحويله على الفور للجنة المالية والميزانية ، باعتبارها اللجنة المختصة التي من جهتها تشرع في دراسة هذا المشروع تحضيرا للمناقشة العامة ، هذه اللجنة هي جهاز العمل للمجلس الشعبي الوطني في مجال المالية والميزانية ، حيث تبرز بمثابة المحاور المقبولة للحكومة فهي مكلفة نظريا بمهمة إعلامية من أجل تقديم توضيحات للمجلس³.

إن الأهمية التي يحظى بها هذا المشروع (مشروع قانون المالية) تجعل كل الهيئات المعنية في المجلس الشعبي الوطني في حالة ترقب لاستقبال المشروع والانطلاق في الدراسة والمناقشة وخاصة مكتب المجلس ومكتب اللجنة المختصة ، وذلك غالبا ما يحول مكتب المجلس مشروع قانون المالية يوم إيداعه ليتولى رئيس لجنة المالية والميزانية في نفس اليوم استدعاء أعضاء اللجنة للاجتماع في أقرب الآجال ، بالإضافة إلى أهمية المشروع وضرورة الالتزام بالآجال القانونية وحسن الاستفادة منها في دراسة ومناقشة واثراء المشروع.

¹ - قانون رقم 17/84، الجريدة الرسمية عدد 28 سنة 1984 . المادة 05.

² - العديد من البرلمانات تحوز إجراءات تتعلق بنقاشات الاستعجال ، وبما أن هذه النقاشات تسمح بطرح مشاكل تتسبب في انتقاد الحكومة ، ينبغي اعتبارها كوسيلة مراقبة عمل الحكومة .

³ - جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ذكره ، ص 181.

الفرع الثاني : التعديلات المقترحة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية.

1- الجدول الزمني لاجتماع لجنة المالية والميزانية.

تحرص لجنة المالية والميزانية ، على ضبط جدول زمني يمكنها من إنجاز أعمالها والتصويت على قانون المالية نهاية المدة القانونية المحددة للمجلس ، والتي أقصاها سبعة وأربعون يوما (47) ، ولذلك يكون بين مكتب اللجنة ومكتب مجلس التشاور والتنسيق المستمر خلال هذه المدة¹.

ومن أهم العناصر التي يتضمنها جدول الاعمال ما يلي :

- اجتماع تمهيدي لضبط الجدول الزمني لاجتماعات اللجنة وكذلك تحديد منهجية دراسة مشروع قانون المالية ، بالإضافة إلى دراسة أحكام مشروع قانون المالية ، وتقديم مشروع قانون المالية والميزانية من طرف ممثل الحكومة .

- الشرع في اعداد التقرير التمهيدي والصياغة الأولية للأحكام المعدلة لمشروع القانون ودراسة الميزانية القطاعية من خلال الاستماع إلى مسؤوليها وخاصة الوزراء² بالإضافة إلى الصياغة النهائية للتقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية .

- طبع التقرير وتوزيعه على جميع النواب قبل الجلسات العامة للمناقشات ودراسة تعديلات النواب عن مشروع قانون المالية التي يحيلها مكتب المجلس على اللجنة ، كذلك صياغة التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية .

- دراسة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني³ ، وطبع التقرير التكميلي عن مشروع القانون ، وتوزيعه قبل الجلسة العامة للتصويت والتصويت على المشروع (مشروع قانون المالية) .

2- منهجية العمل لدراسة التدابير المقترحة لمشروع قانون المالية :

تتضمن منهجية العمل اعتمادها في دراسة التدابير المقترحة في مشروع قانون المالية ما يلي⁴:

¹- أنظر المادة 120 من الدستور الصادر في 1996/11/28، لسنة 1996.

²- جمال لعامرة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ذكره ، ص 181.

³- لقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن كل مادة خارجة عن نطاق صلاحيات المجلس التشريعي تدخل في الأمور التنظيمية التي تعود للحكومة حق اتخاذ القرارات بشأنها .

والمادة 34 منه ذكرت على سبيل الحصر مجالات تدخله (المجلس) وبذلك أصبحت الحومة المشرع الفعلي والعادي بدلا من البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل والذي تحول إلى اختصاص استثنائي .

⁴- جمال لعامرة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ذكره ، ص 182.

- الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة وزير المالية ، حول مشروع قانون المالية والميزانية ومناقشته وتحديد المواد التي تتم دراستها بحضور وزير المالية أو ممثلي وزارته وخاصة المدير العام للميزانية والمدير العام للضرائب .

- تحديد المواد التي توضع بحضور مسؤولي القطاعات ، الوزراء المعنيون ومسؤولو الهيئات الأخرى وتحديد المواد التي تدرس بحضور إدارات أخرى من وزارة المالية كالخزينة العمومية والمديرية العامة للمحاسبة والمديرية العامة لأموال الدولة ، ومديرية الجمارك وغيرها .

- الاتفاق على الكيفية التي تتم بها التعديلات من طرف اللجنة ، ودراسة اقتراحات التعديلات التي يتقدم بها أعضاء اللجنة والاتفاق على الصياغة النهائية للتقرير التمهيدي والتقرير التكميلي .

3-الاستماع إلى مسؤولي الميزانيات القطاعية :

بالإضافة إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية الذي عادة ما يكون مرفوقا بالوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان والإطارات السامية لوزارة المالية ،تستمع لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني إلى بعض الوزراء ومسؤولي هيئات أخرى ، وفي الواقع لا توجد مقاييس قانونية تضبط ذلك ، وإنما تحدد القائمة على المعيار أولوية في برنامج الحكومة والأهمية الواسعة التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع للوزير المعني بمناسبة دراسة أي مشروع قانون المالية ، والسؤال الذي يطرح الآن هو : ما هي المعايير التي على أساسها تحدد قائمة مسؤولي القطاعات ، والهيئات الوطنية التي سوف يتم يستمع إليها¹؟

الفرع الثاني : دور وزير المالية في مناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة

إن البرلمان في الجزائر لم يتدخل أبدا في تحضير قانون المالية²، باعتبار ان دوره يبقى في المصادقة على مشروع الحكومة ، إذ أن تقسيم الأدوار بهذا الشكل هو نتيجة لظاهرة عالمية ، وفي المقابل فقد أقيمت القوانين على عائق الحكومة القيام ببعض الواجبات ، بهدف تحقيق نوع من التوازن بين السلطات ، وربما تكون نية وزير المالية في سنة 2000 قاصدة هذا الغرض ، عندما صرح أمام أعضاء مجلس الأمة بمناسبة تقديم مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2000 للمصادقة عليه ، باشتراك البرلمانين في تحضير قوانين المالية ، إلا أن وعده لم يتحقق³ .

¹ - جمال لعامرة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ذكره ، ص 183.

² - مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 2010/03 ، ص 09.

³ - زكرياء برزيق ، مرجع سابق ، ص 48.

وفي غالب الأحيان يقوم وزير المالية بتدخلات هامة متعلق مشروع قانون المالية لسنة وبالعديد من المسائل الأخرى التي تهم المواطنين بالدرجة الأولى ، حيث يفتح المناقشة عادة وزير المالية بخطاب فيه (سياق الأزمة المالية العالمية تأطير قانون المالية لسنة المالية وبالأهداف المقررة له من قبل الحكومة ، الاحكام التشريعية وبالبعض منها على وجه الخصوص ، الميزانية ومختلف مكوناتها ، أخيرا مختلف عناصر الرد على الاسئلة الخاصة).¹

وقد كان رد وزير المالية على تساؤلات أعضاء البرلمان في مناقشة قانون المالية لسنة 2020م.

يتوقع مشروع قانون المالية 2020 الذي أقره مجلس الحكومة انخفاضا بنسبة 7,7% في مداخيل الميزانية و 9,2% في نفقات الميزانية وهو ما يعني عجزا في الميزانية يعادل 7,2% من الناتج الداخلي الخام و عجزا في الخزينة يعادل 11,4% من الناتج الداخلي الخام. فيما يلي أهم أرقام مشروع قانون المالية 2020 المقدمة من طرف وزير المالية محمد لوكال في حديث خص به وأج اليوم الثلاثاء.

تم وضع الإطار الاقتصادي الكلي لمشروع قانون المالية على أساس:

- سعر مرجعي لبرميل النفط يعادل 50 دولار و سعر السوق ب60 دولار.

- سعر الصرف ب123 دج/1 دولار.

- نسبة تضخم مقدرة ب 4,10% .

- نسبة نمو مقدرة ب 1,9% (مقابل 2,6% في توقعات 2019).

الإيرادات :

- سترتفع إيرادات الميزانية إلى 6.239,7 مليار دج سنة 2020 (-7,7%) .

- سترتفع مداخيل الجباية النفطية المسجلة في الميزانية إلى 2.200,3 مليار دج (مقابل

2,714 مليار دج سنة 2019).

- و ستعرف مداخيل الجباية ارتفاعا بنسبة 8,6% أي ما يعادل 3.029,9 مليار دج مقابل

2.790,5 مليار دج سنة 2019.

¹ - جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ذكره ، ص 184.

النفقات :

- ستستقر نفقات الميزانية في حدود 7.773،1 مليار دج مقابل 8.557،2 مليار دج سنة 2019 مسجلة انخفاضا ب 9،2% .

- وستستقر نفقات التشغيل في حدود 4.893،4 مليار دج مسجلة انخفاضا ب 1،2 % مقارنة بسنة 2019.

- وسيغطي مشروع قانون المالية 2020 ما يعادل 33.179 منصبا ماليا من بينها 16.117 منصب جديد من شأنها التكفل بتسيير 1.353 مؤسسة سيتم استلامها من طرف قطاعات الصحة والتربية الوطنية و التعليم العالي و التكوين المهني.

- تم الابقاء على التحويلات الاجتماعية التي لم تتغير مقارنة بسنة 2019 حيث استقرت في حدود 1.798،4 مليار دج أي بنسبة 8،4 % من الناتج الداخلي الخام.

- وستتخفف نفقات التجهيز ب 20،1% من اعتمادات الدفع و 39،7 % من رخص البرامج.

- و ستستقر اعتمادات الدفع في حدود 2.879،7 مليار دج مقابل 3.602،7 مليار دج

سنة 2019 موزعة كالتالي:

2.080،2 مليار دج لتمويل برامج الاستثمار (72،2%) و 799،5 مليار دج لعمليات رأس المال (27،8%).

- و سجل مشروع قانون المالية 2020 مبلغ 569،88 مليار دج خصص منه 290،19 مليار دج للبرنامج الجديد و 279،69 مليار دج في اطار اعادة تقييم المشروع الحالي.

- و تتوقع ميزانية 2020 عجزا في الميزانية ب 1.533،4 مليار دج أي انخفاضا بنسبة 7،2 % مقارنة بالناتج الداخلي الخام مقابل -1.438،1 مليار دج (-9،6 % من الناتج الداخلي الخام لسنة 2019).

- عجز الخزينة يقدر ب 2.435،6 مليار دج، أي ما يعادل - 11،4 بالمائة (مقابل)

-11،5 بالمائة من الناتج الداخلي الخام سنة 2019).

- تراجع قيمة الواردات مقارنة بسنة 2019، بمعدل 12 بالمائة بالنسبة للسلع و 16 بالمائة بالنسبة للخدمات¹.

¹ - لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص 190.

غن المصادر الأساسية لتمويل الميزانية العامة للدولة نصت عليها المادة 11 من قانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية ، وتجدر الإشارة إلى أن المشروع لم يعمل من خلال هذه المادة على ترتيب مورد الميزانية حسب أهميتها أو حسب أي منطق آخر ، وإنما اكتفى بوضع قائمة لمختلف المصادر التي يمكن للدولة أن تلجأ إليها¹.

المطلب الثاني : المرحلة النهائية لاعتماد الميزانية العامة.

بعد عملية المناقشة واقتراح التعديلات تأتي آخر مرحلة لاعتماد الميزانية من خلال التصويت عليها على مستوى البرلمان بغرفتيه

الفرع الاول : على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

إن التصويت في الجلسة العامة هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني ، وتبدأ الجلسة بتقديم التقرير التكميلي الذي يحتوي بالإضافة إلى المقدمة على استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة إليها ، وبعدها في علية التصويت²، ويصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري أو الاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي حيث يقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع ، ويكون تصويت النواب شخصي ، غير أنه في حالة غياب نائب يمكنه أن يوكل أحد زملائه لتصويت نيابة عنه ، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد³، ويدرس مشروع قانون المالية حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة ، كما أسلفنا ويجري التصويت برفع اليد⁴.

أولا : تقرير التكميلي لمشروع الميزانية :

يهدف التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية إلى إبراز محتوى الجلسات التي تعقدها لجنة المالية والميزانية لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال إليها من طرف مكتب المجلس ولذلك يتضمن التقرير التكميلي جزأين هما مقدمة التقرير وموضوع التقرير .

¹-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية ، تمويل الميزانية العامة للدولة الجزائرية ، الجزء 33 ، رقم 03 ، 1995.

²-المادة 30 من الدستور الجزائري الصادر في 28 /11 /1996 ، ج ر 61 لسنة 1996.

³-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، مؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 13 ماي 2000 ، المادة 63.

⁴- عمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص 196.

1- مقدمة التقرير عن مشروع قانون المالية :

تولى لجنة المالية والميزانية إعداد التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية فور إحالة اقتراحات التعديلات عليها وبداية دراستها بحضور ممثلي الحكومة ، و مندوبي أصحاب التعديلات وتتضمن مقدمة التقرير العناصر التالية :

(الإشارة إلى مرجعية عمل اللجنة والمتعلقة بأحكام المادتين 44 و 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، تاريخ إحالة اقتراحات التعديلات على اللجنة ، الإشارة إلى حضور مندوب أصحاب التعديلات وممثل الحكومة النواب الاشارة إلى بعض الاهتمامات التي كرس على مستوى جملة من التدابير ، أو بلورت في شكل توصيات بناء على التزام الحكومة بالتكفل بهذه الاهتمامات لاحقا مبررات استبعاد اللجنة لبعض التعديلات المقترحة¹، محاور التعديلات المتكفل بها سواء بمبادرة اللجنة أو باتفاق الاطراف المختلفة).

2-موضوع التقرير عن مشروع قانون المالية :

يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الاشارة إلى كل التعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ، مبنية حسب ما وردت في مشروع القانون ، ويتم ذلك وفقا للمنهجية التالية :

- رقم المادة كما وردت في مشروع قانون المالية ، فإذا عدلتها لجنة المالية والميزانية في تقريرها التمهيدي فإنه يشار إلى ذلك بإضافة عبارة "معدلة " مثل المكادة 04 معدلة .
- عدد التعديلات الواردة على المادة .
- الرقم التسلسلي لإيداع التعديل واسم ولقب مندوب أصحابه .
- مضمون التعديل .
- رأي اللجنة ، حيث تبدي اللجنة رأيها بالرفض أو القبول وتعلل ذلك .
- اقتراح اللجنة ، عادة ما تقترح اللجنة التصويت على المادة كما وردت في مشروع القانون أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة .

¹- نذكر على سبيل المثال ، ما جاء في التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية لسنة 2001 ، نوفمبر 2000 ، ص 3 " التعديلات التي تجد أساسها في نطاق تشريعي أكثر ملائمة والتعديلات التي تتعارض مع الطابع الايديولوجي للنظام الاقتصادي المعتمد والتعديلات ذات الانعكاس المالي المعتبر الذي يتعدى على الخزينة العمومية تغطيته ."

ثانيا : اجراءات التصويت :

يعتبر التصويت مع المناقشة ، الاجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويجري في مرحلتين، المناقشة العامة والمناقشة مادة¹ فيما يخص المناقشة مادة : فإن مندوب الاصحاب يتدخل خلال المناقشة مادة ويصدر كل مادة يحتمل تعديلها، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة وبعض هذه التدخلات تعرض للتصويت كما يتم التصويت على الايرادات العامة للميزانية فضلا عن هذا فإنه يتم التصويت على ما يلي :

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارة ونفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع بالإضافة إلى الحد الاقصى للنفقات المرخص بها ، حسب الشروط المحددة بموجب القانون لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

وإنه وحسب ما سبق نتوصل إلى الملاحظات التالية :

- التصويت على الايرادات العامة قبل النفقات العامة وايرادات ونفقات الميزانيات الملحقة ونفقات الحسابات الخاصة وايرادات الميزانية العامة للدولة تكون موضع التصويت الاجمالي ، أما فيما يتعلق بالنفقات فقد تم تمييز نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.

الفرع الثاني : على مستوى مجلس الأمة.

يدرس المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية ويناقشه ويعدله ويصوت عليه ، وذلك قبل إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه² ، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس الأمة وذلك في غضون عشرة أيام (10)، ويشعر رئيس الجمهورية بهذا الإرسال³.

ويصادق مجلس الامة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي ، خلال أجل أقصاه عشرون يوما (20) ، وقد تتأخر المصادقة على النص المتضمن قانون المالية حيث لا يصادق عليه البرلمان في مدة خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ الايداع، وفي مثل هذه الحالة

¹-القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 20 ذي الحجة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

²- لعمارة جمال ، مرجع سابق ، ص 199.

³-القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 ، تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وكجلس الامة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

تطبق أحكام الاثني عشرية وذلك وفقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية. أو يحدث خلاف بين الغرفتين حول بعض المواد ففي هذه الحالة ، يطلب رئيس الحكومة تجمع لجنة متساوية الاعضاء تتكون من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف أو يتم رفضه وفي كل الحالات فإن البلاد لا ينبغي أن تبقى بدون قانون المالية مع بداية السنة المالية الجديدة وهذا ما يحصل غي تاريخ السلطة التشريعية أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب.

وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، أي خمسة وسبعون (75) من تاريخ إيداعه ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر قوة القانون¹.

ومما سبق فإن البرلمان ينحصر حقه في الموافقة على مشروع الميزانية في جملته أو رفضه برمته²، وفي الحالة الاخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للميزانية العامة وتقديم استقالتها ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في الحقيقة على رفض لسياسات الحكومة مما يعني في التحليل الاخير سحب الثقة منها إلا إذا تم حل هذه الهيئة وإجراء انتخابات نيابية جديدة ، وقد ندعو حاجة الحكومة على طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العامة أثناء تنفيذها.

وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الإضافي من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الميزانية أو نشأة وجه جديد الاتفاق لم يرد في تقديرات الميزانية ويحتاج إلى نفقات لمواجهة فيتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية ، ومما لا شك فيه أن الإكثار من طلب الاعتمادات الإضافية يعد دليلا على عدم دقة تقديرات النفقات في الميزانية وأن العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم.

هذا فضلا عن أن طلب هذه الاعتمادات يؤدي إلى الإخلال بتوازن الميزانية خاصة أنه لا يذكر في طلب الاعتماد الاضافي مورد الايراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية المبالغ الصادرة بها الاعتماد البرلمان المبالغ الايرادات والنفقات الواردة في الميزانية.

¹ - المادة 120 من الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28 ، ج ر 61 لسنة 1996.

² - مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 2010/03 ، ص 09.

لذا فقانون المالية يعد قانونا بالمعنى العضوي لكونه صادرا من السلطة المختصة بالتشريع ، حيث أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف عن اعتماده للنفقات .

فإن اعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها ، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الاجمالي الوارد بقانون الميزانية¹ بل يحق لها كذلك أن تتعد هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك ، فإن كان هناك خطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدره والإيرادات الفعلية.

أما في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة فيختلف إذ يعد هذا الاعتماد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقه، بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث كل باب على حدى ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب إلى بابل آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان المذكور احتراما لقاعدة تخصيص الاعتمادات².

¹-سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 378.

²-محمد عباس محرزى ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات ، ط4 ، 2010 ، ص 366.

خلاصة الفصل :

بما أن الميزانية العامة عبارة عن تقدير للنفقات العامة والإيرادات العامة فان المشكلة الأولى التي تثار عند تحضير الميزانية هي كيفية تقدير أرقام الميزانية تقديرا يقترب من الحقيقة ، لذا من المؤكد أنه كلما كان تحضير الميزانية أقرب الي بداية السنة المالية الجديدة كلما كان التقدير المذكور اقرب إلي الحقيقة ولعل من بين أهم العناصر التي تساعد علي دقة التقدير هي الاستعانة بأرقام الميزانية السابقة والحسابات الختامية السابقة والتي هي أساسها يتم تقدير ميزانية الإيرادات العامة ، ثم النفقات العامة ونفقات الاستثمارات هذا فضلا عن ضرورة مراعات الدقة في إقامة التقديرات اي ان تكون المعطيات التي اعتمدت عليها نابعة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الإحصائية الحقيقية

وإذا كانت عملية تحضير الميزانية العامة للدولة تعود الي وزير المالية فان هناك جهات عديدة تتدخل في تحضيرها تبناها المشرع الجزائري بصدور القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية ، وعلي الرغم من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الا أنه اتضح تفوق وهيمنة وسيطرة الحكومة للمجال المالي ، بحيث يمنع أي تعديل لم يكن من وراءه زيادة الإيرادات ، وبالتالي كيف يمكن أن يتحقق في غياب وثيقة هامة مقررة دستوريا ، تتمثل في قانون ضبط الميزانية الذي يجب أن يقدم بعد انتهاء كل سنة مالية ،

في عملية اعتماد الميزانية تظهر هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة بوزير المالية علي تحضير الميزانية العامة للدولة ،وبالنسبة علي مستوى الإعداد هي أحقية مبررة بعدة أسانيد تعطي للسلطة التنفيذية الأفضلية، كونها الأقدر من الناحيتين التقديرية و التقنية ،وهي التي يناط عليها التنفيذ وتحمل مسؤوليته

بينما على مستوى عملية الاعتماد فالاختصاص الأصلي هو للسلطة التشريعية أو البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،حيث نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بما نسميه اليد القوية في ضل الدستور والتشريع الحالي .

الفصل الثاني

اثر مرحلتي التنفيذ والرقابة الميزانية العامة على التنمية الاقتصادية

تمهيد

لقد حدثت تطورات مهمة في المجتمعات على صعيد التنمية الاقتصادية والمالية في كافة الجوانب ، وذلك باختلاف نشاط الدولة وطبيعة التحولات الاقتصادية والتوسع في نطاق الخدمات العامة وما رافقه من توسع في النفقات العامة للدولة في الميزانية العامة.

هذه التطورات كلها جعلت من تنفيذ الميزانية العامة وحسن الرقابة عليها ،ضمانا مهما لحفظ الأموال العامة وتحقيق مصالح أفراد المجتمع، وتتجلى أهمية الرقابة علي تنفيذ الميزانية العامة للدولة لكونها تشكل وسيلة فعالة لحماية موارد الدولة، في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتوقف عليها تقدم المجتمع وصلاحه، ومحاربة الفساد المالي والإداري.

لذا فقد خصصنا المبحث الاول من هذا الفصل الثاني : مرحلة التنفيذ الميزانية على التنمية الاقتصادية، وسيكون المبحث الثاني: مرحلة الرقابة على الميزانية وأثرها على التنمية الاقتصادية

المبحث الأول: أثر مرحلة التنفيذ الميزانية على التنمية الاقتصادية.

تعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة ، ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ وتختص بها السلطة التنفيذية ، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة.

وبمعنى آخر فإن هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العلمي الملموس فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباته الإيرادات الواردة والمقدرة في الميزانية، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية¹.

المطلب الأول : الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

تختلف الإجراءات التي تتبعها الإدارة في التنفيذ جانب الإنفاق على مرافق الدولة على الإجراءات المتبعة في تحصيل الإيرادات

الفرع الأول : عملية تحصيل الإيرادات وتقدير النفقات

ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ لكافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم . وبناء على هذا سنقسم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين :

أولاً : عملية تحصيل الإيرادات وتقدير النفقات :

1- عمليات تحصيل الإيرادات : كما ذكرنا من قبل تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات ، فإجازتها للنفقات تعني بمجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها ، أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ التزاماً على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها، وإلا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية.

ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية .

وتراعي قواعد عامة في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تمثل في²:

¹- سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 332.

² - مرجع نفسه ، ص 333.

- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وفقا لنص القانون
 - أنه يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير ، وقد كفل المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين ،

كما اعطاها الحق في إجراء الحجر الإداري لتحصيل ديونها ، كما ميز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة بتقريره أن المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها ، فيتم أولا ثم التظلم فيما بعد¹ .
 - لضمان ودقة وسلامة التحصيل فإنه من المقرر وفق القواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة والآخرين المختصين بجبايتها.

2- **عملية تقدير النفقات** : إن إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة أن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال إلا بعد الحصول على موافقة صريحة وفقا للإيرادات السالف بيانها من السلطة التشريعية المختصة بذلك ، وبمعنى آخر فإن الدولة تكون غير ملزمة بالإنفاق كافة المبالغ المعتمدة ، بل تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم تدع إلى الحاجة² .

إن تنفيذ عمليات النفقة العامة تمر بثلاث مراحل إدارية تليها مرحلة محاسبية تعرف بالتسديد أو الدفع :

أ- المرحلة الإدارية :

- الالتزام (الارتباط بالنفقة) : بموجبه تتعهد هيئة عمومية بتحمل عبء معين تصبح بموجبه الدولة مدينة للغير ، كإبرام صفقة أو تعيين موظف أو اقتراض ... وغيرها وتمنح صلاحية تعهد للأمر بالصرف المكلف بتسيير الفصل المحتوي للاعتماد وذلك بعد تأشير الالتزام من طرف المراقب المالي في بعض الحالات .

- التصفية (تحديد النفقة) : تهدف عملية التصفية إلى تحديد المبلغ بدقة والتأكد من حقيقة الدين الذي يقع عبئه على الدولة من خلال تطابق العمل المنجز³ .

¹- فليح حسن خلف ، المالية العامة ، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، 2008 ، ص 323

² - بساعد علي ، المالية العمومية ، المعهد الوطني للمالية ، ديسمبر ، 1992 ، ص 89.

³ - نفس المرجع ، ص 90.

ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الاعمال ، إذ يتعين على دائن الدولة أن ينهي مهامه وأعماله أولاً والتي تسببت في دأئنيته قبل أن تدفع له الدولة المبالغ المدينة بها نتيجة هذه الاعمال حتى يتسنى لها تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي¹.

الأمر بالصرف (الدفع) : وهو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد على شكل أمر موجه من الأمر بالصرف إلى المحاسب من أجل دفع المبلغ المستحق².

ب- المرحلة المحاسبية :

- الدفع (الصرف) : وهي المرحلة المحاسبية : يراقب بصدها المحاسب العمليات الإدارية السابقة ويتأكد من توفر الاعتمادات الكافية وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني وكذلك إنجاز العمل المقصود بالدفع ، بعد ذلك يحرر المحاسب حوالة الدفع ليصب المبلغ في الحساب البنكي أو البريدي أو بواسطة حوالة بريدية لفائدة المعني³.

بعد أن استعرضنا عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات النفقات فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة الموازنة للواقع وبعبارة أخرى كيفية مواجهة الاختلافات بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات العامة.

الفرع الثاني : كيفية مواجهة الاختلافات بين الأرقام التصديرية والأرقام الفعلية.

أ- بالنسبة للنفقات : فإن أسلوب مواجهة هذه الاختلافات يتوقف على مدى التخصيص في اعتماد النفقات ، فإذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات لكل وزارة على حدى أو نوع من أنواع الإنفاق فهي بذلك تخصص كل مبلغ معتمد لنوع معين مكن النفقة وبالتالي فإنه لا يمكن التعديل في هذا التوزيع المعتمد سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموافقة هذه السلطة وتختلف الإيرادات المتبقية للحصول على اعتماد السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة إلى أخرى ، فقد يسمح للسلطة التنفيذية بنقل مبلغ من نوع لآخر أو من بند لآخر داخل نفس الباب دون مرافقة سابقة من السلطة التشريعية ، وقد يخصص في ميزانية كل وزارة مبلغ من المال

¹ - سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 337.

² - على بساعد ، مرجع سابق ، ص 90.

³ - المرجع السابق ، ص 91.

بصفة احتياطية للسحب منه في حالة النقص المقدرة عن المصروفات المحققة على أن تضيف إليه الوزارة إذا ما زادت النفقات التقديرية عن الفعلية وقد تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة¹.

ب- بالنسبة للإيرادات : فإن مخالفة تقديرات إيرادات الدولة للأرقام الفعلية لا يثير العديد من المشاكل ، فيما إذا تعلق بخطأ في تقدير حصيلة كل نوع من الإيرادات المختلفة ، إذا من المتصور أن تعوض خطأ التقدير بعضها البعض ، فالأخطاء بالزيادة تعويض الأخطاء بالناقص دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة وهي : قاعدة عدم تخصيص الإيرادات " ، أما إذا تعلق الخطأ في التقدير بالحصيلة الاجمالية للإيرادات العامة ، وكان الخطأ بالزيادة فإنه يتم الصرف في الزيادة الاجمالية وفقا للنظم والقوانين المعمول بها كل دولة على حدى .وتتور المشكلة في حالة الخطأ في تقدير الحصيلة الاجمالية للإيرادات العامة بالنقصان إذ تضطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسد العجز في الإيرادات مثل الاقتراض أو الإصدار النقدي².

المطلب الثاني : الهيئات المكلفة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة

لا تكفي مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة للشروع في عملية التنفيذ ، وإنما يجب ان توزع الاعتمادات المالية على مختلف الدوائر الوزارية بمقتضى مراسيم تنفيذية، مما يعني انه رخص لكل وزير باستعمال الاعتمادات المالية في المجالات المخصصة لها ، ويقوم كل وزير في حدود صلاحياته بإصدار قرارات تتعلق بتوزيع الاعتمادات علي مختلف الاجهزة والمصالح الإدارية التابعة له.

من خلال هذا المطلب نقوم بتسليط الضوء على السلطة المختصة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة ودور وزارة المالية الذي يسهر على سير عملية التنفيذ، وكذا الهيئات و الأعوان المساعدين له كالأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين باعتبار ان الوزارة المالية هي اهم اجزاء الجهاز الاداري للدولة فانه تلقى على عاتقها هذه المهمة الحساسة

الفرع الاول : السلطة المختصة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة

تعتبر هذه المرحلة من بين أهم المراحل الأساسية في حياة قانون المالية ، حيث تختص بها السلطة التنفيذية تحت إشراف وزارة المالية الذي تعد الجهاز الهام من ضمن اجهزة الدولة نظرا

¹ - عادا احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 307.

² - سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 339.

لأهمية الدور الذي يلعبه وزير المالية¹ ومن أجل ضمان حسن سير عملية التنفيذ على وجه الذي تم تحديده لبلوغ الاهداف العامة ، يستوجب الامر إيجاد وسائل عديدة للوقوف على أوجه الإنفاق والتحصيل.²

من خلال قيام فئة معينة من الموظفين قصد التحقق من مدى احترام النصوص القانونية خاصة منها قانون المحاسبة العمومية ، إلى جانب النصوص التنظيمية المعمول بها ، حيث تختلف الاجراءات المتبعة في تنفيذ النفقة والقيام بعملية التحصيل ، وتعد عملية الانفاق من بين العمليات الصعبة والاساسية التي تثير العديد من المشاكل منها سوء التسيير والمبالغة في الانفاق ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة إخراج محتوياتها إلى حيز التنفيذ ويتم ذلك بشكل رئيسي بتحصيل الايرادات التي أجيّزت وصرف النفقات المعتمد صرفها ، وتقوم السلطة التنفيذية بواسطة أجهزتها المتعددة عن طريق وزرائها ومصالحها بعمليات تنفيذ الميزانية العامة عبر إجراءات قواعد قانونية³.

1-الأعوان المكلفون بالتنفيذ :

يقع على عاتق السلطة التنفيذية ، وحدها مسؤولية التنفيذ ، وتقوم من خلال الوزراء والهيئات والمؤسسات العامة ، ويلاحظ أن تنفيذ الفعلي يمثل الايرادات والنفقات الفعلية التي تتم خلال السنة المالية التي قدرت إيراداتها ومصروفاتها بالميزانية العامة المعتمدة بقانون المالية ، وما ورد بها من ايرادات ومصروفات تمت بطريق التقدير⁴. إذا كان المجال المالي في أغلب الدول منها الجزائر يدخل في دائرة اختصاص الحكومة، إذ أن وزير المالية يتمتع بسلطات واسعة نظرا للدور الأساسي الذي يؤديه في عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، الأمر الذي أكسبه مكانة هامة، حيث يعتبر المجال المالي من بين المجالات الحساسة التي يتدخل فيه وزير المالية ، وتجدر الإشارة إلى أن اختصاصاته تمنحه مراكز متميزا ، حيث أنه يعد الوحيد الذي يحق له القيام بتحصيل الايرادات

¹- انظر المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية .

²- التحصيل هو مجموعة الاجراءات القانونية التي تؤدي إلى نقل الايرادات من المكلف إلى الخزينة العمومية وفقا للقواعد القانونية المعمول بها والمطبقة في هذا الاطار .

³- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الطبعة الأولى ، عمان ، 2008 ، ص 109.

⁴- عبد الله خياطة ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 265.

وتحمل مسؤولية التوازن المالي¹، وسيتم معالجة هذا المحور في نقطتين أساسيتين هما: صلاحيات وزير المالية في عملية التنفيذ والاجهزة المساعدة له في تنفيذ الميزانية العامة².

2- إختصاصات وزير المالية في عملية التنفيذ:

نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 " يقترح الوزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المنتدب للخزينة ، إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما طبقا لأحكام الدستور، عناصر السياسية الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ويعرض نتائج نشاطه على رئيس الحكومة ومجلس الحكومة الوزراء حسب الاشكال والكيفيات والآجال المقررة³، ولتحقيق ذلك خولت له امتيازات قانونية انبثق منها تعاضم سلطته السياسية كالتمتع بحق الاطلاع والتصديق على كل القرارات المتعلقة بالنفقات، ومختلف الوثائق والمستندات ذات الطابع المالي، مما يؤدي به إلى الاطلاع والاحاطة 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 وقانون الميزانية بصفة دائمة .

حيث يعتبر المسؤول الاول عن تنفيذ الميزانية العامة للدولة ومن بين الصلاحيات المسندة له في مجال الميزانية، حيث يعين وزير المالية المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين ، ويتم اعتماد المحاسب العمومي بعد الموافقة التي يعطيها وزير المالية أو ممثله القانوني لتعيين عون محاسب ويخوله صفة المحاسب العمومي، إلا أن التعليم رقم 04 الصادرة بتاريخ 22 فيفري 1997 والمكملة لإجراءات التعليم رقم 07 الصادرة بتاريخ 1993 عن مديرية تنظيم المحاسبة لوزارة المالية .

¹- زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، ص 103.

²- تقسيم عمليات تنفيذ قانون المالية إلى نوعين الأول يتعلق بالأعمال الادارية وهي إنشاء التزام على عائق الدولة ، وتقدير وتصفيته إلى جانب تحقيق الإيرادات ، أما الثاني فهو من الاعمال محاسبية تشمل الدفع وتحصيل الإيرادات .

³- المرسوم التنفيذي رقم 54 /95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية المادة 01.

حيث تنص صراحة على وجوب تفضيل عملية تعيين المحاسبين العموميين على عملية اعتماد المحاسبين العموميين ، بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية ، باستثناء تلك التابعة لقطاعي التربية والتكوين¹.

3-وزير المالية كأمر بالصرف رئيسي

يعرف النظام نوعين من الوزراء، وزراء المرافق العامة أو من يطلق عليهم وزراء ذو حقائق، وكذلك وزراء دولة لا يملكون حقائق* وزير المالية هو الرئيس الإداري علي مستوى وزارة المالية وهو أعلى هرم في وزارته وبالتالي تعود إليه صفة أمر بالصرف رئيسي على مستوى وزارته، إذا أن عملية تسيير اعتمادات وزارة المالية من مصاريف التجهيز ومصاريف التسيير تتم من طرف وزير المالية ولكون أن وزارة المالية هي عبارة عن مجموعة من الهيئات الكبيرة والمعقدة أو هي عبارة عن مجموعة من الوزارات إن صح التعبير، حيث تتكون من خمسة مديريات عامة كبرى وهي المديرية العامة للضرائب و المديرية العامة للجمارك و المديرية العامة للمحاسبة و المديرية العامة للخزينة، و جل هذه المديريات لها هياكل غير ممركرة على مستوى الولايات .

وبالرجوع إلى نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 54/95 نجد أن وزير المالية مسؤول عن حسن سير الهياكل المركزية والمصالح الخارجية والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت تصرفه¹، حيث أن وزير المالية مسؤول عن تسيير ميزانية هاته الهياكل والتي تشكل ترسانة من الإجراءات الإدارية التي تحتاج إلى أمر بالصرف يمكنه بالقيام بهته التعليمات، وبالتالي جرت العادة أن يقوم وزير المالية بتكليف والتنازل عن جزئ من صلاحياته كأمر بالصرف رئيسي، إلى عون يكون مؤهل للقيام بتسيير اعتماد وزارة المالية غالبا ما يكون ، الأمين العام للوزارة.

الفرع الثاني : الاجهزة المساعدة لوزير المالية بصفته أمر بالصرف الرئيسي.

بالإضافة إلى عملية تحضير الميزانية، فإن وزارة المالية تشارك في عملية تنفيذ الميزانية العامة وذلك بواسطة موظفيها لمتابعة العمليات المالية ، في الوزارات الأخرى حيث تتضح أهمية تنفيذ الميزانية من جهتين الأولى كونها عملية إدارية بحيث تنصب على التحقق من مدى توفر الاعتمادات الضرورية للقيام بأوجه الإنفاق ، وأداء المهمة على أحسن وجه ، خلال فترة محددة بسنة، ومن جهة ثانية كونها عملية يمكن من خلالها إدخال التعديلات الضرورية باتخاذ

¹ - مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ، العدد 23 المجلد 01/2011.

الإجراءات التصحيحية والتحسينية في الوقت المناسب، حيث هناك أجهزة تساعد وزير المالية في تنفيذ الميزانية، وهي الموكلة إليها مهمة تنفيذ الميزانية.

اولا : الأمر بالصرف.

الأمر بالصرف¹ هو كل شخص مؤهل حسب وظيفته للقيام بالإجراءات الإدارية الخاصة بتنفيذ الميزانية سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات ، فهو العون الأول والذي يتم بموجب قراراته وإجراءاته تنفيذ الميزانية حسب مسار محدد قانونا لهذا التنفيذ ، حيث توكل صفة الأمر بالصرف بصفة آلية إلى المسؤول الأول في الهيئة ، سواء كان وزيرا أو رئيسا أو واليا أو مديرا بحسب طبيعة الهيئة ، وذلك لكون المسؤول الأول والأخير على تحقيق وإنجاز المهام الموكلة له في إطار البرنامج التنموي المسطر من قبل الحكومة ، ويكون الأمر بالصرف قد حصل على السلطة الإدارية التي تمكنه قانونا من اتخاذ كل الإجراءات اللازمة ، بما فيها طلب تسخير قوة عمومية إذا اقتضى الأمر ، والتي يراها مناسبة لتمكينه من أداء المهام الموكلة إليه له على أكمل وجه ، وبمنح المسؤول الأول صفة الأمر بالصرف ، يكون قد حصل على سلطة التصرف في ميزانية مؤسسته لكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية .

نلاحظ هنا بأن الأمر بالصرف قد جمع بين سلطتين منفصلتين بالرغم من أنهما متزامنتين ، فالسلطة الإدارية للعون العمومي مختلفة عن سلطة التصرف في الميزانية ، وذلك لأن لكل منهما الحدود الخاصة بها والتي لا يمكن تجاوزهما بأي حال من الأحوال .

فالسلطة الإدارية تكون في حدود الصلاحيات الإدارية المحددة قانون وفق موقع المؤسسة على هرم الإداري للقطاع الذي ينتمي إليه ، إلا أن سلطة التصرف في الميزانية التي تمنح للمسؤول الأول لا تفرض عليه الخضوع لأوامر وتوجيهات المسؤول المباشر عليه إذا كانت هذه الأوامر والتوجيهات متناقضة مع القانون 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية أو المراسيم التنفيذية أو قرارات وزير المالية أو التعليمات الصادرة عن وزارة المالية ذات الصلة

المباشرة بنظام المحاسبة العمومية² ، قد ميز القانون بين نوعين من الأمر بالصرف³ .

¹ - نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97 / 268 على تعريف الأمر بالصرف (هو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له سلطة وفقا للمواد 29، 26، 28 من قانون المحاسبة العمومية ويكون معتمد قانونا طبقا للتنظيم الجاري العمل به)

² - مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، المحاسبة العمومية يبين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ، العدد 23 المجلد 01-2011.

³ - قانون 21/90 ، المواد 25، 23، 26 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الصادرة في 15/08/1990.

1- الأمر بالصرف الرئيسي :

ويمكن تعريفهم على أنهم هم الذين تمنح لهم السلطات الخاصة بترخيصات الميزانية مباشرة دون وسيط ويرأسون قمة الهرم الإداري ضمن هيئتهم¹، ونجد أن المادة 07 من المرسوم التنفيذي 313/91² تعطي مفهوما للآمرين بالصرف الرئيسي على أنهم هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين.

الأمر بالصرف الرئيسي هو الذي يتلقى ميزانية وزارته مباشرة من وزارة المالية دون المرور على أي وسيط ، حيث نجد أن المادة 26 من قانون 21/90 التي لم تعطي مفهوم للآمرين بالصرف الرئيسيين وإنما اكتفت بتعدادهم كالتالي (المكلفون بالتسيير المالي في كل من المجلس الدستوري ، البرلمان ، المجلس المحاسبي ، الوزراء الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لصالح البلديات³ ، مسؤولو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مسؤول المصالح المستفيدة من الميزانيات الملحقة ، المسؤولين المعينين المنتخبون للقيام بالوظائف المتعلقة بتنفيذ الميزانية) حيث بإمكانهم تفويض صلاحيتهم للموظفين الواقعين تحت سلطتهم في حدود اختصاصاتهم.

2- الأمر بالصرف الثانوي .

عرفتهم المادة 08 من المرسوم التنفيذي 313 /91 على أنهم (يصدون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة أوز أوامر الإيرادات ضد المدينين) ... ومن خلال هذين المفهومين نخرج بأن الأمرين بالصرف الثانويين هم على رأس المصالح غير الممركزة ، أي لا تتمتع بالاستقلالية المالية ولا الشخصية المعنوية ، وهم يعملون بهذه الصفة في حدود السلطات المحولة لهم واعتمادات الميزانية والعله من وراء وجود الأمرين بالصرف الرئيسيين لا يستطيعون

¹-PAUL (m) les finances de l'etat

²- مرسوم تنفيذي 313 /91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد كفايات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها .

³- نصت المادة 81 من قانون 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، بتعلق بالبلدية : ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف .

عمليات القيام بأنفسهم بجميع عمليات تنفيذ الميزانية ، ومنه يتم التخفيف عنهم ، كذلك يستجيب إلى عدم تركيز الإدارة¹.

هو مسؤول المصالح المركزية أو غير المركزية على المستوى المحلي ، وبحكم وظيفته يقوم بتنفيذ الميزانية ، فيتواجد على مستوى الدولة والإدارات المحلية ، ومن حيث المبدأ فإن كل أمر بالصرف الرئيسي يجوز له أن يكون لديه أمر بالصرف الثانوي ، لأن توزيع الاختصاصات بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الأمر بالصرف الرئيسي الأمر بالصرف الثانوي² ،

فالوالي أمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية على مستوى المجموعات المحلية والمؤسسات الوطنية ولكن يمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين في هذه الحالة تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة الغياب أو مانع وتتم عملية مراقبتهم من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي : (مسك حسابات التعهد ، الأمر بتنفيذ النفقات العامة حسابات حقوق الهيئة في مجال الإيرادات ، الأمر في مجال النفقات).

ثانيا : المحاسب العمومي :

المحاسب العمومي هو الشخص المكلف بقرار وزاري من وزارة المالية بتسيير مصالحه المحاسبة العمومية ، إذ يحق له أن يفوض شخصا آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب توقيعه لأنه يعتبر المسؤول الأول والرئيسي على أعمال المحاسبة على مستوى مصلحته فيقوم بالإشراف المباشر على الموظفين الذين تحت سلطتهم ، فيعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية³ (إبراء الدين إما بالتحصيل أو الدفع ، تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الاموال أو القيم أو الاشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الاموال أو القيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة حسابات الموجودات).

¹ - شلاي رضا ، تنفيذ النفقات العامة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2002 ، ص 15.

² - قاسم ابراهيم الحسيني ، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة ، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة ، عمان الاردن ، 1999 ، ص

100.

³ - قانون رقم 31/90، المتضمن تعيين المحاسبين العموميين وتحديد الاجراءات الخاصة بهم ، الصادر في 1991/09/07.

يتضح مما سبق أن هناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي حيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة¹ ، بينما يتولى المحاسب العمومي التنفيذ المالي والمحاسبي بالإضافة إلى استقلالية سلطة الأول عن الثاني فليس بينهما علاقة رئيس ومرؤوس، ولا يسمح بالقيام بالوظيفتين من طرف واحد حفاظا على استقلالية اتخاذ القرار .

1- أصناف المحاسب العمومي :

وفق ما نصت عليه المادة 09 من مرسوم 311/91 فإن المحاسبين العموميين صنفان ، إما محاسبين عموميين رئيسيين أو محاسبين عموميين ثانويين :

1-1- **المحاسبون الرئيسيون** : وهم الاشخاص الذين يقدمون حساباتهم مباشرة للتصفية والمراجعة أو للتقاضي للأجهزة المكلفة لذلك قانونا²، وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية المختصة بالأمرين بالصرف الرئيسيين وما يلاحظ عنها هو وجود ارتباط بين المحاسب الرئيسي والأمر بالصرف الرئيسي ، وتنص المادة 10 من المرسوم 313/91³ "المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في اطار المادة 26⁴ من قانون 21/90"⁵.

1-2- **المحاسبون الثانويون** : وحسب نص المادة 11 من نفس المرسوم السابق هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي ، ومن المادة يلاحظ هنا وجود علاقة تسلسلية مع المحاسبين العموميين الرئيسيين .

بالإضافة إلى هذين الصنفين الأساسيين نجد صنفين آخرين هم محاسبين العموميين المخصصون وهو المخولون أن يقيدوا نهائيا كتاباتهم الحسابية والعمليات المأمور بها من صندوقهم .

¹- لقد اجتمعت اغلب الدول على الأخذ بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، لاعتبارات عديدة واستنادا للنتائج التي يحققها من وراء تطبيقه للمحافظة على صحة وسلامة تنفيذ الميزانية العامة ، ويقتضي عدم تدخل هذا الأخير في اختصاصات الامر بالصرف.

²- شلالي رضا ، مرجع سابق ، ص 44.

³- مرسوم تنفيذ رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم .

⁴- تحوى المادة 26 من القانون 21/90 على الاشخاص الذين لهم صفة الأمر بالصرف الرئيسي .

⁵- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة

المبحث الثاني : مرحلة الرقابة على الميزانية وأثرها على التنمية الاقتصادية.

إن مدى اهتمام السلطات التنفيذية والتشريعية ومدى الجهود التي تبذل في مرحلتي إعداد واعتماد الميزانية ، ومع ذلك فإن كل هذا الاهتمام وهذه الجهود التي بذلت لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها ما لم يتم تنفيذ الميزانية نصا وروحا كما اعتمدهت السلطة التشريعية التي كان عليها أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة . ومن هنا ظهرت الحاجة إلى الرقابة المالية ونستطيع أن نقسمها إلى أنواع عديدة : فمن حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة هناك رقابة داخلية ورقابة خارجية ، ومن حيث التوقيت الزمني : رقابة سابقة ورقابة لاحقة و من حيث نوعية الرقابة : رقابة حسابية و رقابة تقييمية .

المطلب الاول : الاجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول : من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة :

أولا : الرقابة الداخلية :

هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها ، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين ، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية فيعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية من رقابة على مرؤوسيههم ، كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى و هي لذلك قد تسمى برقابة ذاتية أو رقابة إدارية¹.

والرقابة الإدارية : هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض إذن فهي رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها رقابة داخلية ذاتية لأنها رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها وتتميز الرقابة الإدارية على إنها رقابة سابقة على النفقات أكثر منها على الإيرادات كما أنها رقابة أثناء التنفيذ ، وعلى كل فإن أهم صور الرقابة الإدارية عموما وفي مجال المالية العامة خصوصا يمكن أن تأخذ الأشكال التالية².

رقابة تلقائية (ذاتية): حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل سجل الاقتراحات، التقييم الدوري و الاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري ..الخ

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب : مرجع سابق ، ص 170

² - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 110

رقابة رئاسية: حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي .

رقابة وصائية: بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية وداخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية ، ولاية ، جامعة) إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا ولا تاما حيث تبقى هذه الأجهزة خاضعة للرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية .

ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المراقبين الماليين¹.

وتمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من طرف السلطة الإدارية الوصية ، وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة المالية التي تقوم بالرقابة المالية على مستويين².

- الرقابة المالية على كافة الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية وتتم من قبل المراقب المالي والمحاسب العمومي .

- الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها ، وهذه تتم من طرف المفتشية العامة للمالية .

1- رقابة المراقب المالي :

يوجد جهاز المراقب المالي على مستوى كل وزارة و محليا على مستوى كل ولاية بحيث يخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية، ويمكن تحديد مجالات تدخل المراقب المالي بما يلي:

أ - تخضع لتأشيرة مسبقة للمراقب المالي القرارات المتضمنة الالتزام بالنفقات التالية :

- القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين باستثناء الترقية في الدرجة .
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .
- الجداول الأصلية الأولية والمعدلة الخاصة بالحقوق المالية للموظفين .

ب - كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي :

- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز .

¹ - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، مرجع سابق ، ص 111

² - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 213

• الالتزامات المدعمة بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية .

• كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات

• الالتزامات المتعلقة بتسديد النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة والمثبتة بفاتورة نهائية إن المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومن التأشيرات التي يسلمها، كما يلتزم بالسر المهني عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلع عليها .

2- رقابة المحاسب العمومي:

تشكل كل من عمليتي الدفع والتحصيل المرحلة الأخيرة في تنفيذ الميزانية ، ويقوم بها المحاسب العمومي حيث يتولى الرقابة المالية المحاسبية على كل العمليات المالية أثناء تنفيذها¹ .

فرقابه لها دور كبير خاصة أن المرحلة التي يقوم بها هي آخر مرحلة تمر بها النفقات العامة وكذلك الإيرادات العامة وهي التحصيل ، وقبل الموافقة على أي نفقة يكون من واجب المحاسب العمومي التأكد مما يلي :

أ - مطابقة العملية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها :

ويعني التأكد من الاستعمال القانوني للأموال العمومية من خلال السهر على تطبيق مختلف القوانين والتنظيمات المطبقة في مجال النفقات العمومية .

ب - مراقبة صفة الأمر بالصرف أو المفوض :

يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات التي يأمرون بتنفيذها فالشخص المعتمد هو الذي تمنح له السلطة والصفة الضرورية للقيام ببعض الأعمال ، بحيث يسمح الاعتماد للمحاسب العمومي بالتأكد من أن الأمر بالصرف المؤهل هو الذي أمر بالدفع وأنها من المهام المخصصة له قانونا، ولتسهيل العمليات المالية فقد منح المشرع ترخيصا للأمرين بالصرف بعض المهام في هذا الخصوص لمن ينوبه الأمر بالدفع، لذلك وعندما يقوم المحاسب العمومي بتنفيذ النفقة يجب عليه الاطلاع على قرار التفويض والتأكد منه .

¹ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 214

ج - الرقابة على شرعية تصفية النفقة :

تتم هذه الرقابة بالتحقق من صفة إدراج النفقة وكذا صحة الوثائق الثبوتية لها كما يقوم المحاسب العمومي بمراقبة صلاحيات الدين انطلاقا من إثبات أداء الخدمة وكذا دقة عملية التصفية .

د - توفر الاعتمادات :

يقوم الأمر بالصرف بإعلام المحاسب العمومي بكل الاعتمادات المفتوحة من خلال تقديم نسخ من الميزانية وكذا مختلف التغييرات التي يجريها أثناء تسييره وقبل قبول أي نفقة لا بد من التأكد من قانونية ونظامية الالتزام، وأن هذا الأخير يتناسب مع الاعتمادات المخصصة لذلك.¹

و - الطابع الإبرائي للدفع :

إذ يجب على المحاسب التأكد من أن الأمر بالدفع صادر باسم الدائن بمعنى أن المستفيد من عملية الدفع هو الدائن الفعلي للإدارة .

هـ - التأكد من وجود تأشيرات الرقابة المنصوص عليها قانونا:

أي أن كل التزامات النفقات لا بد أن تحصل على تأشيرة المراقب المالي ، كما توجد أيضا تأشيرة لجنة الصفقات العمومية عندما يتعلق الأمر بإبرام الصفقة .

ي - الصحة القانونية للمكسب الإبرائي :

بمجرد التأكد من صحة مختلف العناصر السابقة للرقابة يمكن تسديد لحساب المعني والذي يشكل المرحلة الأخيرة في تنفيذ النفقة العامة ، وينتج عنه التخلص من ديون الهيئات العمومية .

للقيام بعملية الرقابة يملك المحاسب العمومي مدة عشرة (10) أيام وفي حالة عدم شرعية حوالات أو أوامر الدفع وجب عليه إعداد مذكرة الرفض توجه إلى الأمر بالصرف في أجل أقصاه عشرون (20) يوما، ويمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة سواء التكفل بسبب الرفض وتصحيحه أو تسخير المحاسب العمومي يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يلي :

- عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة وعدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة .
- طابع النفقة الغير إبرائي .

¹ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 216

- انعدام تأشيرة المراقب المالي .
- ويستخلص من هذا أن رقابة المحاسب المالي تهدف إلى تحقيق ما يلي:
- المحافظة على الأموال العمومية للدولة.
- تخفيض التكاليف من الأعباء العامة للدولة.
- تجنب مسؤولية الدفع أو التحصيل غير القانوني .
- و بالتالي فان المحاسب العمومي مسؤول مسؤولية مالية و شخصية على جميع العمليات التي يقوم بها .

3- رقابة المفتشية العامة للمالية :

إن جهاز التفتيش المالي يتبع عادة وزارة المالية ، و رقابة التفتيش المالي تشمل أعمال مراقبة التحقيق وأعمال مراقبة الجباية معا ، كما تشمل أيضا جميع المراحل التي تمر بها النفقة العامة وبها تكون صلاحية المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة شاملة لكل الوظائف الإدارية والتنفيذية معا.¹

فالمفتشية العامة للمالية كجهاز دائم للرقابة يعود تاريخ إنشائها إلى سنة 1980 عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 ، فهي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية .

وتصنف الرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الميزانية وهي لذلك ليست تأشيريه وإنما تحقيقية حسابية من ناحية دراسة عملية من ناحية أخرى.²

3-1- اختصاصات المفتشية العامة للمالية :

حيث تنص رقابة المفتشية العامة للمالية على رقابة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة الجماعات المحلية ، الهيئات والمؤسسات التي تسري قواعد المحاسبة العمومية وكذلك المستثمرات الفلاحية العمومية وصناديق الضمان الاجتماعي ، وبصفة عامة كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي وكل الأشخاص الاعتبارية المستفيدة بإعانة من الدولة أو هيئة عمومية ، كما تمارس أيضا رقابتها على المؤسسات الاقتصادية العمومية بالإضافة إلى هذه المهام يمكن

¹ - فوزي عطوي : مرجع سابق ، ص 417

² - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 222

- للمفتشية أن تكلف بانجاز مهام الدراسة كما يمكن أيضا أن تنصب على التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي وبهذه الصفة تتولى على الخصوص القيام بما يلي :
- الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته .
- الدراسات المقارنة والمتحركة في الزمان والمكان الأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي والخارجي .

3-2- الأهداف الموضوعية من قبل المفتشية العامة للمالية :

تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام التحقق الخاصة بما يلي :

- تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي بها أثر مالي مباشر .
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية .
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها .
- مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية .
- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها .
- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعينها هذه التدخلات .

3-3- القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية :

تتمثل أهم قواعد العامة لتنفيذ الرقابة التي تجريها المفتشية العامة للمالية في ما يلي :

- يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في الوثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغته .
- تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات التي تسند إلى المفتشية العامة للمالية بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية .
- تتجزأ المفتشية العامة للمالية في مصالحها ، الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلاتها وتقوم باستغلال المعطيات الاقتصادية والمالية والقياسية التي تتولد عن ذلك .
- تقدم آراء واقتراحات لاتخاذ التدابير وللقيام بالتنظيم لاسيما فيما يخص الطرق والإجراءات المطلوب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة¹ .

¹ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 223

ثانيا: الرقابة الخارجية :

فهي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة وتنقسم بدورها إلى :

1- رقابة قضائية :

حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية و حوادث الغش والسرقة ، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعي الأمر ، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية وما أمكن تلافيه ، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل ومن أوضح الأمثلة عن هذا النوع من الرقابة المالية : محكمة المحاسبة في كل مكان من فرنسا وإيطاليا ، بلجيكا وغيرها.¹

- مجلس المحاسبة :

أما في الجزائر فقد تتم الرقابة القضائية عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التنفيذية والتشريعية ويوضع لها نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة .

حيث نص دستور 1976 المؤرخ في 1976/11/22 على تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 منه متأثرا في ذلك لمجلس المحاسبة في فرنسا رغم أن الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك.

وبعد صدور دستور 1989 صدر القانون 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بمجلس المحاسبة إلى أن تم تعديله بموجب الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/15 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث يقوم على ما يلي:²

أ- التشكيل :

- 1- الأعضاء : حسب المادة 38 منه ، يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم :
 - من جهة: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع المستشارون و المحاسبون .
 - ومن جهة أخرى : الناظر العام و الناظر المساعدون .

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب ، مرجع سابق ، ص 171

² - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، مرجع سابق ، ص 115

يخضع قضاة مجلس المحاسبة للأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26/02/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة الذي يحدد أساساً حقوق والتزامات قاضي مجلس المحاسبة ، والتي لا تختلف كثيراً عما هو سائد تجاه القضاة بالمحاكم والمجالس القضائية و الخاضعين للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 22/12/1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

ب - التسيير :

من حيث تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يقوم على ما يلي :

- رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي .
- غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي كما يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع وعلى كل فرع منها رئيس .
- كتابة ضبط .
- أقسام تقنية ومصالح إدارية ، ينشطها وينسق بينها ويتابع مهامها أمين عام.

ج - التشكيلات :

ومن حيث تشكيلاته ، يجتمع مجلس المحاسبة طبقاً للمادة 47 في شكل :

- كل الغرف مجتمعة برئاسة رئيس مجلس المحاسبة .
- الغرفة وفروعها : حيث تتكون تشكيلة المداولة من 03 قضاة على الأقل .
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية .
- لجنة البرامج والتقارير .

- صلاحيات مجلس المحاسبة :

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية¹:

1- في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية :

يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية والوسائل المستعملة، ويوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

¹ - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، مرجع سابق ، ص 116

2- في مجال ممارسة صلاحياته القضائية :

يتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ويطبق الجزائي على المخالفات والأخطاء الملاحظة .

3- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين :

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوف فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها.

ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم التي يمكن للمحاسب أن يحتج فيها بعامل القوة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي إهمال في ممارسة وظائفه .

الفرع الثاني : من حيث التوقيت الزمني :

تصنف مراقبة تنفيذ الميزانية من حيث التوقيت الزمني فنجد الرقابة المالية تنقسم إلى:

أولا : الرقابة السابقة : (القبليّة) :

أي السابقة على تنفيذ الميزانية ، ويقصد بها كل عملية مراقبة تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية .

وقد نص قانون المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائها و وكلائهم على التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا ، أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب إلى باب آخر كما نص هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالحكومة إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات بأي مخالفة مالية¹.

حيث تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف.

¹ - محمد عباس محرزى : مرجع سابق ، ص 452

ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام ، وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف (مثل : أقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) أو تتبع وزارة المالية (مثل : أقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) أو تتبع وزارة المالية (مثل : المراقب المالي بكل وزارة) كما قد تتولى هيئة خارجية مثل رقابة المحاسب .

ومن الواضح أن الرقابة السابقة إذا نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية إذا نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية و لذلك يطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة كما انه يترتب على تطبيق نظام الرقابة قبل الصرف التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة .

ومع ذلك فلا يخلو أسلوب الرقابة السابقة من عيوب فغالبا ما يصعب وفقا لهذا النظام مراجعة العملية المالية في مجموعها ، لا يعني هذا الانتقاص من قدر وأهمية الرقابة السابقة وإنما يعني ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف إلى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء كانت من نفس الجهة التي تقوم بالصرف أو من وزارة المالية على أن تختص هيئات الرقابة الخارجية بعمليات الرقابة اللاحقة وهذا ما أيدته التطبيقات العملية لأساليب الرقابة المالية في الدول المختلفة.¹

ثانيا : الرقابة اللاحقة : (البعدية) :

أي الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية ويقصد بها كل عملية تتم بعد أن تكون الأموال قد خرجت من الخزينة العمومية ودفعت لأصحابها².

وهي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة و لكنها تمتد لتشمل جانبي الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم تقاعسها عن تحصيل الضرائب المفروضة ، وأن كل ما حصل قد ورد بالفعل إلى خزنة الدولة ، وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة ، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب : مرجع سابق ، ص 173 ، 174

² - محمد عباس محززي : مرجع سابق ، ص 460

لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب ، حيث يسهل مراجعة جميع أجزاء العملية ودراستها دراسة دقيقة والكشف عن الاختلاسات والتلاعب و الأخطاء الفنية ، والرقابة اللاحقة يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك أي تعطيل لسير العمل الحكومي، كما أن مجرد العلم بوجود رقابة خارجية لاحقة سيدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية وتطبيق اللوائح والتعليمات المالية .

ولقد عاب البعض على الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلا، فهي وإن كانت تقلل من المخالفات لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسؤول قد تغير، مما يقلل من أهميتها وكثير من هذه العيوب يسهل تفاديها إذا ما أعطيت لهيئة الرقابة بعض الصلاحيات القضائية مثل تلك التي تخول إلى محكمة المحاسبة في فرنسا ومجلس المحاسبة في الجزائر¹.

الفرع الثالث : من حيث نوعية الرقابة :

أولا : الرقابة الحسابية :

هي الرقابة التقليدية التي تقتصر على مراجعة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات الممنوحة لكل بند من بنود الميزانية وأن جميع التجاوزات قد تمت بعد الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة ، وأن الإيرادات العامة التي فرضها القانون قد تم ربطها وتحصيلها وأن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات ونماذج صحيحة ومعتمدة ممن لهم سلطة اعتمادها وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في الدولة ، وإنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا للنظام المحاسبي المتبع .

كما تهدف الرقابة الحسابية إلى بذل أقصر جهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية ، وقد تمتد الرقابة الحسابية إلى فحص النظام المحاسبي المتبع أو النظم المالية المعمول بها وتقديم الاقتراحات التي تراها هيئة الرقابة لازمة .

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب : مرجع سابق ، ص 176 ، 177

ثانيا : الرقابة التقييمية:

هي تلك التي لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب ، ولكنها تتجاوز كل ذلك في محاولة لتقييم النشاط الحكومي نفسه ، فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ، فنقوم هيئة الرقابة التقييمية بدراسات التكاليف التنظيمية لكل وجه من أوجه النشاط العام ، ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي ومقارنة ذلك بالتكاليف النمطية للكشف عن ما صاحب التنفيذ من إسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي أتاحت للقطاع العام¹.

وتعتبر هذه الرقابة من أحدث أساليب الرقابة المالية حيث بدأ التفكير فيها بعد الحرب العالمية الثانية ومع اعتناق الكثير من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي ازدادت الحاجة إلى الرقابة التقييمية كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الحالية ورسم الخطط الاقتصادية للسنوات القادمة .

المطلب الثاني : الرقابة التشريعية.

وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعده فحصها للحساب الختامي (قانون ضبط الميزانية) بالاستجواب والسؤال لوزراء كمثلين للسلطة كمثلين للسلطة التنفيذية ، وقد يترتب على إتباع هذا الأسلوب مسؤولية الوزراء السياسية وطرح الثقة بالوزارة وإسقاطها إذا لم تحصل على غالبية الأصوات ، ونظرا لعدم إمام أعضاء الهيئة التشريعية بالأصول العلمية للرقابة المالية أو لعدم توفر الخبرة والوقت ، فمن الأفضل تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية ، خاصة من أولئك الذين تتوفر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة ، فعلى هذه اللجنة أن تراقب تنفيذ الميزانية وقد تكون من سلطاتها استدعاء الأمرين بالصرف أو موظفي الدولة لمناقشتهم وسؤالهم ثم ترفع تقريرها إلى السلطة التشريعية ، حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمساءلة السلطة التنفيذية لتتولى محاسبتها واتخاذ ما يلزم من إجراءات².

ويتولى البرلمان مباشرة الرقابة التشريعية (البرلمانية) على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب : مرجع سابق ، ص 178

² - لعامرة جمال : مرجع سابق ، ص 266

على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدها وأجازته أي يتمتع البرلمان زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين باختصاص لا يقل أهمية إلا وهو مراقبة الإدارة العامة (الحكومة) من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل¹.

وتتمثل الرقابة التشريعية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة ، كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة².

وفي الجزائر يتولى البرلمان هذه الرقابة والذي يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وبناء عليه فمراقبة البرلمان تهدف إلى :

- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعمول بهما والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة .
- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام والوضوح والمنطق .
- السهر على تقادي النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات .
- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها والمساس بالثروة الاقتصادية للأمة .
- محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري .

وعلى هذا فان الرقابة التشريعية على الميزانية العامة تتمثل في مرحلتين :

أ - رقابة أثناء تنفيذ الميزانية :

يمارس البرلمان وظيفة المراقبة التي أوكلها له الدستور بواسطة الوسائل التالية³:

1- الأسئلة الشفوية والكتابية :

طبقا للمادة 134 من الدستور يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون

¹ - محمد عباس محرز : مرجع سابق ، ص 454

² - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 112

³ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 228

يوما ، وتتم الإجابة على الأسئلة الشفوية في جلسات المحاسبة وهذا طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان.

2- استجواب الحكومة :

طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ، كما يمكن أن يستمع إلى أعضاء الحكومة و يبلغ رئيس الغرفة نص الاستجواب الذي يوقعه ثلاثون نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال الثمانية والأربعين ساعة موائية لإيداعه ، وتكون الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب خلال الخمسة عشرة يوما على الأقل الموائية لتاريخ إيداع الاستجواب.¹

3- لجان التحقيق :

بموجب المادة 161 من الدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ويتم إنشاء هذه اللجان من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب الغرفة ويوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عضوا في مجلس الأمة .

وتكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها .

4- مناقشة بيان السياسة العامة:²

طبقا للمادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة ، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

كما تتجلى أيضا رقابة البرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكميله أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة .

¹ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 299

² - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 113

ب- الرقابة اللاحقة : " البعدية " :

تتعلق هذه المرحلة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته و اعتماده ثم إصداره

إما في شكل قانون أو في شكل مرسوم من رئيس الدولة ، و الرقابة بعد عملية التنفيذ تمارس من خلال المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية ، وقد نصت عليه المادة 5 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية كما يلي : " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة لكل سنة مالية ."¹

وبالتالي فإن قانون ضبط الميزانية هو قانون يأتي بعد عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، يؤكد مطابقة العمليات المنفذة أثناء السنة مع الترخيصات الأولية .

ويتعلق قانون ضبط الميزانية للسنة المالية بالمسائل الأساسية التالية :

1- تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن سنوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ، ويتم بموجب قانون ضبط الميزانية إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة وعند اللزوم قوانين المالية المعدلة والمكملة .

2- يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة، وهو ما نستوضحه في خطاب وزير المالية يعرض مشروع قانون المالية لـ 2020 على المجلس الشعبي الوطني :

عرض وزير المالية: يوم الأربعاء مشروع قانون المالية لـ 2020 على المجلس الشعبي الوطني في جلسة علنية ترأسها سليمان شنين رئيس المجلس و حضرها عدد من الوزراء². وأوضح السيد الوزير أن مشروع القانون أعد ضمن "سياق دولي خاص يميزه تذبذب سوق الطاقة مما زاد من هشاشة الدول المصدرة للنفط و جعلها تفكر مليا في توفير موارد مالية دائمة".

¹ - محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 114

² - يوم 16 اوت 2020 الساعة 10.00 ليلا <http://www.aps.dz/ar/economie/80188-2020>

وحسب الوزير فان استمرار "ضغط كبير" على خزينة الدولة بسبب تراجع مداخيل النفط بفعل انخفاض أسعار النفط الى 66ر1 دولارا في نهاية يوليو الماضي مقارنة ب73 دولارا كمتوسط لسنة 2018 مع تراجع كميات المحروقات المصدرة ب12 بالمئة نهاية يوليو مقابل تراجع ب3ر7 بالمئة سنة 2018 يجعل استعادة التوازنات الميزانية الكبرى و كذا التوازنات الخارجية حتمية تفرض نفسها.

وقد دفعت هذه الضغوطات الدولة لاعتماد التمويل غير التقليدي منذ نهاية 2017، من خلال ضخ 6555 مليار دج الى غاية يناير الماضي، قبل أن يتقرر في مايو المنصرم تجميد العمل بهذا التجميد. و قد أدى اعتماد هذا التمويل الى رفع الدين العمومي الداخلي للجزائر الى 41ر4 بالمئة من الناتج الداخلي الخام نهاية 2019.

لكن، وبالرغم من هذه التحديات -اضاف الوزير- الا أن التمسك بالسياسة الاجتماعية للدولة قصد الحفاظ على القدرة الشرائية للمواطن البسيط من خلال الابقاء على ميزانية مرتفعة للتحويلات الاجتماعية تقدر ب3ر1.798 مليار دج في مشروع القانون أي 4ر8 بالمئة من الناتج الداخلي الخام يبقى من الثوابت.

كما تحرص الدولة على الحفاظ على مستوى معين من الاستثمار من شأنه تحقيق النمو الاقتصادي و خلق مناصب شغل.

وستعرف السنة القادمة -حسب قوله- "تحسنا معتبرا" فيما يخص إيرادات الجباية العادية التي سترتفع ب300 مليار دج بفضل توسيع الوعاء الجبائي وتحسين التحصيل و مكافحة الغش و التهرب الجبائيين.

من جهتها ستعرف نفقات الادارات العمومية "تراجعا" بفضل تخفيض نمط حياة الدولة. كما ستعرف النفقات عموما ترشيدا و لاسيما فيما يتعلق بالواردات، حسب الوزير.¹ وفيما يتعلق بالتأطير أعد مشروع قانون المالية ل2020 على اساس سعر مرجعي للبرميل النفط ب50 دولارا و سعر السوق للبرميل ب60 دولارا و ذلك للفترة الممتدة الى غاية 2022 و سعر صرف ب123 دج/دولار لسنة 2020.

كما يتوقع نمو اقتصاديا ب8ر1 بالمئة و نفس النسبة فيما يخص النمو خارج المحروقات و ارتفاع نسبة التضخم الى 4ر08 بالمئة سنة 2020.

¹ - لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 230

=توقع تراجع عجز ميزان المدفوعات في 2020=

ويتوقع النص ارتفاع مداخل صادرات المحروقات سنة 2020 ب2 بالمئة مقارنة ب2019 لتصل الى 35ر2 مليار دولار (مقابل 34ر5 مليار دولار سنة 2019) وذلك يرجع لارتفاع ب06ر2 بالمئة في كميات المحروقات المتوقع تصديرها.

أما الواردات فيتوقع مشروع القانون انخفاضها ب3ر13 بالمئة الى 38ر6 مليار دولار سنة 2020 حيث ينتظر أن تتخفف واردات السلع ب12 بالمئة و تتراجع واردات الخدمات ب16 بالمئة.

ويتوقع أن يصل عجز رصيد ميزان المدفوعات السنة القادمة الى -5ر8 مليار دولار مقابل -6ر16 مليار دولار سنة 2019 اي بانخفاض قدره 1ر8 مليار دولار.

كما ينتظر أن تتراجع احتياطات الصرف الى 6ر51 مليار دولار نهاية 2020 و هو ما يمثل 4ر12 شهرا من الواردات من غير عوامل الانتاج.

فيما يخص النفقات العمومية ينتظر أن تتخفف ب6ر8 بالمئة الى 1ر7.823 مليار دج سنة 2020 مع تراجع ب2ر1 بالمئة في نفقات التسيير و ب7ر18 بالمئة في نفقات التجهيز. و ستتكفل ميزانية التسيير للسنة القادمة ب33.179 منصب مالي منها 16.117 منصبا جديدا لتغطية تسيير 1.353 مؤسسة قيد الاستلام لفائدة عدة قطاعات.

و ستصل كتلة الأجور سنة 2020 الى ما يفوق 2.900 مليار دج فيما ينتظر أن تصل المناصب الميزانية الى 2.279.555 منصب.

وفيما يتعلق بميزانية التجهيز، حدد مشروع القانون ميزانية رخص البرامج ل2020 ب88ر1.619 مليار دج (37ر7 بالمئة) و اعتمادات الدفع ب7ر2.929 مليار دج.

كما سجلت ميزانية 2020 برنامجا جديدا ب88ر469 مليار دج منها 19ر190 مليار دج كبرنامج جديد و 69ر279 مليار دج كإعادة تقييم البرنامج قيد الانجاز. اضافة الى تخصيص 150 مليار دج للنفقات غير المتوقعة.¹

أما الايرادات الاجمالية للميزانية فستنتقل الى 3ر6.200 مليار دج سنة 2020 بانخفاض ب7 بالمئة و ذلك يرجع أساسا الى تراجع الجباية النفطية الى 3ر2.200 مليار دج.

¹ - محمد عباس محرزى : مرجع سابق ، ص 456

من جهة أخرى، سترتفع الموارد العادية ب1 بالمئة سنة 2020 نتيجة الأثر المزدوج و المتعاكس لارتفاع الإيرادات الجبائية ب2ر9 بالمئة و انخفاض الإيرادات الاستثنائية ب1ر23 بالمئة.

و بهذا يتوقع مشروع القانون ان يصل عجز الميزانية الى -4ر1.533 مليار دج (-7 بالمئة من الناتج الداخلي الخام) و ان يصل عجز الخزينة الى -6ر2.435 مليار دج (-4ر11 بالمئة من الناتج الداخلي الخام).

وحسب الوزير فان تقادم عجز الخزينة يرجع بالأخص الى تدخلها لتغطية عجز الصندوق الوطني للتقاعد الذي يقارب 700 مليار دج سنويا.

تمويل عجز الخزينة للسنة القادمة تغطية مالية تقدر ب6ر2.10 مليار دج سيتم تغطيتها عن طريق "موارد داخلية"

3- يعود للخزينة العامة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية .

4- يعتبر قانون الميزانية أداة تمكن البرلمان من مراقبة نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة المرخصة حيث يظهر الفوارق بين الإنجازات والتقديرات المالية¹.

وبالرغم من فعالية الرقابة التشريعية ، فيعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية ، إضافة إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية التي يتقل بها أعضاء السلطة التشريعية ، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة².

¹ - يوم 16 اوت 2020 الساعة 10.00 ليلا <http://www.aps.dz/ar/economie/80188-2020>

² - محمد عباس محرزى : مرجع سابق ، ص 457

خلاصة الفصل

تعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة من أهم المراحل وأكثرها خطورة على التنمية الاقتصادية كونها المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية قبل تنفيذها ، ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ ، وتختص بها السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة.

وبمعنى آخر فإن هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العلمي الملموس فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في الميزانية ، كما تتولى الإنفاق على التنمية الاقتصادية.

ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعات واحترام المكلفين بالتنفيذ لكافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم وتعد الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية و الهدف منها التأكد من إن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد و وفق السياسة التي وصفتها السلطة التنفيذية وأجازتها من طرف السلطة التشريعية وبناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من هذه الرقابة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في جدول السياسة العامة للدولة.

ومن خلال دراسة الميزانية العامة واعتبارها أداة قانونية لتوجيه التنمية الاقتصادية ، والتي تعد المحرك الرئيسي والأساسي في الاقتصاد الوطني وتطبيق سياسات الدولة في مجال التنمية الاقتصادية من خلال تحديد الإيرادات و النفقات العامة في مرحلتي إعداد وتحضير الميزانية من طرف الهيئة التنفيذية .

الخاتمة

تقوم السياسة المالية بمختلف أدواتها بالتأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية، ويعد تحقيق التنمية مرتبطا ارتباطا وثيقا بدراسة الموارد التمويلية اللازمة لنجاحها باعتبارها العصب الحيوي و العنصر الأساسي من عناصر الإنتاج التي بواسطته يمكن تفعيل العناصر الأخرى، غير أن النجاح الذي تسعى إليه جميع الدول متقدمة كانت أم نامية يتطلب موارد كافية كما وكيفا، ليصطدم هذا الأمر في الدول النامية بعجز مواردها خاصة الذاتية منها، أين تقع على عاتقها المسؤولية الأولى في عملية تمويل التنمية، الأمر الذي يؤدي إلى اعتمادها على نظيرتها للحصول على ما يلزم من رؤوس الأموال رغم المخاطر التي تكتنف هذا الأسلوب التمويلي مما يهدد مسيرتها التنموية.

وباعتبار الجزائر كغيرها من الدول النامية تعتمد بشكل كبير على السياسة المالية في حفز النمو الاقتصادي لتحقيق التنمية، فالمتتبع لتطورها يلاحظ توجهها نحو سياسة مالية توسعية خلال السنوات الأخيرة نتيجة الوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط الموجهة خصوصا لدعم النمو الاقتصادي من خلال برامجها لإنعاش الاقتصاد، ولكن نتيجة تذبذب إيراداتها النفطية المرتبطة بالأسواق العالمية وضعف إيراداتها السيادية مما ينمي المخاوف المستقبلية للاقتصاد الوطن.

نتائج الدراسة:

-تعتبر السياسة المالية من أهم السياسات الاقتصادية تأثيرا على النشاط الاقتصادي خاصة في الدول النامية من خلال نفقاتها العامة بجميع بنودها وإيراداتها العامة بمختلف أنواعها، إذ تختلف أهدافها من الدول النامية إلى الدول المتقدمة كونها تسعى إلى إحداث الاستقرار الاقتصادي مع مساندة القطاع الخاص، فأهم وظائفها البحث عن وسائل العلاج والإصلاح لحالات الاختلال بتحقيق التوازن والاستقرار عند مستوى التشغيل التام بالنسبة للدول المتقدمة، في حين تعد أداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية، في الدول النامية التي تعذر عليها ترك عملية التنمية للقطاع الخاص مما استوجب تدخل الدولة بتوجيه سياستها المالية وإلقاء المسؤولية عليها

لتمويل خططها وتحقيق أهدافها من خلال ضبط الاستهلاك أو زيادة الادخار أو الاستثمار حتى تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية.

تعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة ، ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ وتختص بها السلطة التنفيذية ، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة. وبمعنى آخر فإن هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباته الإيرادات الواردة والمقدرة في الميزانية.

تعتبر السلطة التشريعية الممثلة بمجلسيها (المجلس الوطني الشعبي ، ومجلس الأمة) السلطة المخولة للمصادقة على قانون المالية غير أن سلطات المجلس الوطني الشعبي أوسع في حالة الجزائر وذلك من خلال هيمنة المجلس الشعبي الوطني في المناقشة والاقتراح والتعديل بقصد إحداث التغييرات ورفع المستوى المعيشي وتحسين الدخل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية. من الوظائف الهامة التي تشرف عليها السلطة التشريعية مناقشة مشروع الميزانية من خلال دراسة مشاريع القوانين على مستوى لجنة المالية والميزانية التي تعتبر العمود الفقري للبرلمان، حيث تعمل على تقديم اقتراحاتها وتعديلاتها من أجل توجيه التنمية الاقتصادية.

-تعد الإيرادات المالية من أهم أدوات السياسة المالية التي تؤثر بشكل فعال على مختلف المتغيرات الاقتصادية وتعد الضرائب أفضل أداة تستخدمها الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي من خلال تأثيرها على نمط الاستهلاك وهيكله وحجمه وتأثيرها في الادخار من خلال تعبئة المدخرات وتوزيع الدخل القومي كأثر اجتماعي، زيادة على تأثيرها في هيكل الاستثمارات باعتبارها أحد متغيرات المناخ الاستثماري.

تسعى الإدارة في جميع تصرفاتها الى تحقيق الصالح العام وفق تصرفاتها المشروعة ولهذا الغرض تراقب نفسها ذاتيا من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها . وتبدأ الرقابة بشكل عام ومن ضمنها الرقابة على الموازنة العامة من رأس الهرم في السلطة التنفيذية إلى

آخر موظف بشكل متسلسل وبما أن أكثر الصلاحيات التنفيذية مناطة بالدرجة الأساس لرئيس الوزراء حسب الدستور مع الأخذ بنظر الاعتبار صلاحيات وزارة المالية والوزارات المعنية بهذا الخصوص.

- تعاني الموارد المالية سيادية كانت أو استثنائية من خلل في عدم تفعيلها بشكل صحيح لتحقيق الأهداف في الدول النامية، ومراد ذلك هو الاعتماد على إصدار القرارات الإدارية الجامدة غير المنسجمة وغير المبنية على أسس علمية سواء في تحصيلها أو إنفاقها، دون دراسة للواقع بالإضافة إلى تقيدها بالعديد من الاعتبارات غير الاقتصادية ويستدل على ذلك من خلال ضعف أداء النظام الضريبي، إذ لا تزال هذه الإيرادات تقتصر على تأمين بعض الخدمات الأساسية للمجتمع دون أن تتعداها إلى دور المحفز لقطاع الأعمال وجاذبة للاستثمارات الأجنبية أي كمساند للقطاع الخاص.

- إن تحقيق التنمية الاقتصادية مرتبط بمدى وفرة الموارد المالية خاصة الذاتية منها والتي تعرف تراجعاً كبيراً مقارنة بحجم النفقات المطرد للدول النامية، ويستدل على ذلك من خلال ما يعانيه النظام الضريبي من تراجع في حصيلته، نتيجة ضعف النسيج الاقتصادي لمعظم الدول النامية وما يترتب عنه من ضعف الدخل الفردي وزيادة على ضعف كفاءة الإدارة الضريبية وظاهرة التهرب والغش ونقص الوعي الضريبي ناهيك عن انتشار الفساد كضريبة بحد ذاتها، مما يستوجب على الدول النامية العمل على تنمية وتفعيل مواردها المالية لتحقيق الأهداف المرجوة عن طريق آليات أو إجراءات تكفل تنمية مستوى الإيرادات العامة وزيادتها، منها التنويع الاقتصادي بتفعيل دور القطاع الخاص محلياً كان أو أجنبياً للقطاعات الراكدة و الخالقة للثروة، والعمل على إرساء مبادئ الحوكمة من شفافية ومساءلة وإقرار المشاركة تجسيدا للعدالة والمصداقية سواء في الموازنة العامة في مختلف مراحلها أو رفع كفاءة الإدارة الضريبية من خلال إصلاح ضريبي و ضمان كفاءة جهازه وترشيد الإعفاءات الضريبية مع ضرورة إعادة النظر في الرسوم وبعض الخدمات برفع صفة (D)ان والعمل بالموازاة على ترشيد الإنفاق العام كآلية لتفعيل الإيرادات العامة لضمان

الكفاءة الاقتصادية من خلال الرفع من إنتاجية النفقة وزيادة مردودها مع ضرورة إعادة ترتيب أولوية الإنفاق العام أي تحديد أولويات التنفيذ طبقا للحاجة الفعلية وأهميتها وإنتاجيتها.

-عرفت الجزائر سياسة مالية نقشفية بعد أزمة انخفاض أسعار البترول لتغير الجزائر من سياستها المالية بانتهاج سياسة مالية توسعية تجسدت من خلال برامج الإنعاش الاقتصادي وهذا ما يؤكد أن الجزائر تعتمد على الفوائض المالية لتمويل سياستها التوسعية مما يكرس تبعية وهشاشة الاقتصاد الوطني ويرسم له مستقبل غامض

التوصيات:

-تفعيل وتنمية الإيرادات الضريبية من خلال إصلاح النظام الضريبي من مشكلاته الإدارية والتشريعية بشكل يتماشى مع الأشواط التي قطعتها الأنظمة الضريبية في الدول المتقدمة طبقا للمعايير الدولية من خلال :

- إلغاء الإعفاءات التي تسقط إيرادات من أجل هدف محدود النفع
- إدخال نظم المعلومات في عملية التحصيل للملفات الجبائية من حيث التأسيس والتحصيل
- العمل على إعداد قواعد وقوانين تركز على الشفافية والمشاركة كعناصر أساسية لضمان النزاهة والمصادقية

- -العمل على ترشيد الإنفاق العمومي من خلال مبدأ الأولوية والكفاءة الاقتصادية.
- تبني الحكم الراشد والعمل على إرساء مبادئه نتيجة تطور آليات الفساد وذلك عن طريق تحديث الإدارة الجبائية وحوكمة الميزانية والرقابة المستمرة والفعالة باعتماد الشفافية والمساءلة وإقرار المشاركة في صناعة القوانين والقرارات الاقتصادية.

- التكلم عن حوكمة الميزانية العامة للدولة
 - التكلم عن توجيه الميزانية العامة للدولة من أجل تنمية مناطق الظل.
- إن إطلاق عملية التنمية بمناطق الظل ستكون له آثار ايجابية عديدة منها جعلها أكثر جاذبية للسكان، مما يحد من النزوح الريفي نحو المدن، وبالإمكان حتى أن يؤدي إلى الهجرة العكسية من

المناطق الحضرية نحو الريف، كما أن إنشاء تجمعات ريفية بهذه المناطق، سيخفف من الضغط السكاني على المدن خصوصا الكبرى، كما أن هذه الإجراءات التنموية ستجعل مناطق الظل ذات ديناميكية وحركية في العملية الاقتصادية عموما والاستثمار المنزلي خصوصا. هذه الإجراءات التي من شأنها إحداث تجمعات ونقاط حياة جديدة اجتماعية واقتصادية على مستوى مناطق الظل، وتفعيل مساهمتها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ويبقى السؤال المطروح، لماذا يجب علينا أن ننتظر التعليمات من أعلى مستوى سياسي في البلاد حتى تتم المبادرة لحل المشكلات العالقة؟

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

- 1- بساعد علي ، المالية العمومية ، المعهد الوطني للمالية ، ديسمبر ، 1992 ،
- 2- جمال لعامرة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2004 ،
- 3- حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب ، مرجع سابق .
- 4- حسن عواظة : المالية العامة ، ط4، دار النهضة ، بيروت ، 1978 ،
- 5- دنيدي يحي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط1 ، 2010 ،
- 6- زكرياء برزيق ، مرجع سابق ،
- 7- زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، رسالة دكتوراء ، جامعة تيزي وزو ، 2011 ،
- 8- سوزي عدلي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ،
- 9- شلالي رضا ، تنفيذ النفقات العامة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2002
- 10- عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992 ،
- 11- عبد الله خباية ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 2009 ،
- 12- على زغدود ، المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005،
- 13- فليح حسن خلف ، المالية العامة ، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، 2008 ،
- 14- قاسم ابراهيم الحسيني ، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة ، مؤسسة الوارق للخدمات الحديثة ، عمان الاردن ، 1999 ،
- 15- محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، المالية العامة : النفقات العامة ، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة .الجزائر ، 2005 ، ص 85
- 16- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الطبعة الأولى ، عمان ، 2008 .

- 17- محمد طاقة ، هدى العزلاوي ، اقتصاديا المالية العامة ، دار الميسرة ، الطبعة الثانية ، 2010، عمان ،
- 18- محمد عباس محرزى ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات ، ط4، 2010 ،
- 19- مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 2010/03 ،

المواد

- 1- المادة 26 من القانون رقم 17 /84 .
- 2- تنص المادة 37من الأمر الفرنسي رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية
- 3- تنص المادة 37من الأمر الفرنسي رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية.
- 4- قانون رقم 17/84، الجريدة الرسمية عدد 28 سنة 1984 . المادة 05.
- 5- لقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن كل مادة خارجة عن نطاق صلاحيات المجلس التشريعي تدخل في الأمور التنظيمية التي تعود للحكومة حق اتخاذ القرارات بشأنها .
- 6- مرسوم تنفيذي 313 /91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد كفاءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاءاتها ومحتواها .
- 7- نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 268 /97 على تعريف الأمر بالصرف
- 8- نعت المادة 03 من القوانين المرسومة : على تكلف المديرية العامة للميزانية
- 9- نعت المادة 33 من القانون رقم : 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 54 /95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية ، المادة 06.
- 11- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، مؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 13 ماي 2000 ، المادة 63.

- 12- تحوى المادة 26 من القانون 21/90 على الاشخاص الذين لهم صفة الأمر بالصرف الرئيسي .
- 13- المادة 85 الفقرة مكن الدستور .
- 14- قانون رقم 31/90، المتضمن تعيين المحاسبين العموميين وتحديد الاجراءات الخاصة بهم ، الصادر في 1991/09/07.
- 15- قانون 21/90 ، المواد 25، 23، 26 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الصادرة في 1990/08/15.
- 16- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة
- 17- القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 20 ذي الحجة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .
- 18- القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 ، تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وكجلس الامة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .
- 19- المادة 30 من الدستور الجزائري الصادر في 28 /11 /1996 ، ج ر 61 لسنة 1996.
- 20- مرسوم رقم 237 /82 مؤرخ في 25 رمضان عام 1402 الموافق 17 يوليو سنة 1982 يحدد صلاحيات وزير المالية .
- 21- مرسوم تنفيذ رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم
- 22- المادة 27 و 29 من القانون : 17./84
- 23- المادة 31 من القانون 17/84.

24- نصت المادة 81 من قانون 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية : ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف .

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

26- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم : 07 / 364 المؤرخ في 28/11/2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ، ج ، عدد 75 سنة 2007.

27- المادة 120 من الدستور الجزائري الصادر في 28/11/1996 ، ج ر 61 لسنة 1996.

28- المرسوم التنفيذي رقم 90 / 189 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق 23 يونيو سنة 1990 يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد .

29- المرسوم التنفيذي رقم 95 / 54 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية المادة 01.

30- المادة 120 من الدستور الصادر في 28/11/1996، لسنة 1996.

31- المرسوم التنفيذي رقم 95/54 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية .

مجلات

1- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية ، تمويل الميزانية العامة للدولة الجزائرية ، الجزء 33 ، رقم 03 ، 1995.

2- مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، المحاسبة العمومية يبين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ، العدد 23 المجلد 01-2011.

المراجع بالأجنبية

1- bigaitharistain. finance et droit budgétaire dition. Marketing .paris1995.

فهرس المحتويات

الصفحة	الفهرس
	شكر وتقدير
	الاهداء
6-1	مقدمة
7	الفصل الاول : مرحلتي الإعداد والاعتماد ودورها في التنمية الاقتصادية
8	تمهيد
9	المبحث الاول : دور تحضير الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية
9	المطلب الاول : دور الإدارة في اعداد الميزانية في التنمية الاقتصادية
9	الفرع الاول : تقدير النفقات وأثرها على التنمية الاقتصادية
9	1- تقدير النفقات
11	الفرع الثاني : تقدير الإيرادات لآجل التنمية الاقتصادية
11	1- الإيرادات الثابتة
11	2- الإيرادات المتغيرة
13	الفرع الثالث أثر ترشيد الإنفاق العام على التنمية الاقتصادية
15	المطلب الثاني : المراحل التي تمر بها الميزانية العامة في عملية التحضير
15	الفرع الاول : على مستوى وزارة المالية.
19	الفرع الثاني : على مستوى القطاعات الوزارية.
21	المبحث الثاني : اثر اعتماد الميزانية العامة في التنمية الاقتصادية.
21	المطلب الاول : مناقشة مشروع الميزانية.
21	الفرع الاول : على مستوى لجنة المالية والميزانية.
23	الفرع الثاني : التعديلات المقترحة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية.
23	1- الجدول الزمني لاجتماع لجنة المالية والميزانية.
23	2- منهجية العمل لدراسة التدابير المقترحة لمشروع قانون المالية :
24	3- الاستماع إلى مسؤولي الميزانيات القطاعية
24	الفرع الثاني : دور وزير المالية في مناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة

27	المطلب الثاني : المرحلة النهائية لاعتماد الميزانية العامة.
27	الفرع الاول : على مستوى المجلس الشعبي الوطني.
27	أولا : تقرير التكميلي لمشروع الميزانية :
29	ثانيا : اجراءات التصويت :
29	الفرع الثاني : على مستوى مجلس الأمة.
32	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني : اثر مرحلتي الرقابة وتنفيذ الميزانية العامة على التنمية الاقتصادية
34	تمهيد
35	المبحث الاول : أثر مرحلة التنفيذ الميزانية على التنمية الاقتصادية
35	المطلب الاول : الاجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
35	الفرع الاول : عملية تحصيل الايرادات وتقدير النفقات
35	أولا : عملية تحصيل الايرادات وتقدير النفقات
37	الفرع الثاني : كيفية مواجهة الاختلافات بين الارقام التصديرية والارقام الفعلية.
38	المطلب الثاني : الهيئات المكلفة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة
38	الفرع الاول : السلطة المختصة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة
39	1-الأعوان المكلفون بالتنفيذ :
40	2-إختصاصات وزير المالية في عملية التنفيذ:
41	3-وزير المالية كأمر بالصرف رئيسي
41	الفرع الثاني : الاجهزة المساعدة لوزير المالية بصفته أمر بالصرف الرئيسي.
42	اولا : الآمرون بالصرف.
44	ثانيا : المحاسب العمومي
46	المبحث الثاني : مرحلة الرقابة على الميزانية وأثرها على التنمية الاقتصادية.
46	المطلب الاول : الاجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
46	الفرع الاول : من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة :

46	أولا : الرقابة الداخلية :
52	ثانيا: الرقابة الخارجية :
54	الفرع الثاني : من حيث التوقيت الزمني
54	أولا : الرقابة السابقة : (القبلية)
55	ثانيا : الرقابة اللاحقة : (البعدية)
56	الفرع الثالث : من حيث نوعية الرقابة
56	أولا : الرقابة الحسابية :
57	ثانيا : الرقابة التقييمية:
57	المطلب الثاني : الرقابة التشريعية.
58	أ - رقابة أثناء تنفيذ الميزانية :
60	ب- الرقابة اللاحقة : " البعدية " :
64	خلاصة الفصل
66	الخاتمة
	قائمة المراجع
	فهرس المحتويات