

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم التعليم القاعدي.

محاضرات في قانون الميزانية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية

إعداد:

د. أوكيل محمد أمين

السنة الجامعية: 2014-2015

مقدمة:

تعتبر الميزانية العامة تنظيمًا ماليًا يقابل من خلاله بين الجانبين الإنفاقي والإيرادي للدولة، ذلك أنّ الميزانية هي الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين النفقات والإيرادات، قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية. بحيث تتضمن الميزانية العامة خطة الإنفاق العام للدولة ووسائل تمويلها، وتكون مختلفة من نظام لآخر بحسب طبيعته وايدولوجيته.

فالسياسة المالية للدول تختلف بحسب نمط النظام الاقتصادي المنتهج، فضلا على أنّ تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة يظهر حاليا باستمرار في عديد من المجالات، وبالأخص في المجالين المالي والاقتصادي، بحيث تشكل الميزانية الأداة الرئيسية للتوجيه والتخطيط الاقتصادي، تستعين بها الدولة لتجسيد سياستها المالية العامة والتي تظهر من خلال تحليل بنود الميزانية العامة المقررة كاتباع سياسة ضريبية أو ائتمانية أو إنفاقيه في قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

وعلى هذا الأساس تعد الميزانية العامة إطارا قانونيا تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في السنة المالية في ظل التحولات السياسية أو الاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة.

وانطلاقا من أهمية الدور الذي تضطلع به الميزانية العامة للدولة، نقدّم من خلال هذه الدراسة الإطار العام القانوني والتنظيمي للميزانية العامة، وذلك عن طريق تبيان مفهومها ودورها والمبادئ التي تستند عليها ثم إجراءات ومراحل تنفيذها، وفي الأخير أنماط الرقابة القانونية الممارسة عليها، وهذا بالتركيز على القوانين والأنظمة الوطنية النافذة ذات الصلة، وفق خطة الدراسة الآتية:

مقدمة

- الفصل الأول: مفهوم الميزانية العامة
- المبحث الأول: نشأة الميزانية
- المبحث الثاني: التعريف بالميزانية العامة
- المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للميزانية العامة
- المبحث الرابع: أهمية الميزانية ودورها في الدول الحديثة.
- الفصل الثاني: مبادئ الميزانية.
- المبحث الأول: مبدأ السنوية.
- المبحث الثاني: مبدأ الوحدة.
- المبحث الثالث: مبدأ الشمولية
- المبحث الرابع: مبدأ التوازن
- الفصل الثالث: دورة الميزانية العامة
- المبحث الأول: مرحلة الإعداد (التحضير).
- المبحث الثاني: مرحلة الاعتماد (التصويت)
- المبحث الثالث: مرحلة التنفيذ
- الفصل الرابع: الرقابة على الميزانية العامة
- المبحث الأول: الرقابة المالية
- المبحث الثاني: الرقابة السياسية
- المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة

الفصل الأول

مفهوم الميزانية العامة

يتحدد مفهوم الميزانية العامة للدولة بالتفصيل من خلال التطرق لظروف نشأتها (المبحث الأول) وكذا التعريف بها (المبحث الثاني) وطبيعتها القانونية (المبحث الثالث) ثم بيان أهميتها دورها في الأنظمة الحديثة للدول (المبحث الرابع).

المبحث الأول

نشأة الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة حسب قواعدها الحالية مفهوما حديثا، يعبر عن وسيلة قانونية يشارك فيها الشعب عن طريق الرقابة على نشاط السلطة حول التسيير المالي،⁽¹⁾ وهذا ما يؤكد ارتباطها الوثيق بالأنظمة الديمقراطية الحديثة أين تقوم السلطة التشريعية بمهام الرقابة على نشاط السلطة التنفيذية.

إنّ تطور الميزانية حاليا يرجع إلى تطور مفهوم الدولة والأنظمة السياسية عموما، حيث كانت الدولة قديما تخضع للإرادة السياسية المطلقة للحاكم حتى في إطار التسيير المالي والضريبي،⁽²⁾ هذا رغم وجود أنظمة مالية سائدة آنذاك، لذلك فإن نشأة الميزانية عرفت عدة مراحل مختلفة باختلاف الأنظمة السياسية والمالية المتعاقبة إلى يومنا هذا.

المطلب الأول

نشأة الميزانية في الأنظمة الإسلامية

إنّ أهم ما يميّز المالية العامة في الفكر الإسلامي هو قيامها المباشر على أحكام الشريعة الإسلامية، حيث تضمنت هذه الأخيرة مجموعة قواعد أمرت بتتنظيم موارد الدولة ونفقاتها

1. محمود الكفراوي، الرقابة المالية، دار النشر غير مذكورة، القاهرة، 2008، ص15.

2. زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2006، ص 09.

على نمط لم تعرفه المجتمعات سابقا. (1) ولعلّ وجود ركن مالي يرتبط بإيرادات الدولة ويخصص لأوجه الإنفاق بطريقة محددة، خير دليل على ذلك إذ تعتبر الزكاة أحد أركان الإسلام.

وكانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام عبارة عن حصيلة لمجموع الزكاة والصدقات التي كانت تجمع عند رسول الله (صلى الله عليه و سلم) والتي كان ينفقها في أوجه المنفعة العامة، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسّعت موارد الخزينة نتيجة فرض الخراج والجزية وزيادة الغنائم التي كانت تجمع كلها في بيت مال المسلمين، (2) وعندما ازدادت الفتوحات الإسلامية في عهد الأمويين والعباسيين كبرت معها موارد الدولة الإسلامية كما زادت نفقاتها، الأمر الذي أدى إلى إحداث تنظيم جديد في الخزينة يقسم هذه الأخيرة إلى قسم الأخماس وقسم الخراج، وقسم الصدقات. (3)

وتعد الدولة العثمانية من الدول الأولى التي عرفت نظاما ماليا شبيها بالأنظمة الحديثة، حيث كان نظامها متكاملًا نظرا لكونه مبني على إيرادات محددة ونفقات إلزامية، (4) ويرجع نجاح هذا النظام إلى كونه مستمدا من أحكام الشريعة الإسلامية، حيث يتم تحديد أوجه الإنفاق وفقا لما يُجمع في بيت مال المسلمين من زكاة وصدقات وهبات والتي تشكل مجتمعة أهم موارد الخزينة، ثم تقسم لاحقا في كتاب الخراج كل موارد الدولة. (5)

كما اعتمدت في النظام المذكور بعض قواعد الميزانية الحالية كقاعدة السنوية، ذلك أنّ الزكاة يتم تجميعها سنويا فضلا عن كونها من أهم أنواع الضرائب المفروضة آنذاك. وقد امتدت تطبيق أحكام هذا النظام زمنيا إلى غاية سقوط الدولة العثمانية (6) أما إقليميا فقد اتبعته مختلف

1. غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، دار الجيل للنشر، الطبعة الأولى، بيروت 1990، ص 02.

2. جمال لعمارة، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، السنة 2001، ص 107.

3. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص 108.

4. ناصر سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1979، ص 116.

5. جمال لعمارة، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، المرجع السابق، ص 108.

6. ناصر سعيدوني، المرجع السابق، ص 127.

أقاليم الدولة العثمانية الخاضعة لحكمها، ومنها الجزائر أين كان يتم ضبط الميزانية العامة حسب قواعد هذا النظام المستمد من أحكام الشريعة الإسلامية، إلى غاية دخول الاحتلال الفرنسي أين تم إلحاق أموال الخزينة بأموال الدولة الفرنسية.⁽¹⁾

المطلب الثاني

نشأة الميزانية في الأنظمة الديمقراطية

يرجع أول ظهور للميزانية في الدول الحديثة إلى القرن 17 عندما قامت ثورة 1688 في إنكلترا ضد الحكم المتسلط الذي كان يمارسه الملوك حينها، والذي انعكس سلبا على كافة حقوق الأفراد لا سيما من خلال ارغامهم بدفع الضرائب قسرا باستمرار لخبزينة الدولة،⁽²⁾ فصدر على إثر تلك الثورة ميثاق الحقوق الذي تضمن نصا صريحا يقضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات التي تلزم الدولة وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان، وهذا عقب الرفض المستمر لملوك بريطانيا سابقا الامتثال لهذا النص،⁽³⁾ حيث كانوا يرفضون كلية تدخل البرلمان في تقرير الضرائب المفروضة.

أما في فرنسا فقد كان النظام الملكي أكثر تسلطا مقارنة بإنكلترا، إذ فشلت كل المحاولات الرامية إلى حمل الملوك بالاعتراف بحق البرلمان في مراقبة الميزانية وخاصة ضرورة حصول الجهاز التنفيذي على إجازة للإنفاق من السلطة التشريعية،⁽⁴⁾ واستمر هذا الوضع إلى غاية قيام ثورة 1789 التي أكدت على حق الجمعية الوطنية الفرنسية في مراقبة كل النفقات ومبررات الانفاق وأسباب البحث عن الإيرادات لها. لقد كرّس هذا الحق عمليا ظهور نظام الميزانية العامة، حيث صار يُشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يُفرض من ضرائب وكيفية تحصيلها وكذا أوجه إنفاقها والأهداف المرجوة منها من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لإقرار

-
1. علي بساعد، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992، ص 42.
 2. جمال لعامرة، تطور فكرة الميزانية العامة، المرجع السابق، ص 103.
 3. جمال لعامرة، المرجع نفسه، ص 103.
 4. جمال لعامرة، المرجع نفسه، ص 104.

الموازنة في الأنظمة الحديثة،⁽¹⁾ وهو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة، حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية وراقبتها على الميزانية العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية في العالم.

المبحث الثاني

تعريف الميزانية العامة وعناصرها الأساسية

نستعرض فيما يلي تعريف الميزانية العامة في المطلب الأول ثم عناصرها الأساسية في المطلب الثاني

المطلب الأول

تعريف الميزانية العامة

نبين تعريف الميزانية العامة في كل من الفقه والتشريع وفق ما يلي

الفرع الأول: لدى الفقه

من الفقه من يُعرّف الميزانية على أنّها " وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة".⁽²⁾

كما تعرّف كذلك بأنها " العملية التي من خلالها يرخّص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة".⁽³⁾

ويعرّفها بعض الفقه المالي كذلك بأنه: "توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة على مدة زمنية غالبا ما تكون سنة".⁽⁴⁾

1. للتفصيل أكثر حول تطور الميزانية العامة في النظام الفرنسي بصفة عامة واسقاطاته على الوضع في الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية، راجع:

- DENIDNI Yahia, *L'histoire du régime financier en Algérie, Maliya de l'école Nationale des impôts, El Kolea , Alger 2001, p-p10-26.*

2. زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 247.

3. عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 53.

4. منصور يونس، مبادئ المالية العامة، دار النشر غير مذكورة، طرابلس، 2004، ص 191.

الفرع الثاني: لدى التشريع

أما من جانب التشريع فإنه لا يوجد فرق جوهري بينه وبين الفقه، حيث تعرّف معظم التشريعات، ومن ضمنها القانون الفرنسي المتعلق بقوانين المالية الذي يعرف الميزانية في المادة 16 منه، على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن توقع وتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة ".⁽¹⁾ أما المشرع الجزائري فنجد أنه قد أفرد تعريفا للميزانية العامة تضمنه القانون رقم 17/84 الصادر في 1984/07/07 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية في الجزائر في المادة السادسة منه،⁽²⁾ والتي تنص على:

"تشكل الميزانية العامة للدولة في الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" حيث يبدو واضحا من خلال التعريف السابق ارتكاز الميزانية على أساسين هما الإيرادات والنفقات.

المطلب الثاني

عناصر الميزانية العامة

من خلال استقراء تعريف الميزانية يمكننا استنتاج العناصر التالية المكونة لها.

الفرع الأول: التقدير (التوقع)

تعد الميزانية بيانا تقديريا مفصلا لما تتوقعه السلطة التنفيذية بواسطة أجهزتها التقنية مما يمكن أن تحصل عليه من إيرادات وما يجوز لها أن تجري من نفقات خلال فترة زمنية معينة تحدد سلفا،⁽³⁾ لذلك تعتبر عملية التوقع عملية جوهريّة وضرورية لنجاح الميزانية العامة:

فصحة التقدير ودقة التنبؤ بمجمل الإيرادات إضافة إلى التحديد والضبط الجيد لمجمل النفقات المتوقعة،⁽⁴⁾ عاملان أساسيان لتوازن الميزانية من جهة وبالتالي تفادي العجز المالي

1. Loi organique relative aux lois de finances en France, ordonnance du 1 aout 2001.

2. جريدة رسمية عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1984.

3. سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار النشر الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص 273.

4. زينب عوض الله، أساسيات الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 248.

ولتحقيق الأهداف المسطرة من خلال تنفيذها وهو الأهم وفق البرنامج السياسي والاقتصادي للدولة من جهة ثانية.

هذا وقد أشار المشرع الجزائري في قانون المالية الإطار لسنة 1984 لإجراء التوقع، وذلك في نص المادة الثالثة حيث جاء فيها:

"يقرُّ ويُرخَّص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية: مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق المالية، والمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية والنفقات برأسمال".

الفرع الثاني: الإجازة (الرخصة)

بعد تحديد وتسجيل توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات العامة للدولة لسنة مقبلة، يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمته، وذلك من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة منه،⁽¹⁾ حيث يتم التحقق من شرعية عملية تحصيل الإيرادات أي مصادر الإيرادات ثم مدى ملائمة النفقات المقدرة والأهداف المسطرة لها لتحقيق المنفعة العامة.

وبعد دراسة مشروع الحكومة والاقتناع بينود الميزانية العامة تمنح السلطة التشريعية الإجازة⁽²⁾ وهذا بإجراء المصادقة على مشروع قانون المالية وتمضي الحكومة في تنفيذ الميزانية العامة.

1. منصور يونس، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 192.

2. زينب عوض الله، المرجع السابق، ص 249.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي أنواع الميزانيات

نتطرق في هذا المبحث لطبيعة القانونية للميزانية العامة وكذا الفرق بينها وبين سائر أنواع الميزانيات وفق ما يلي:

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للميزانية العامة

لمّا كانت الميزانية العامة تقوم أساساً على عاملي الإجازة والتقدير بحيث يعتبر التقدير عملاً تقنياً تقوم به السلطة التنفيذية بينما تعد الإجازة عملاً تشريعياً تقوم به السلطة التشريعية، فإنه تنثور تلقائياً مسألة تحديد طبيعتها القانونية؟ ويندرج تحت هذا الطرح 3 آراء فقهية⁽¹⁾ مختلفة نبينها تباعاً فيما يلي:

الرأي الأول: الميزانية هي قانون، أي باعتبارها عملاً تشريعياً يصدر عن السلطة التشريعية وفق إجراءات صدور القوانين طبقاً لأحكام الدستور ووفقاً للنظام الداخلي للبرلمان.

الرأي الثاني: الميزانية هي عمل إداري لكونها مجموع تخمينات وتوقعات النفقات والإيرادات المستقبلية أي عمل احتمالي يحتمل الصواب والخطأ معاً ولا يقوم على قواعد علمية مجردة توافق خاصية القواعد القانونية.

الرأي الثالث: الميزانية العامة عمل مختلط قانوني وإداري وهو الرأي الذي نادى به الفقيه "دوجي" L، "Duguit" ومفاده أن الإيرادات هي قواعد قانونية كقانون الضرائب مثلاً أما عملية النفقات وإجراءاتها فهي أعمال إدارية ذات طابع مالي.⁽²⁾ وتجب الإشارة إلى أن هذا الرأي الأخير هو أكثر الآراء الفقهية قبولا واجماعاً مقارنة بالرأيين الآخرين.

1. زينب عوض الله، أساسيات الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 253.

2. زينب عوض الله، المرجع نفسه، ص 254.

المطلب الثاني

أقسام الميزانية وتمييزها عن باقي الميزانيات

الفرع الأول: أقسام الميزانية

تختلف أقسام الميزانية بحسب المعايير المتاحة:

أولا - من حيث طبيعة النفقات

تنقسم الميزانية من حيث طبيعة النفقات إلى ميزانية تسيير وميزانية تجهيز،⁽¹⁾ حيث تقوم هذه الأخيرة بتوسيع الثروة العمومية وتحسين تجهيز الجماعات العمومية، وتتكون نفقات التجهيز من (2):

- نفقات الاستثمار في المنشآت القاعدية التي لا تعتبر إنتاجية بطريقة مباشرة كالجسور والطرق العامة والكهرباء وشبكات الربط السلكي وغيرها من مرتكزات البنى التحتية للدولة
- نفقات ما قبل الاستثمار وهي الإجراءات التمهيدية والضرورية لكل عمليات الاستثمار كالأوعية العقارية، التأمينات.
- النفقات الموجهة للاستثمار في القطاعات الإنتاجية أي المصاريف الموجهة للاستثمار المباشر كالورشات، المصانع. وسائر المشاريع الاقتصادية القائمة الممولة من خزينة الدولة.

أما نفقات ميزانية التسيير فهي عموما نفقات غير منتجة وهي ضرورية لاستمرارية المرافق العمومية وضمان الخدمة العمومية⁽³⁾ وتوجه خصوصا إلى:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- الهيئات المركزية للدولة.
- المرافق السيادية للدولة.

1. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص37.

2. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص37،38.

3. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص36.

ثانيا - من حيث المدة الزمنية:

تقسّم الميزانية استنادا إلى المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها إلى ميزانية سنوية وهي الميزانية الأساسية للدولة،⁽¹⁾ والتي يصادق فيها البرلمان على مشروعها المقدم من الحكومة والمتضمن بيانا تقديريا للجانبين الانفاقي والايراضي للدولة خلال سنة قادمة، وإلى ميزانية متعددة السنوات⁽²⁾ والتي تتعلق بتنفيذ مخططات الإنمائية للدولة، بحيث تنتهي هذه الميزانية بانتهاء المشروع الاقتصادي المسطر في برنامج الدولة وعادة ما تحدد مدة هذه الميزانية بخمس سنوات.

الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عن باقي الميزانيات.

أولا - الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسات العمومية أو الشركات:

تختلف ميزانية الدولة عن ميزانيات المؤسسات العمومية أو الشركات التي يقوم علم المحاسبة العمومية بدراستها، في كون ميزانية الدولة هي عبارة عن تقدير وإجازة للنفقات والإيرادات العامة خلال سنة مستقبلية، أما ميزانية المؤسسة العمومية أو الشركة فتشمل أصول وخصوم هذه المؤسسات أي ما لها من أموال وما عليها من ديون⁽³⁾ بحيث تشكل هذه الأخيرة الذمة المالية لها في تاريخ معين بالذات غالبا ما يكون في نهاية السنة المالية.

وعلاوة عن ذلك فإنّ الميزانية العامة تقوم على مرتكزين ثابتين هما التوقع والاجازة، بينما لا تستند الميزانيات الخاصة بالمؤسسات أو الشركات بالضرورة على هذين الاساسين سيما بالنسبة لإجراء الاجازة للاختلاف البين في طبيعة هتين الميزانيتين.

ثانيا - الميزانية العامة والحساب الختامي:

تختلف الميزانية العامة عن الحساب الختامي في كون هذا الأخير هو عملية رصد للنفقات العامة الفعلية والكلية التي تمّ إنفاقها، والإيرادات الفعلية والكلية التي تمّ تحصيلها خلال فترة السنة المالية،⁽⁴⁾ بحيث يُبين الحساب الختامي أمرين:

1. François DERUEL, Jacques BUISSON, Budget et pouvoir financier, Edition Dalloz, paris, 2001, p11.

2. Ibid. p11.

3. Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire en Algérie, Office des publication Universitaires, Alger, 2002, p98.

4. François DERUEL, Jacques BUISSON, op cit, p16.

أ- إما أنّ أجهزة الدولة قد أنفقت أكثر من التقديرات الواردة في الميزانية أو العكس وغالبا ما يسهل الإنفاق ويصعب التحصيل.

ب- إما أنّ أجهزة الدولة قد حصلت قيمة من إيرادات أقل من تلك المدرجة في الميزانية أو العكس.

حيث يقوم الحساب الختامي بتسجيل كافة النفقات والإيرادات الفعلية والكلية وذلك تبعا لإجراءات المحاسبة المالية المعمول بها: (حساب التسوية، حساب الخزينة).

وبالتالي يمكن اعتبار الحساب الختامي كمقياس مالي لصحة التقديرات الواردة في الميزانية ودليلا على كفاءة ونجاعة الأجهزة القائمة بذلك، ولذلك تظهر أهميته من وجهة نظر رجال التخطيط والإحصاء،⁽¹⁾ عكس الميزانية التي تتجلى أهميتها من وجهة نظر رجال السياسة باعتبارها ترجمة لخطة الدولة وبرنامجهما الاقتصادي في فترة زمنية محددة.

ثالثا - الميزانية العامة والميزانية الوطنية (الاقتصادية)

تختلف الميزانية العامة عن الميزانية الوطنية في كون هذه الأخيرة عبارة عن جملة التقديرات والتوقعات للنشاط الاقتصادي خلال سنة أي مقياسا للنمو الاقتصادي وتظهر فيها عادة معدلات الناتج الخام، التشغيل الكلي، مستويات التضخم وغيرها من المقاييس الاقتصادية والمالية لاقتصاد الدولة؛⁽²⁾ ولا يقتصر دورها على تقدير حجم النفقات والإيرادات في الوطن فقط، وإنما يمتد ذلك إلى كل أصول وخصوم الدولة خارج الوطن وذلك عن طريق إجراء حساب مالي شامل للثروة الاقتصادية والمالية يقوم به خبراء المالية يسمى حساب الثروة الوطنية.⁽³⁾

كما تختلف الميزانية العامة عن الميزانية الوطنية لعدم خضوع التقديرات المالية لهذه الأخيرة لإجراء الإجازة كما هو عليه الحال بالنسبة للميزانية العامة.

1 حميد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 68

2 سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 276

3 سوزي ناشد، المرجع نفسه، ص 277

المبحث الرابع

أهمية الميزانية العامة

سنتعرض لدراسة أهمية الميزانية العامة وفق مطلبين: نتطرق في الأول لدورها في أنظمة الدول ثم لأهم مظاهرها الحديثة حالياً

المطلب الأول

دور الميزانية العامة في الدول الحديثة

تعد الميزانية أداة تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة حيث ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمخطط الاقتصادي للدولة الذي تعلن عنه السلطة السياسية الحاكمة فور توليها الحكم، إلا أن نمط البرنامج الاقتصادي المراد تنفيذه يختلف باختلاف نظام الحكم (اشتراكي، رأسمالي وغيره)،⁽¹⁾ حيث تعلن حكومات الدول الرأسمالية عن الاتجاهات العامة والبرامج الاقتصادية لفترة زمنية مقبلة دون تضمينها صفتي الإلزام والتخطيط المحكم كما هو عليه لدى الأنظمة الاشتراكية.

لذلك يختلف مفهوم التخطيط المالي لدى النظامين كما يختلف مدى الارتباط بتنفيذ كلا المخططين أي من خلال البرنامج الاقتصادي المطبق لدى كل نظام، حيث تعتمد أغلب الدول الرأسمالية على ميزانيات الأداء والبرمجة في حين تركز الدول الاشتراكية على ميزانيات التخطيط والبرامج⁽²⁾.

وأياً كان نوع الاختلاف بين النظامين حول دور الميزانية وكيفية تنفيذها، فإن الميزانية العامة تبقى الوسيلة الوحيدة لضمان التوازن المالي للدولة الذي من خلاله تتحقق أهداف السياسة العامة للدولة، والتي تظهر في مجالات مختلفة سياسية، اقتصادية، قانونية، اجتماعية.

الفرع الأول: دور الميزانية في المجال السياسي

تشكل الميزانية العامة الواجهة المالية لسياسة الدولة العامة ومؤشراً لتوجهاتها الاقتصادية والاجتماعية. فالميزانية المحكمة والسياسة المالية الجيدة تشكل ضماناً لاستقرار النظام السياسي

1. زينب عوض الله، أساسيات الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 259.

2. زينب عوض الله، المرجع نفسه، ص 260.

وتقدّمه (1) وتكسبه المصادقية لدى الرأي العام الوطني والدولي. كما قد تكون الميزانية أداة تستعمل للضغط السياسي اتجاه أنظمة معينة، حيث تشترط معاهدة ماسترخت مثلا على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي عدم تجاوز نسبة العجز الاقتصادي لديها 3% في الميزانية العامة.

الفرع الثاني: المجال الاقتصادي والمالي

يظهر تأثير الميزانية في المجال الاقتصادي من خلال التغيرات التي تحدثها الميزانية لتشجيع النمو الاقتصادي، وذلك عن طريق تشجيع الطلب الكلي الناجم عن زيادة النفقات الموجهة إلى مجال الاستثمارات، أو قصد تحفيز الإنتاج المحلي (2) وذلك عن طريق إتباع سياسة حمائية للاقتصاد الوطني تركز على زيادة فرض الرسوم على البضائع الأجنبية لتحقيق هوامش أفضلية للإنتاج الوطني، (3) كما يظهر تأثير الميزانية في المجال المالي عند محاولة الحد من التضخم مثلا وذلك بواسطة زيادة حجم الوعاء الضريبي، أو عن طريق تقليص نسب الدعم للمنتج الوطني كدعم أسعار بعض المنتجات الأولية مثلا وذلك بغية امتصاص الفائض في السيولة المالية. (4)

الفرع الثالث: المجال القانوني

تعد الميزانية وثيقة قانونية تصدر سنويا بموجب قانون المالية النافذ في الدولة، حيث يعتبر التصويت من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (م 12/122 من الدستور) وصدور الميزانية في شكل قانون يمنحها صيغة التنفيذ الإلزامي وضرورة احترام مواعيدها وأحكامها. (5)

ولا يمكن للسلطة التنفيذية إذا دعت الضرورة إلى موارد جديدة بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ أن تفرض ضرائب جديدة أو أن ترفع في نسبتها مهما كانت الظروف لتغطية هذه

1. زينب عوض الله، المرجع السابق، ص 260.

2. حامد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 59.

3. زينب عوض الله، أساسيات الميزانية العامة، المرجع السابق، ص 259.

4. عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 436.

5. Yahia DENIDNI ,La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, op cit, p30.

الظروف الجديدة، حيث يتطلب ذلك موافقة البرلمان عن طريق قانون المالية المعدل أو المكمل. (1)

ولكن هذا المجال الواسع لسلطة البرلمان في إقرار الميزانية يبقى محدودا أمام التزايد المستمر لدور السلطة التنفيذية والذي يظهر من خلال العوامل التالية:

- أ- لا يمكن للبرلمان اقتراح قانون المالية المتضمن الميزانية العامة، لأن ذلك من مهام السلطة التنفيذية نظرا لتمتعها بوسائل تقنية وأجهزة كفيلة لذلك (2) حيث ينحصر دور البرلمان في التصويت أو التعديل أو الرفض.
- ب- امتلاك السلطة التنفيذية لعدد من الوسائل القانونية تمكنها التخلص من هيمنة البرلمان، حيث يجب على هذا الأخير التصويت على مشروع قانون المالية خلال 75 يوما أو يتم إصداره بموجب أمر حسب المادة 120 من الدستور.
- ج- تقتصر سلطة البرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية فقط نظرا لافتقاره إلى وسائل وآليات قانونية أكثر صرامة ودقة في ممارسة الرقابة. (3) فضلا عن عدم امتلاك جل أعضاء البرلمان مؤهلات في علم المالية العامة تمكنهم من فحص بنود قانون المالية وممارسة سلطة الرقابة على المشاريع الإنفاقية المسجلة فيه الأمر الذي يحد بالنتيجة من فعالية الرقابة التشريعية الممارسة.

المطلب الثاني

مظاهر الميزانية الحديثة

لقد ارتبط تطور الميزانية العامة بتطور المناهج السياسية الاقتصادية في الدولة والتي أدت بدورها إلى ظهور خصائص جديدة في الميزانية تتشكل أساسا في:

الفرع الأول: الميزانية التداخلية.

يعتبر حياد الميزانية من أهم الخصائص المعتمدة في الدول الليبرالية، فدور الدولة ينحصر في تسيير الوضع الاقتصادي والحفاظ عليه فقط، حيث يشكل أي تشجيع لقطاع معين دون آخر

1. François DERUEL, Jacques BUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p13.

2. François CHOUVEL, Finances publiques, Guliano éditeur, Paris, 2007, p74.

3. Ibid, p75.

تدخلا مخالفا لأحكام الرأسمالية و خرقا لقاعدة حرية السوق القائمة على العلاقة بين العرض والطلب،⁽¹⁾ لكن الأزمات الاقتصادية المتتالية التي عانت منها الدول الرأسمالية فرضت منطلقا اقتصاديا مغايرا أجبر الدول على التدخل وعدم البقاء في موضع الحياد وذلك من خلال مساعدة المؤسسات التي توشك على الإفلاس عن طريق تخصيص اعتمادات مالية لها أو بتطبيق سياسة جبائية تفضيلية لفائدتها على حساب المؤسسات المنافسة لها لإتاحة فرص الأفضلية والامتياز لها.

الفرع الثاني: الميزانية المنتجة.

ترتبط هذه الخاصية عموما بالقطاع الاقتصادي نظرا لكونه قطاعا إنتاجيا عكس باقي القطاعات الأخرى كالإدارة والتعليم والعدل التي تعد قطاعات غير منتجة تتولى الدولة تغطية نفقاتها، ونظرا للارتفاع المستمر لميزانيات هذه الأخيرة سعت الدول إلى تغيير سياستها لإدارة هذه القطاعات،⁽²⁾ وذلك بالانتقال من تسييرها فقط إلى استغلالها والتحكم فيها مما يجعل منها قطاعات إنتاجية بشكل غير مباشر وهذا يكون من خلال تحديثها وعصرنتها، مما ساهم بشكل أكبر في مردوديتها وفعالية نشاطاتها وخاصة تلك القطاعات التي يعهد إليها تحصيل الإيرادات كالجمارك وإدارة الضرائب والخزينة العمومية.

الفرع الثالث: عدم التوازن في الميزانية كألية لتفعيل أداء الاقتصاد.

يعد مبدأ التوازن من بين القواعد الثابتة في الميزانية حيث لا يجوز للدولة من حيث المبدأ الإنفاق أكثر من الإنتاج، لكن هذا المبدأ عرف بعض الاستثناءات ناجمة عموما عن تغير الفكر الاقتصادي الحديث المستوحى أساسا من النظرية "الكنزية" نسبة إلى عالم الاقتصاد الإنكليزي "كينز"⁽³⁾ التي تهدف إلى تحقيق عجز منظم في ميزانية الدولة قصد محاربة الركود

1. عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، مالية الدولة، مرجع سابق، ص438.

2. عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، المرجع نفسه، ص441.

3. تقوم النظرية على الأسس التالية:

- أ- إحياء الطلب الفعلي لأن تراخي الطلب هو السبب المباشر للركود الاقتصادي.
- ب- تسهيل توظيف الأموال في الإنتاج بواسطة تخفيض سعر الفائدة في البنوك.
- ج- زيادة الإنفاق العام عن طريق زيادة الأجور والدخول مع إنعاش الطلب.
- د- مرونة الاقتصاد وتحريره من القيود التشريعية والإدارية.
- هـ- الإصدار النقدي الجديد ويعرف بالتمويل التضخمي. راجع في هذا الصدد: عرفات ابراهيم، عبد الله عيد، المرجع نفسه، ص442-443.

الاقتصادي ويتحقق ذلك بزيادة حجم النفقات العامة بغية تشجيع الطلب الإجمالي الذي يصاحبه غالباً زيادة حجم المعروض الاقتصادي من سلع وخدمات الأمر الذي يؤدي إلى إنعاش الحركة الاقتصادية لذلك فإن رواج هذه الآلية مقترن باقتصاديات الدول المصنعة التي يؤدي تحفيز الطلب الإجمالي فيها إلى استهلاك المخزون الاقتصادي وبالتالي إلى إحياء العملية الإنتاجية من جديد.

الفصل الثاني

مبادئ الميزانية العامة

بعد التطرق لمفهوم الميزانية العامة نستعرض في هذا الفصل من الدراسة الأسس التي تقوم عليها الميزانية، ذلك أن صياغة مشروع قانون الميزانية وكذا المصادقة عليه يعتمد على احترام جملة من المبادئ العامة تشكل مجتمعة النواة القانونية للميزانية.

المبحث الأول

مبدأ السنوية

نعني بالسنوية الحياة المالية للدولة خلال سنة ونستعرضها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

تقديم مبدأ السنوية

الفرع الأول: تعريفها

لقد وردت الإشارة إلى مبدأ السنوية في المادتين 3 و6 من قانون المالية الإطار لقوانين المالية في الجزائر لسنة 1984. حيث تعتبر مدة السنة المالية رخصة لتنفيذ الميزانية العامة نظرا لكونها أكثر ملائمة وتكيفا مع توقعات الهيئات والأجهزة المكلفة بإعداد وتحضير الميزانية،⁽¹⁾ ذلك أن مدة السنة المالية تسمح بتجسيد جيد للنفقات والإيرادات المتوقعة وكذا المصادقة عليها من جهة وإعطاء فعالية للرقابة عليها من جهة أخرى.

الفرع الثاني: قيود السنوية.

يحد تطبيق مبدأ السنوية قيدين هما:

أولا - المصادقة على قانون المالية.

يقصد بها الإجازة التي يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية من أجل الشروع في تنفيذ قانون المالية وذلك استنادا لأحكام المادة 120 من الدستور، حيث تتحدد السنة المالية في 1 جانفي من

1 François CHOUVEL ,Finances publiques, op cit,p26

كل سنة مدنية، وذلك وفق نص المادتين 3 و 1/69 من قانون 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر.

ثانيا - قيد الحساب الختامي.

تتم عملية إقفال الحساب الختامي عن طريق تصفية كل النفقات التي تمت فعلا وتسجيل كل الإيرادات التي حصلت فعلا، ويقفل الحساب الختامي عند نهاية كل سنة 31 ديسمبر وفقا لإجراءات حساب الخزينة،⁽¹⁾ أي برصد كل النفقات التي تم إنفاقها وليس التي تم إنشائها.

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ السنوية

غالبا ما يتأثر تنفيذ الميزانية بأسباب اقتصادية أو سياسية أو مالية وهو ما ينعكس سلبا على تطبيق مبدأ السنوية وبالتالي على افتتاح السنة المالية عند تاريخ 1 جانفي، الأمر الذي أدى إلى ظهور قواعد جديدة تشكل خروجاً عن مبدأ السنوية تتمثل في:

الفرع الأول: برامج التجهيز.

هي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير وتتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها تتجاوز السنة بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها،⁽²⁾ ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محددة بمدة انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية وتتم عملية تنفيذ برامج التجهيز بإتباع إجراءاتها:

أولاً - رخص البرنامج.

هي اعتمادات مالية إجمالية تمثل التكلفة التقديرية لكل عملية استثمارية مدرجة ضمن ميزانية التجهيز المدونة في المخطط الاقتصادي الذي تنوي الدولة تنفيذه خلال مدة زمنية معينة⁽³⁾ غالبا ما تحدد بـ 5 سنوات.

1. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 86.

2. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص 89.

3. François DREUEL, Jacques BOUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p81.

ثانيا - اعتمادات الدفع.

تمثل التخصيص السنوي الذي يمكن للأمر بالصرف الأمر دفعه أو صرفه لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة،⁽¹⁾ حيث تشكل اعتمادات الدفع الأقساط السنوية لتمويل عمليات الدفع السنوي المرتبطة برخصة البرنامج.

الفرع الثاني: ترحيل الاعتمادات.

هي رخصة بموجبها يمكن للحكومة استعمال الاعتمادات غير المستهلكة عند نهاية السنة المالية وذلك بالنسبة للسنة المقبلة⁽²⁾ وهذا وفقا لطبيعة الاعتمادات المفتوحة. ويظهر ذلك كما يلي:

أولاً - اعتمادات التسيير.

يشترط لاستعمال اعتمادات التسيير غير المستهلكة خلال السنة المعنية من طرف المؤسسات الإدارية والهيئات العامة والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري بالنسبة للسنة المقبلة،⁽³⁾ ضرورة الحصول على رخصة من طرف المراقب المالي المركزي أو اللامركزي.

ثانيا - اعتمادات التجهيز.

تتم عن طريق استعمال اعتمادات الدفع المخصصة سنويا في إطار رخص البرنامج قصد تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المدرجة في المخطط الاقتصادي، حيث يتم استعمال اعتمادات الدفع للسنة المعنية خلال السنة المقبلة بطريقة آلية⁽⁴⁾ نظرا لطبيعة عمليات التجهيز والاستثمار العملية التي تستغرق مدة زمنية تفوق السنة.

1. François DERUEL ,Jacques BOUISSON, *Budget et pouvoir financier, op cit., p27.*

2. جمال لعامرة، المرجع السابق، ص92.

3. François DERUEL, Jacques BOUISSON, *op cit, p26*

4. *Ibid, p26.*

الفرع الثالث

الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر)

يرجع سبب وجود قاعدة الاعتمادات الشهرية إلى تأخر وصول الاعتمادات المالية نظرا لتأخر مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية وبالتالي إجراء المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر من السنة المعنية.⁽¹⁾

وقد جاء قانون المالية الإطار لسنة 1984 ليعالج هذا الاختلال المالي، وذلك عن طريق نصه على اعتماد نفس الإجراءات والنسب المعمول بها في قانون المالية حيز التنفيذ بالنسبة لعملية تحصيل الإيرادات، أما بشأن النفقات فيتم حساب مقدار 12/1 بالنسبة لنفقات التسيير ومقدار 1/4 فيما يتعلق بنفقات التجهيز، وهذا أيضا استنادا لقانون المالية الجاري تنفيذه، وفي هذا الصدد تنص المادة 69 من القانون المالية الإطار على:

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

1. بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
2. بالنسبة للنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية السابقة وذلك شهريا ولمدة لا تتجاوز 3 أشهر.
3. بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار في حدود 1/4 من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة".

الفرع الرابع

الاعتمادات التكميلية

تتم بواسطة قوانين المالية المكملة و المعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جديدة لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الميزانية التنبؤ بها سابقا : كتقلبات سعر الصرف أو

1. François DERUEL, Jacques BOUISSON, op cit., pp26-27.

انخفاض قيمة الصادرات أو زيادة في تكلفة النفقات الإجمالية مما يؤدي عموماً إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة،⁽¹⁾ لذلك تقوم الحكومة بتخصيص اعتمادات تكميلية لبعض القطاعات، أو تلجأ إلى تعديل بعض بنود الميزانية مما يسمح بنقل الاعتمادات غير مستعملة وتحويلها إلى الخزينة العمومية أو بتعديل نسب الضرائب المفروضة لزيادة تحصيل الإيرادات.⁽²⁾

المبحث الثاني

مبدأ وحدة الميزانية العامة

نستعرض فيما يأتي مفهوم مبدأ الوحدة ثم الاستثناءات الواردة على تطبي

المطلب الأول

تقديم مبدأ الوحدة

الفرع الأول: تعريف وحدة الميزانية

يفيد إدراج مبدأ الوحدة في أن كل الإيرادات والنفقات العمومية تكون محتواه في وثيقة قانونية واحدة فقط،⁽³⁾ وهي نفسها التي تعرض للرقابة التشريعية وهذا للمصادقة عليها من طرف البرلمان.

الفرع الثاني: خصائص مبدأ الوحدة

يمكن إيجاز خصائص الوحدة في النقاط التالية⁽⁴⁾:

1. تقتضي قاعدة الوحدة تضمين كافة النفقات والإيرادات العمومية في وثيقة واحدة وهذا بغية تحقيق هدف موحد من خلال انجاز الميزانية العامة في الدولة كت تحقيق تنمية اقتصادية، مشاريع إعمار أو بنى تحتية، رخاء اقتصادي وغيرها من الأهداف المسطرة في المخطط الاقتصادي للدولة والتي يجري تنفيذها بواسطة الميزانية العامة

1. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص96.

2. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، المرجع نفسه، ص96.

3 François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit*,p37

4 *Ibid.*, p37

2. تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة على إعداد الميزانية، حيث تشكل وحدة وثائق الميزانية نموذجا يسهل فحصه ومناقشته من طرف نواب البرلمان.
3. تضيف وحدة وثيقة الميزانية نوعا من الشفافية والوضوح حول عمليات وحسابات الدولة وعلى كافة أوجه الإنفاق ومصادر التمويل (الإيرادات).
4. يؤدي إدراج كل النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة مبدئيا إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الميزانية.

المطلب الثاني

التعديلات الواردة على قاعدة الوحدة

إنّ التطبيق الصارم لقاعدة وحدة الميزانية العامة يستوجب الجمع في وثيقة الميزانية العامة بين مدخلات ومخرجات مالية من طبيعة مختلفة تماما كالجمع بين إيرادات نهائية وأخرى مؤقتة كالضرائب مع القروض العامة،⁽¹⁾ بالإضافة إلى أن خصوصية بعض المرافق والقطاعات الاقتصادية تقتضي وضع حساباتها في ميزانية خاصة بها تسمح لها بتقدير مردوديتها وأدائها بشكل أفضل كما تمكنها من فرص التمويل الذاتي وبالتالي إمكانية الحصول على مصادر تمويل بطريقة أنجع وأسرع من تلك المنظمة في الميزانية العامة.⁽²⁾

ومن أجل الاستجابة لهذه التغيرات تطلّب الأمر إضفاء بعض التعديلات على قاعدة وحدة الميزانية العامة مما أدى إلى ظهور الاستثناءات التالية:

الفرع الأول

الميزانية الملحقة

يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة كبعض المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري حيث تتمتع باستقلالية مالية في التسيير، والسبب في ذلك يرجع لتفادي التقيد بالروتين الإداري، وتكون ميزانيتها منفصلة عن الميزانية العامة للدولة لكنها غير مستقلة عنها لأنها

1. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 98.

2. جمال لعامرة، المرجع نفسه، ص 98.

تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها،⁽¹⁾ كما تخضع لنفس إجراءات التصويت التي تخضع لها الميزانية العامة، لكنّها لا ترتبط بها من حيث تمويل النفقات أو تحصيل الإيرادات إلاّ من خلال الرصيد الإجمالي وذلك على النحو التالي:

- ففائض إيرادات الميزانية الملحقة يصب نهائيا في ميزانية الدولة في آخر السنة.
- أما في حالة عجزها فتتلقى إعانات من طرف الخزينة العمومية للدولة.

وقد عرّف المشرع الجزائري الميزانية الملحقة في المادة 44 من قانون المالية الإطار، حيث جاء فيها: "إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي تهدف نشاطاتها أساسا إلى إنتاج أشياء أو تقديم خدمات تتحصل من خلالها على دفع ثمن يمكن أن يكون لها ميزانيات ملحقة خاصة بها".

ومن أمثلة المؤسسات العمومية في الجزائر التي تعتمد في تسييرها المالي على ميزانيات ملحقة نذكر على سبيل المثال: البريد، المطبعة العمومية.⁽²⁾

الفرع الثاني

الحسابات الخاصة بالخزينة

أولا - تعريف الحسابات الخاصة بالخزينة.

هي مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة لأنها حسابات مؤقتة وليست حسابات نهائية كالقروض والتسيقات المالية والضمانات المالية،⁽³⁾ حيث لا تعد هذه المبالغ إيرادات حقيقية أو نفقات حقيقية يمكن إدراجها في الميزانية العامة نظرا لطابعها المؤقت، لذلك قام المشرع بوضعها في حسابات خاصة نصت عليها أحكام قانون المالية الإطار و ذلك في المواد من 48 إلى 61، حيث تخضع الحسابات الخاصة للخزينة لنفس إجراءات التصويت مثلما هو الحال بالنسبة لقانون المالية كما أنها تظهر في وثيقة

1 François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit, p38*

2. جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 101.

3 François Chouvel, *Finances publiques, op cit, p39*

الميزانية العامة وذلك في الملحق الخاص بها بعد الميزانية الملحقة، غير أنها تنفذ خارج الميزانية العامة⁽¹⁾ أي دون الاعتماد على نفقات و إيرادات الميزانية العامة.

ثانيا -أنواع الحسابات الخاصة بالخرينة.

تملك ميزانية الدولة العديد من النماذج في هذا السياق، غير أن أهم أشكال الحسابات الخاصة بالخرينة⁽²⁾ تتمثل أساسا في الحسابات التالية:

1. القيام ببعض العمليات المؤقتة التي ليس لها طابع نهائي حيث تمنح الدولة مثلا بعض القروض لهيئات ومرافق معينة على أن يتم سدادها لاحقا كحسابات القروض والتسيقات، حساب رقم 07-304 الخاص بمنح قرض خاص للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط .CNEP

2. رغبة الدولة إخراج بعض العمليات المالية عن الشفافية وجعلها سرية كتلك المتعلقة بحسابات الأسلحة والتموينات العسكرية (الأرصدة السرية) أو الحسابات المتعلقة بحجم المديونية الخارجية.

3. القيام بنشاط تجاري معين خارج الميزانية وذلك بتخصيص موارد مالية له كالحساب التجاري الخاص بوكالة دعم وتشغيل الشباب ENSEJ رقم 30 - 087.

4. تخصيص اعتمادا مالي من أجل تنمية وتطوير مناطق معينة وذلك بتقديم دعم مالي خاص من إيرادات الدولة (كفتح الصندوق الخاص لدى الخزينة العمومية لتطوير مناطق الجنوب الممول من الإيرادات الجباية البترولية بنسبة لا تتعدى 1%) حساب رقم (089-302).

الفرع الثالث

الميزانية المستقلة

أولا: تعريفها

الميزانية المستقلة هي تلك المتعلقة بالمصالح والمرافق الاقتصادية التي تتمتع بالشخصية المعنوية أي عكس الميزانيات الملحقة، حيث تمنح لها استقلالية في تسيير شؤونها المالية فلا

1 François Chauvel, *Finances publiques, op cit, p40*

2. للاستزادة حول أنواع الحسابات الخاصة بالخرينة راجع أكثر:

- جمال لعمارة ،منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص104-111.

تلتحق بالميزانية العامة ولا ترتبط بقانون المالية،⁽¹⁾ لذلك تعد ميزانية خارجة عن الميزانية العامة للدولة بصفة مطلقة:⁽²⁾ بحيث لا تخضع لأحكام التصويت ولا تظهر في وثيقة الميزانية العامة للدولة.

ثانيا: مبرراتها

يبرر اللجوء لمثل هذه الميزانيات للطبيعة الاقتصادية المحضة لبعض الهيئات والمرافق العمومية، حيث من الصعوبة بمكان دمج ميزانيتها بميزانية الدولة العامة، ذلك لاختلاف قواعد التسيير المالي الصناعي والتجاري المتعلقة بعمليات تحصيل المداخيل وصرف الاعتمادات عن تلك المعتمدة في إعداد الميزانية العامة،⁽³⁾ مما يجعل من الضرورة استقلال بعض الهيئات الاقتصادية بميزانية خاصة بها تسير الطبيعة الاقتصادية والمالية لها. بالإضافة إلى ذلك فان العديد من المؤسسات الاقتصادية تتمتع بميزانيات ضخمة وبتعداد كبير من الموظفين والعاملين في قطاعاتها، الأمر الذي يُصعب عملية إعداد وتنفيذ ميزانية عامة موحدة⁽⁴⁾ ومن الأمثلة على الميزانيات المستقلة يمكن ذكر ميزانية النقل بالسكك الحديدية.

المبحث الثالث

مبدأ الشمولية

نتطرق فيما يلي لمفهوم الشمولية ثم للاستثناءات الواردة على تجسيده في ميزانية الدولة

1. Maurice BASLE ,Le budget de l'État, Edition la découverte, Paris, 1985,p50.

2. حامد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص83

3. حامد دراز، سميرة أيوب، المرجع نفسه، ص84

4. جمال لعمارة، مرجع سابق، ص116.

المطلب الأول مفهوم مبدأ الشمولية

الفرع الأول: تعريف الشمولية.

يقصد بقاعدة شمول الميزانية إظهار كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة في وثيقة الميزانية بشكل يظهر فيه بوضوح كل من الرصيد الإجمالي للنفقات والرصيد الإجمالي للإيرادات. (1)

الفرع الثاني: أسسها.

تقوم قاعدة الشمولية على ضرورة احترام أساسين هما:

أولا - قاعدة عدم المقاصة.

وتعني عدم إجراء أي مقاصة بين الإيرادات و النفقات لأي قطاع أو مرفق عام، و ذلك يتم بواسطة إظهار الناتج الخام لكل قطاع أي دون خصم النفقات من الإيرادات (الناتج الصافي) لذلك يعرف اجراء منع المقاصة بقاعدة المنتج الخام،(2) وتسمح قاعدة عدم المقاصة أو المنتج الخام بتقديم النفقات العامة و الإيرادات العامة بمبالغها الإجمالية في وثيقة الميزانية العامة، بحيث تظهر فيه كتلتين رئيسيتين في وثيقة الميزانية: كتلة الإيرادات الإجمالية وكتلة النفقات الإجمالية.(3)

ثانيا - قاعدة عدم التخصيص.

ومفادها منع توجيه حصيلة إيراد عام معين إلى نفقة محددة، لذلك اصطلح على تسميتها بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، (4) وفي الممارسة الجزائرية يتم تطبيق هذه القاعدة بصرامة حيث لا يسمح إطلاقا بتخصيص أي إيراد عام لتغطية أي نفقة معينة، إذ تستخدم موارد الدولة كلها لتغطية النفقات المدرجة في قانون الميزانية دون تمييز وهذا ما تنص عليه المادة الثامنة من قانون 84-17 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية:

1 François DERUEL, Jacques BOUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p83.

2. Ibid,p83.

3. Ibid. p84.

4. François CHOUVEL, Finances publiques, op cit, p32.

"لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"

ومنه فإن قاعدة الشمولية تركز على ضرورة التسجيل المنفصل للنفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية وذلك دون إجراء مقاصة أو تخصيص بينهما، بيد أن هذه القاعدة ورغم ملاءمتها في إعداد وتنفيذ الميزانية فإنها لا تخلو من بعض الاستثناءات تتشكل أساسا في:

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية

تتشارك قاعدة الشمولية في نفس الاستثناءات التي تقوم بالنسبة لتطبيق قاعدة الوحدة ويمكن اظهار ذلك وفق الحدود التالية:

الفرع الأول: الميزانية الملحقة

بالإضافة إلى كونها تشكل استثناء على قاعدة الوحدة، تعتمد الميزانية الملحقة في صرف نفقاتها على مجمل الإيرادات التي يتم تحصيلها لذلك تشكل الميزانية الملحقة استثناءً على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات للنفقات التي تستند عليها قاعدة الشمولية،⁽¹⁾ كما تشكل استثناء على قاعدة عدم المقاصة (المنتوج الخام) لأن الفائض المالي المحقق في آخر السنة (الناتج الصافي) يعود إلى الخزينة العمومية.⁽²⁾

الفرع الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة.

بحكم اعتبارها مجموعة من الحسابات المالية تفتح لدى كتابة الخزينة العمومية من أجل القيام بعمليات مالية مؤقتة كالقروض والتسيقات المالية والتأمينات، أو من أجل تخصيص اعتمادات مالية قصد تحقيق غرض معين بالذات كتقديم إعانات مالية لتدعيم نشاطات تجارية معينة،⁽³⁾ لذلك فإن الحساب الخاص للخزينة يشكل استثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات التي

1. François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit, p34.*

2. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, op cit ,p134.*

3. François CHOUVEL, *op cit, p34,35.*

يقوم عليها مبدأ الشمولية، ذلك ان مفهوم حسابات الخزينة يرتكز أساسا على تخصيص الاعتمادات المالية لمرافق معينة دون بقية المرافق التي تشملها الميزانية العامة.

المبحث الرابع

مبدأ التوازن

بالإضافة على المبادئ السابقة الذكر تستند الميزانية العامة إلى مبدأ أساسي تستمد منه تسميتها يعرف بمبدأ التوازن

المطلب الأول

تقديم مبدأ التوازن

الفرع الأول: تعريفه

يقصد به أن تتساوى جملة الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة معتبرة.(1)

الفرع الثاني: أسسه.

تأسيسا لمبدأ التوازن لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا كان إجمالي النفقات العامة يفوق إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يعبر عن حالة العجز في الميزانية، وبالمقابل فإن زيادة إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة يعبر عن حالة فائض في الميزانية.(2)

وعلى هذا الأساس نجد المشرع الجزائري شدد على ضرورة التقيد بمبدأ توازن الميزانية وذلك في نص المادة 121 من الدستور: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

1. منصور يونس، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 197.

2. سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 302.

وكذلك هو عليه الحال بالنسبة لميزانيات الجماعات المحلية، حيث ينص قانون الولاية (1) في المادة 133 منه على ما يلي: " يجب على المجلس الشعبي الولائية أن يصوت على ميزانية الولاية بناء على قاعدة التوازن "

المطلب الثاني

أسباب عدم توازن الميزانية

يرجع عدم توازن الميزانية إلى عاملين رئيسيين هما:

الفرع الأول: الفائض في الميزانية.

يتم تحقيق الفائض في الميزانية عن طريق تخفيض حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة، الأمر الذي يحدث فارقا ماليا يظهر في الحساب الختامي للميزانية في نهاية السنة، كما يتم كذلك بواسطة توسيع حجم الإيرادات العامة مقارنة بحجم النفقات العامة. (2) إن تحقيق فائض في الميزانية ليس بالأمر الإيجابي دوما، فرغم أهميته إلا أنه لا يخلو من مساوئ (3) تشكل أساسا في:

- إعاقة المشاريع الاستثمارية نظرا لزيادة فرض الرسوم الجبائية على العمليات المتصلة.
- إضعاف القدرة الشرائية لدى الأفراد نظرا لارتفاع أسعار السلع والخدمات المتأثرة بزيادة حجم الضرائب والرسوم المفروضة.
- الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية المعتادة على تلقي دعم وإعانات من طرف الدولة كالضمان الاجتماعي، سن التقاعد، أجور ومعاشات المتقاعدين.
- ضعف نسب التشغيل الدائم الناجمة عن سياسة تقليص النفقات العامة والتي تتجلى في تقليص ميزانية التشغيل مما يؤدي إلى تخفيض عدد مناصب الشغل الدائم.

1. قانون 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012، و للاستزادة اكثر حول ميزانية الولاية في الجزائر راجع:

:Bachir YELLES CHAOUICHE, *Le budget de l Etat et des collectivités*

locales, OPU, Alger, 2001

2. زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 279.

3. عبد الحفيظ عبد الله، عرفات ابراهيم، مالية الدولة، مرجع سابق، ص 463.

- إمكانية تحول الاقتصاد إلى الركود نظرا لنقص الطلب الإجمالي العام الناجم عن سياسة تخفيض حجم النفقات العامة.

الفرع الثاني

العجز في الميزانية

ينشأ العجز في الموازنة نتيجة زيادة حجم النفقات العامة عن حجم الإيرادات العامة أو نتيجة تقليص الإيرادات العامة مقارنة بالنفقات العامة،⁽¹⁾ وغالبا ما يتحقق العجز بكيفيتين مختلفتين.

أولا - العجز المنظم (الإرادي).

تلجأ إليه الدول الصناعية المتقدمة التي تعاني اقتصاديتها من حالة ركود نتيجة قلة الطلب الكلي، فتعتمد إلى خلق نفقات إضافية كمنح قروض، فتح مناصب شغل، إصدار نقدي وهذا من أجل تشجيع الطلب الإجمالي على السلع والخدمات،⁽²⁾ الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة العرض الإجمالي وبالتالي ضرورة زيادة الإنتاج بشكل أكبر لمسايرة الطلب المتزايد مما يساهم في إنعاش الحركة الاقتصادية ومنه إخراج الاقتصاد من حالة الركود.⁽³⁾

ثانيا - العجز الطبيعي (غير الإرادي).

هو ذلك الناشئ عن عوامل ليست اقتصادية بالضرورة⁽⁴⁾ ويتمثل أهم مظاهره في:

- صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية خاصة تلك الموجهة للقطاعات الاجتماعية والثقافية أو ما يعرف بظاهرة ازدياد النفقات العمومية.
- عدم دقة التنبؤات والتوقعات المالية والاقتصادية التي تعدها الأجهزة التقنية المكلفة بإعداد الميزانية (سوء تقدير حجم النفقات، حجم الإيرادات)
- الاعتماد المفرط على عائدات الجباية البترولية رغم أنها إيرادات غير عادية نظرا لحساسيتها الكبيرة وارتباطها المباشر بالسوق العالمية (سعر النفط في الأسواق العالمية وسعر صرف العملة الصعبة).

1. سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص303.
2. زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص280.
3. زينب عوض الله، المرجع نفسه، ص281.
4. سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، المرجع السابق، ص303.

- ضعف حصيلة الجباية العادية الناجمة عن قصور النظام الجبائي والضريبي في الدولة وعدم فعالية الأجهزة القائمة بالتحصيل، الأمر الذي ينجم عنه إفلات عدة أوعية ضريبية من الرسوم الجبائية (الضريبة الإجمالية على الدخل الإجمالي للأشخاص الطبيعيين، أرباح الشركات...)
 - ثقل عبئ الديون العمومية على ميزانية الدولة نظرا لاندماج خدمة المديونية في نفقات الميزانية العامة، علما أن الديون العمومية تنشأ عادة من جراء عمليات التطهير المالي للمؤسسات العمومية أو من خلال خسائر الصرف التي تتحملها الخزينة العمومية. (1)
 - ونظرا لاستمرار الأسباب السالفة الذكر ومدى تأثيرها عن توازن الميزانية في الدولة، قام المشرع بإنشاء صندوق مالي² مهمته سد العجز في الميزانية العامة تمويل مداخله من عائدات الجباية البترولية، يعرف بصندوق ضبط الموارد العمومية، (3) حيث يضطلع هذا الجهاز المالي بـ:
 - تمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى المدرجة في المخطط الاقتصادي.
 - المساهمة في تخفيض قيمة الدين العمومي.
 - تخصيص نسبة ادخار بالنسبة للأجيال القادمة.
- هذا وبعد تبيان أسس الميزانية العامة تقتضي الدراسة التطرق لكيفية اعداد وتنفيذ الميزانية من خلال الفصل التالي.

1. راجع أكثر في هذا الخصوص: جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 147-149.

² تم انشاء الصندوق بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000، جريدة رسمية عدد 145 مؤرخة في 21 ماي 2000

3. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 153.

الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة

يقصد بدورة الميزانية المراحل العملية التي تمر بها الميزانية من إعدادها واعتمادها فالشروع في تنفيذها.

المبحث الأول

إعداد الميزانية "التحضير".

تكتسي عملية إعداد الميزانية العامة أهمية بالغة حيث يعد نجاح أي ميزانية موقوفا على حسن التحضير والإعداد لها، وذلك يكون من خلال معرفة شاملة لكل الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية لمرافق الدولة، بالإضافة إلى تحديد دقيق للأهداف ولوسائل تحقيقها من أجل إعداد خطة تقديرية إجمالية للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة من شأنها تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المسطرة وبأقل تكاليف ممكنة⁽¹⁾ وقبل التطرق إلى عملية التحضير من الناحية الإجرائية فإننا نشير أولاً إلى السلطات والمرافق والهيئات العامة المكلفة بإعداد الميزانية.

المطلب الأول

السلطة المكلفة بإعداد الميزانية

لقد جرت العادة أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة⁽²⁾ وذلك يظهر من خلال الأدوار المختلفة الموزعة حسب كل قطاع وزاري ويظهر هذا على النحو التالي:

الفرع الأول: دور مجموع الوزارات.

تقوم الوزارات كل على حدة بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، تعده مديريتها الخاصة بالتخطيط والمالية،⁽³⁾ حيث يتم إعداد مشروع تقديري بكامل النفقات والاعتمادات

1. حامد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 78.

2. François CHOUVEL *Finances publiques, op cit, p55.*

3. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 157.

المتوقعة وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

الفرع الثاني

دور وزارة المالية

تتولى وزارة المالية تجميع كافة المشاريع الصادرة عن القطاعات الوزارية ثم تقوم بترتيبها ومطابقتها مع التعليمات الرئاسية، بحيث تجعلها منسجمة معها ومواكبة للأهداف المسطرة في الخطة التنموية للبلاد. ثم يتم إعداد المشروع الأول للميزانية من طرف وزير المالية الذي يعرضه على الوزير الأول الذي بدوره يعرضه على مجلس الوزراء، وبعد مناقشته على مستوى المجلس،⁽¹⁾ يضبط وزير المالية المشروع النهائي الذي يقدم للمجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة عليه.

المطلب الثاني

الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية.

تتمتع الإدارات التقنية بدور كبير في إعداد مشروع الميزانية نظرا لما لها من صلاحيات واسعة في هذا المجال.

الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية العامة.

تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية،⁽²⁾ ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضرها في وثيقة تعرف بـ المذكرة المنهجية.

الفرع الثاني: المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك.

تقوم هذه المديرية بعملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديرية الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية.

1. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 157.

2. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص 159.

الفرع الثالث

المديرية المركزية للخزينة العمومية

تقوم الخزينة العمومية بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية حيث تساهم الخزينة في جرد الأموال العمومية النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العمومية المدرجة في الميزانية العامة للدولة. (1)

المطلب الثالث

المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية

يتطلب اعداد الميزانية العامة اتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث تنقسم المراحل العملية لإعداد الميزانية إلى قسمين رئيسيتين هما:

الفرع الأول: المراحل الإدارية

هي مجموع الترتيبات التي تمر بها عملية إعداد الميزانية على مستوى مختلف الوزارات، حيث يتم تحضير الميزانية للسنة المالية القادمة (N+1) خلال السنة المالية الحالية N، ويتم التحضير وفق برنامج زمني يضعه وزير المالية ويتبعه في ذلك بقية الوزراء كل في قطاعه الوزاري، (2) حيث يقوم كل قطاع بتقديم طلبات الاعتماد إلى وزارة المالية.

أولا - مرحلة وضع الأبعاد والطموحات.

وتتم هذه المرحلة خلال الفترة الممتدة بين شهري جانفي وفيفري، حيث تجري هذه المرحلة في وزارة المالية وبشارك فيها مكتب الوزير، المديرية العامة للميزانية العامة بالإضافة إلى مديرية التقديرات والتوقعات. (3)

ويؤخذ في وضع التقديرات، بعين الاعتبار، كافة المعايير التالية:

- طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات
- تطور ومستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط.

1. جمال لعامرة، المرجع السابق، ص 161.

2. François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit, p59*

3. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 158.

- نتائج تنفيذ الميزانية العامة السابقة بناء على مستوى إقفال الحساب الختامي.
- الضرورات السياسية.

وعلى ضوء هذه المعطيات تحضّر مديرية الميزانية العامة مسودة الميزانية على مستوى سنة مالية وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره بترتيب أوليات الميزانية وفق التعليمات الحكومية ويتأكد من موافقتها للأهداف المدرجة في البرنامج الاقتصادي، ثم يقوم بعرض المشروع على مجلس الحكومة (1).

ثانيا - الموافقة على طلبات الاعتماد.

تتم هذه المرحلة أثناء شهر مارس حيث يُشرع في دراسة مشروع قانون المالية على مستوى مجلس الحكومة وفيه تتم الموافقة على طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات، وذلك بناء على مدى جدية مبررات الإنفاق بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في ذلك. وعقب التأكد من تحقق هاذين الشرطين يرسل مجلس الحكومة رسائل الموافقة بشأن طلبات الاعتماد إلى الوزارات المعنية. (2)

وبعد تبيان المراحل التي تعرفها عملية اعداد الميزانية بشكل عام نمضي لتبيان إجراءات اعدادها بالتفصيل فيما يلي:

الفرع الثاني: المراحل التقنية

ترتكز عملية تحضير مشروع الميزانية على تقدير مفصل لمجمل نفقات وموارد الدولة لسنة مدنية التي على ضوءها يتم صياغة مشروع قانون الميزانية. (3)

أولا - إجراءات تقدير الإيرادات.

1- المعايير المتبعة في التقدير:

تهدف إجراءات تقدير الميزانية العامة للوصول إلى نتائج صحيحة قدر الإمكان حتى يتحقق التوازن المالي، ولذلك يكون من المهم معرفة كيفية قيام الحكومة بالتقديرات التي تعبر عن كل

1. جمال لعمارة، المرجع السابق، ص 159.

2. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص 162.

3. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p301.*

التنبؤات والتوقعات الظرفية عند إعداد مشروع الميزانية، لاسيما أن قيمة الميزانية العامة تستند أساسا على دقة تنبؤاتها. (1)

كما ترتبط عملية تقدير الإيرادات بمدى تطور الظروف الاقتصادية في الدولة، ذلك أن نسب الضرائب تبقى ثابتة نظرا لطبيعتها المنظمة بقوانين الضرائب، في حين تختلف كمية المادة الخاضعة للضريبة التي تتأثر بالظروف الاقتصادية، (2) لذلك تستخدم لتقدير الإيرادات أحدث المعلومات الاقتصادية، وتتم طريقة تقدير الإيرادات بأربعة مراحل (3) هي:

– **المرحلة الأولى:** وفيها يتم الاعتماد على آخر الإحصاءات المتوفرة فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات بالنسبة للسنة السابقة.

– **المرحلة الثانية:** يتم فيها دمج نسب التغيير التي تقدمها التنبؤات الاقتصادية حول تطور الناتج الوطني أي استنادا على مستوى أداء الاقتصاد.

– **المرحلة الثالثة:** يؤخذ بعين الاعتبار التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي في الدولة التي تم إدخالها خلال السنة الحالية.

– **المرحلة الرابعة:** يدرس فيها مردودية الضرائب، حيث يتم استثناء النقائص المتوقعة عند تحصيل الضرائب.

2- كيفية تقدير الإيرادات

تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة من الناحية العملية يكون ابتداء من شهر أوت من السنة الجارية (4) وذلك على النحو التالي:

(1) يتم حساب نتائج التحصيل ابتداء من شهر جانفي إلى غاية شهر جويلية للسنة المعتبرة (7 أشهر الأولى) التي تكون نتائجها معروفة.

1. Yahia DDENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie*, op cit. p306.

2. *Ibid*, p313.

3. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص163.

4. Yahia DDENIDNI, *op cit.* , p314.

2) ثم يتم تقدير نتائج التحصيل المتوقعة للأشهر الخمسة المتبقية من شهر أوت إلى شهر ديسمبر من السنة المعتمدة.

3) إضافة الفارق الحاصل بين نتائج تحصيل السبعة الأشهر الأولى (جانفي ← جويلية) للسنة المعتمدة، وتقديرات تحصيل نفس الفترة من السنة الماضية، أي السبعة أشهر الأولى (جانفي ← جويلية) من السنة الماضية.

ولذلك فإنّ عملية تقدير الإيرادات تتم بناء على نتائج 7 أشهر الأولى من السنة الجارية مصححة بواسطة الفارق بينها وبين تقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى من السنة الماضية، وتوقعات 5 أشهر المتبقية من السنة الجارية. (1)

ثانيا - تقدير النفقات.

1. تقدير نفقات التسيير

تتمثل نفقات التسيير في مختلف الاعتمادات المالية الضرورية لضمان استمرارية عمل المرافق والإدارات العمومية المختلفة، (2) ولذلك تتصل بهذه الصيغة كل من:

- التعويضات وتندرج في مفهومها كتلة الأجور الرئيسية، التعويضات والمنح، أجور الموظفين المؤقتين، الضمان الاجتماعي.
- أشغال الصيانة كمبالغ صيانة المباني والمنشآت.
- إعانات التسيير: ويقصد بها تعويضات التدريب والتكوين ومصاريف النقل والإيواء.
- وسائل التسيير: وهي النفقات الضرورية لتسيير المرافق العمومية، اللوازم، الأثاث ولوازم العمل الضرورية.

وتتمثل الطريقة المتبعة في تقدير نفقات التسيير في أن يقوم كل مرفق عمومي بتقدير نفقاته مباشرة على ضوء المذكرة المنهجية المقدمة له من طرف وزارة المالية في أواخر شهر جانفي، (3) وذلك استناداً على التعويضات المادية المتكررة كالأجور والتكاليف الاجتماعية ومصاريف أدوات التسيير وأشغال الصيانة وإعانات التسيير، ثم يرسل تقديراته إلى الوزارة الوصية عنه،

1. جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص164.

2. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p316.*

3. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص165.

وفي مطلع شهر مارس تقوم بدراستها وفحص مبرراتها ومدى الجدوى منها ثم تسجيلها كطلب اعتماد في ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة وتحيله إلى وزارة المالية.⁽¹⁾

2. تقدير نفقات التجهيز

إن تقدير نفقات التجهيز يرتبط أساسا بالمخطط الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة،⁽²⁾ بحيث تحدد ميزانية التجهيز مواكبة للأهداف المسطرة فيه، وفي هذا تنص المادة الأولى من قانون المالية الإطار لقوانين المالية المؤرخ في 1984/7/7 على: «تحضير قوانين المالية يتم على أثر التوجيهات المدرجة في المخطط الذي يسطر السياسة الاقتصادية المتبعة من خلال تنفيذ الميزانية».

وعليه يعد تقدير نفقات التجهيز مرتبطا أساسا بتنفيذ الأهداف المدرجة في المخطط الاقتصادي،⁽³⁾ ويمثل مبلغ الاعتمادات المالية المخصصة لميزانية التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية، القسط المالي السنوي من التكلفة الإجمالية للمخطط الاقتصادي. وعموما إذا أرادت أي مؤسسة أو هيئة عمومية إنشاء مشروع معين متعلق بميزانية التجهيز⁽⁴⁾ فإنه يقع عليها القيام بما يلي:

- تقديم طلب رسمي إلى الهيئة الوصية عنها يتضمن دراسة جدوى للمشروع المقترح إنجازَه (ضرورة المشروع، الأهمية الاقتصادية له، الأهداف المنتظرة منه، التكلفة التقديرية له، آجال إنجازَه).
- تقوم بعد ذلك الجهة الوصية بعد تلقيها الطلب بدراسة محتواه وبعد الاقتناع ببنوده ومحاوره تحيله إلى مجلس التخطيط على مستوى الحكومة.
- يتولى مجلس التخطيط فحص جدوى المشروع والتحقق من الأهداف المدرجة فيه ومن الفائدة الاقتصادية منه وتكلفته الإجمالية وآجال إنجازَه ثم يبدي رأيه بالموافقة عليه أو بالرفض ذلك دون ضرورة إبداء الأسباب.

1. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 166.

2 François Deruel, Jaques Buisson, Budget et pouvoir financier, op cit, p90

3 Ibid. p91.

4. جمال لعمارة، المرجع نفسه، ص 168-169.

- في حال الموافقة على المشروع سيسجل لدى مجلس التخطيط وتسلم نسخة عن الموافقة عنه إلى الوزارة الوصية التي تسجله كطلب اعتماد في ميزانية التجهيز الخاصة بها التي تسلمها إلى وزارة المالية. (1)

هذا وبعد الانتهاء من عملية اعداد الميزانية من الناحية التقنية ينبغي افرغ المشروع في شكل رسمي أي في شكل مشروع قانون بغية تسليمه للمصادقة.

المطلب الرابع:

صياغة مشروع قانون المالية

بعد الانتهاء من تقدير ميزانية التسيير والتجهيز «النفقات والإيرادات» يقوم كل قطاع وزاري بتسليم مشروعه النهائي للميزانية الخاصة بقطاعه الى وزارة المالية، (2) حيث تقوم الوزارة بتجميع كل المشاريع الوزارية المقدمة إليها على مستوى المديرية العامة للميزانية العامة، وتكلف هذه الأخيرة بإعداد المشروع التمهيدي للميزانية العامة للدولة سواء بالنسبة للإيرادات وللنفقات، تم تسلمه إلى وزير المالية الذي يعرضه بدوره على مجلس الحكومة من أجل مناقشة بنوده وإصفاء التعديلات الضرورية عليها، (3) أو إجراء التوفيق بين المسائل الخلافية بين الوزارات، ليتم في الاخير التوصل إلى صيغة نهائية لمشروع الميزانية ويحوّل لاحقا هذا المشروع إلى مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليه كمشروع نهائي الميزانية، (4) ثم يودع في مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني من أجل بدء إجراءات التصويت عليه.

المبحث الثاني

اعتماد الميزانية العامة

إنّ مشروع الميزانية العامة الذي تعدّه الحكومة، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الميزانية يودع

1. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق ، ص170.

2. Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p316.

3. Ibid. p317.

4. Ibidem. p317.

قبل تاريخ 30 سبتمبر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد⁽¹⁾ والتي نستعرضها كما يلي:

المطلب الأول

المناقشة.

تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الميزانية أولا على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا.

الفرع الأول: دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية.

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس يتم تحويله للجنة المالية والموازنة التي تقوم بإعلام النواب بأهم محاور وأهداف مشروع الميزانية، حتى يتسنى لهم أخذ صورة واضحة عن أهم أبعاده وطموحاته،⁽²⁾ نظرا لكون مشروع الميزانية عبارة عن خطة مالية تتضمن تقديرات مرقمة لقيمة الإيرادات والنفقات، كما أن وثائق الميزانية ذات طابع محاسبي تقوم على الدقة، لذلك فإن قراءتها تحتاج إلى تبسيط وتوضيح بغية السماح لنواب البرلمان بتكوين فكره عامة عن السياسة المالية للدولة المراد تنفيذها من خلال المصادقة على قانون المالية.

وبالتالي فإن دور اللجنة يبقى محوريا باعتبارها المختصة تقنيا بدراسة قوانين المالية وبيضاها وتفسيرها لنواب البرلمان،⁽³⁾ من خلال ملاحق وتقارير خاصة لذلك الأمر الذي يسهل عليهم إجراءات المناقشة.

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p318.*

2. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص181.

3. ويتم ذلك عن طريق المناشير التالية المقدمة للنواب:

التقرير التقديمي : هو تقرير بشأن التوازن المالي والاقتصادي والنتائج المحصلة وآفاق المستقبل وقيد الإيرادات بالدينار وكيفية توزيعها على القطاعات.

الملحقات التفسيرية : تقديرات الضرائب وخاصة الجديدة، توزيع نفقات التسيير لصالح الدولة، توزيع النفقات بشأن المخطط السنوي، قائمة الحسابات الخاصة بالخزينة. راجع في هذا الخصوص:

- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع نفسه، ص178-179.

الفرع الثاني

إجراءات المناقشة

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، تقوم هذه الأخيرة بتوزيع التقرير التمهيدي بشأن مضمون قانون المالية على النواب الذي على أساسه تتمحور إجراءات المناقشة،⁽¹⁾ وذلك بإتباع المراحل التالية:

أولاً - يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإصداره مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية يهدف إلى إعلام النواب بالإجراءات التنظيمية التي تم وقفها مناقشة المشروع كعدد الجلسات في اليوم، تخصص الجلسات، التسجيل للمداخلة، عدد التدخلات، مدة المداخلة، آجال التعديل.

ثانياً - تبدأ إجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية بشأن أهم محاور المشروع،⁽²⁾ حيث يُظهر فيه:

- تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة مع الإشارة إلى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد في اعدادها
- نسب تغير حجم النفقات والإيرادات بالارتفاع أو الانخفاض
- حجم المديونية العمومية خاصة الخارجية منها وتأثيرهما في السنوات القادمة
- العلاقة بين معدلات التضخم ومؤشرات النمو الاقتصادي
- تقديم الإجراءات الجبائية خارج مجال المحروقات.

ثالثاً - بعد تسليم النواب للتوضيحات والشروحات المتضمنة في التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الموازنة ثم استماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية، تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية، حيث يتم طرح التساؤلات والاستفسارات بشأن المسائل التي تبدو غير واضحة بالنسبة للنواب⁽³⁾ أو يقترحون تعديلات لها كما يسجلون ملاحظات بشأنها.

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p329*

2. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص187.

3. Yahia Denidni, *op cit, p330*

رابعا - بعدما تنتهي تدخلات النواب المسجلين يتولى وزير المالية الرد على الملاحظات بصفة اجمالية، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية والكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري.⁽¹⁾

المطلب الثاني

التعديل.

لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه غالبا دون أن يدخل تعديلات عليه²، حيث يستند في سلطته في التعديل على نص الدستور ولكن وفق شروط معينة.

الفرع الأول: أساس التعديل.

يكرّس الدستور سلطة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه وذلك في المادة 123، كما أنه أقر للبرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وميزانية الدولة وذلك وفقا للمادة 122 من الدستور.

الفرع الثاني: شروط تقديم التعديل.

حتى يكون التعديل مقبولا فإن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ تقيده بالشروط التالية:

1. أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة للميزانية أو من 10 نواب على الأقل.
2. أن يكون معلّلا وأن يكون له علاقة مباشرة بمواد النص.
3. يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل.

1. جمال لعمارة ، المرجع السابق، ص 191.

2. لكن الراجح في الممارسة الجزائرية أن يكتفي البرلمان عادة بإقرار مشروع الحكومة من دون إجراء أي تعديل، إلا في حالات محدودة و هذا ما يكرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال قوانين المالية، راجع أكثر في الخصوص:

- *Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p339.*

3. يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، جريدة رسمية عدد15، مؤرخة في 9 مارس

1999، قانون عضوي رقم:99-02 مؤرخ في 8مارس1999.

وبعد انتهاء المدة المحددة تستدعي لجنة الميزانية أصحاب التعديل لمناقشة النص أو المواد المراد تعديلها، وفي حال الاتفاق يسجل التعديل. (1) أما في حالة الخلاف فإن النص يُعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت.

المطلب الثالث

التصويت

التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية وتتم على مستويين ووفق تحقق شروط معينة.

الفرع الأول: على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

تتم عملية التصويت أولاً على النصوص محل التعديل وذلك مادة بمادة، وبعد التصويت عليها، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة إجمالية. (2)

الفرع الثاني: على مستوى مجلس الأمة.

بعد دراسة المشروع والتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام حيث يصادق مجلس الأمة (3) على النص في آجال أقصاها 20 يوماً. بأغلبية 3/4 من أعضائه.

الفرع الثالث: حالة رفض مشروع قانون المالية.

القاعدة أن تتم المصادقة على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة احتراماً لمبدأ السنوية، (4) أما في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوماً من

1. حسب نص المادة 35 من القانون العضوي 99-02 المنظم لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 5 ديسمبر 1999.

2. حسب نص المادة 36 من القانون العضوي المنظم لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مرجع نفسه.

3. حسب نص المادة 42 من القانون العضوي 99-02، المرجع نفسه.

4. François DERUEL, Jacques BOUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p81.

تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون وذلك وفقا لنص المادة 120 من الدستور.

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية العامة

بعد أن تتفرد السلطة التنفيذية بمرحلة تحضير مشروع الميزانية تتكفل السلطة التشريعية بمناقشة المشروع والمصادقة عليه باعتبارها صاحب الاختصاص في ذلك،⁽¹⁾ لتتولى الحكومة بعدها تنفيذ مشروع قانون المالية وهي المرحلة الأخيرة وتتم بإتباع إجراءات مختلفين في التنفيذ وذلك بحسب حالة النفقات، وحالة الإيرادات.

المطلب الأول

تنفيذ النفقات

يعتبر تنفيذ النفقات الإجراء الذي بموجبه تقوم الدولة بتحمل الأعباء الواجبة عليها والمتمثلة في مجمل النفقات الواجب تسديدها⁽²⁾ وذلك لا يكون ممكنا إلا بإتباع شروط إجراءات معينة. الفرع الأول: شروط تنفيذ النفقات العامة.

إنّ مسألة تنفيذ النفقات العمومية تستوجب توفر شرطين ضروريين:

أولاً - ترخيص الميزانية.

تتكون الميزانية العامة من الإيرادات والنفقات المحددة سنويا بموجب مشروع قانون المالية المصادق عليه من طرف البرلمان، لذلك فإن التصويت على الميزانية هو شرط مسبق من أجل الشروع في تنفيذ النفقات العمومية، بحيث يمنح البرلمان رخصة الانفاق التي بموجبها يتم فتح الاعتمادات المالية.⁽³⁾ ولا تفتح الاعتمادات إلا بحسب طبيعة النفقات ومبرراتها، بحيث

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie*, op cit 322.

2. François CHOUVEL, *Finances publiques*, op cit, p115.

3. Yahia DENIDNI, op cit, p343.

لا يمكن استعمال الاعتمادات المفتوحة من أجل سد نفقات أخرى، كما لا يمكن تنفيذ النفقات العامة الأخرى إلا في حدود المبالغ المقدرة من طرف الميزانية العامة.⁽¹⁾

ثانيا - الديون العمومية.

إن ترخيص الميزانية يعطي للسلطة التنفيذية الحق في الإنفاق فقط دون أن يترتب عليها الالتزام بالإنفاق، لذلك لا يجوز إنفاق الاعتمادات المفتوحة إلا إذا استحق أصحابها تلك النفقات،⁽²⁾ وذلك في حال قيامهم بأي نشاط يستوجب دفع مقابل عنه، بحيث يعد ذلك النشاط بمثابة دين في ذمة الدولة يوجب عليها تبرئة ذمتها منه، وهذا من خلال إجراءات تنفيذ النفقات العمومية، لذلك أمكن القول أن وجود الدين العام يعد شرطا أساسيا لتنفيذ النفقات العامة عن طريق دفعها أو صرفها لمستحقيها.

الفرع الثاني

إجراءات تنفيذ النفقات

يجري تنفيذ النفقات عن طريق إجراءين رئيسيين منفصلين يقوم بهما على التوالي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي،⁽³⁾ ويتم من خلال مرحلتين مختلفتين.

أولا - مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

أ - مفهومه:

يرجع اعتماد مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف وبين المحاسب العمومي⁽⁴⁾ إلى اختلاف طبيعة الوظائف:

فوظيفة الأمر بالصرف هي وظيفة إدارية، أما وظيفة المحاسب العمومي فهي وظيفة مالية. كما أن الفصل بين الوظائف يمنع إمكانية جمع الشخص الواحد لسلطتي التصرف في المال العام باعتبار أمر بالصرف من جهة، وسلطة مسك المحاسبة العمومية بوصفة محاسبا عاما

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p 344.*

2 Ibid. p344.

3, François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit, p141.*

4 François DERUEL Jacques BOUISSON, *Budget et pouvoir financier, op cit, p104.*

من جهة أخرى، الأمر الذي يساعد في عملية المراقبة على إنفاق المال العام⁽¹⁾ ويُجَنَّب عمليات الاختلاس أو إخفاء الثغرات المالية.

ب - تصنيف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

1- الأمرين بالصرف:

يعد أمرا بالصرف كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالية التالية: الإثبات، التصفية، الأمر بالصرف،⁽²⁾ والأمر بالصرف هم:

- الوزراء
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلدية
- المسؤولون المخولون قانونا للأمر بالصرف على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية.⁽³⁾

2- المحاسبون العموميون:

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام ب:

- إبراء الدين العمومي بتنفيذه أو بأدائه
 - تحصيل الإيرادات العامة ودفع النفقات
 - ضمان حراسة أموال الدولة قانونا (السندات المالية أو المواد المكلف بحفظها)⁽⁴⁾
- ويتضح مما سبق أن هناك فصل تام بين الوظيفتين، حيث يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الإدارية، أما المحاسب العمومي فيتولى التنفيذ الفعلي المالي للنفقات العمومية.

ثانيا - مراحل تنفيذ النفقات العامة.

تجري مراحل تنفيذ النفقات العامة وفق مرحلتين متتاليتين هما:

1. François DERUEL, Jacques BOUISSON, Budget et pouvoir financier, op cit, p104.

2. François CHOUVEL, Finances publiques, op cit, p142.

3. Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p351.

4. جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص211.

1- المرحلة الإدارية: ينفذ هذه المرحلة الأمر بالصرف⁽¹⁾ وتتم وفق الإجراءات التالية:

أ- الالتزام بالنفقة: (تخصيص النفقة للدفع)

يقصد بالالتزام ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات وجود الدين أي ذلك الفعل أو التصرف الذي قام به الغير لصالح الدولة مما يجعلها مدينة له، وبالتالي أن ينشأ حقا ماليا في الذمة المالية للدولة مقابل عمل قام به الغير لصالحها.⁽²⁾ ومثال ذلك أن تبدي الإدارة رغبتها في اقتناء لوازم أو تجهيزات معينة بموجب عقد توريد، حيث يترتب عن استفادتها من هذه اللوازم نشأة دين في ذمتها يستوجب دفع بدله بموجب اقتناءها لتلك اللوازم.

ب- تصفية النفقة:

تسمح التصفية بالتحقق من وجود الدين عن طريق فحص الوثائق والحسابات المنشأة له، ثم يتم تحديد بالضبط المبلغ المالي المستحق مقابل تأدية الخدمة أو القيام بها، كأن يقوم الأمر بالصرف بالتحقق من وجود الدين من خلال الحوالات أو الفواتير المالية التي تثبت قيمته ثم يؤشر على صحته.⁽³⁾

ج- الأمر بالصرف: (سند الدفع)

الأمر بالصرف هو الإجراء الذي بموجبه يأمر الأمر بالصرف بدفع النفقة إلى مستحقيها مقابل العمل المؤدى، ويتضمن الأمر إخراج المقدار المالي للنفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة أصحابها.⁽⁴⁾ ويوجه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي في شكل وثيقة مكتوبة تسمى سند الدفع.

2- المرحلة المحاسبية: (دفع النفقة).

إذا كان الأمر بالصرف يؤدي إلى إخراج النفقة قانونا من ذمة الإدارة إلى ذمة الدائن أي المستفيد منها، فإن دفع النفقة يقتضي إخراجها فعلا⁽⁵⁾ وذلك يكون عن طريق دفعها إلى صاحبها بواسطة المحاسب العمومي وبذلك يتم إبراء ذمة الإدارة نهائيا.

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie*, op cit, p350.

2. Ibid, p350.

3. François DERUEL, Jacques BOUISSON, *Budget et pouvoir financier*, op cit, p106.

4. François CHOUVEL, *Finances publiques*, op cit, p149.

5. Yahia DENIDNI, op cit, p350.

المطلب الثاني تنفيذ الإيرادات

تخضع الإيرادات العامة إلى نظام مختلف تماما عن الذي تخضع إليه النفقات العامة، حيث يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات العامة المقدرة في الميزانية العامة،⁽¹⁾ عكس النفقات التي لا تلزم الدولة بصرفها إلا بحسب مدى ملاءمتها لجدوى الانفاق.

الفرع الأول: شروط تحصيل الإيرادات.

إن الموارد الأساسية للميزانية العامة هي الإيرادات العامة والإيرادات غير العادية (الاستثنائية). والإيرادات العامة تتكون خصوصا من أملاك الدولة والإيرادات الجباية،⁽²⁾ ويفترض لتحصيل الإيرادات العامة تحقق شرطين:

أولا - أصل الديون.

تتكون الديون العامة من تلك الحقوق المالية المتعلقة باستخدام أو الانتفاع من المرافق العمومية التابعة للدولة كإيجار أو اقتناء محلات أو بنايات من طرف الأشخاص طبيعيين أو معنويين، بالإضافة إلى باقي الحقوق المالية التي مصدرها الضرائب والرسوم والغرامات،⁽³⁾ حيث تشكل مجتمعة ديونا في ذمة أصحابها ويجب الوفاء بها لصالح الدولة.

ثانيا - رخصة الميزانية.

لا يكفي قيام الإيرادات العامة على أحكام تشريعية أو تنظيمية، بل ينبغي أن يكون تحصيلها مرخصا له كل سنة من طرف البرلمان وذلك بموجب مصادقته على قانون المالية.⁽⁴⁾ حيث يبيّن قانون المالية مختلف أنواع الضرائب والديون المستحقة في المجال الجبائي أو في مجال المحروقات من جهة، كما يوضح الأحكام المتعلقة بأوعية الضريبة ونسب وكيفيات تحصيلها.

1. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Kolea , Alger, 2001, p12.*

2. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق ص 214.

3. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, op cit, p80.*

4. جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 215.

الفرع الثاني

الإجراءات العامة المتعلقة بتحصيل الإيرادات

تقتضي إجراء تحصيل الضرائب توافر ثلاثة عمليات متتالية:

أولا - إثبات الدين العمومي.

يعد الإثبات ذلك الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي أي حق الدولة في استيفاء ديونها من الأفراد، حيث يجري تحصيل الإيرادات العامة إما بتطبيق القوانين والأنظمة،⁽¹⁾ وأحيانا بتنفيذ قرارات العدالة أي القرارات التي تلزم الأفراد بدفع الضريبة، أو من خلال عقود البيع والشراء أو الإيجار.

ثانيا - الإحالة على التحصيل.

بعد إثبات وجود الدين العمومي المستحق لفائدة الدولة يقوم الآمرون بالصرف بتحديد القيمة المالية له ثم يوجهون أمرا لمصالح المحاسبة العمومية من أجل تحصيله يسمى أمر الإيراد.⁽²⁾

ثالثا - التحصيل.

هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي أي أدائه حيث يوجه الأمر بالصرف أمرا بالإيراد ويرسله إلى المحاسب العمومي المكلف بتحصيل الضرائب أو الرسوم،⁽³⁾ ويتم التحصيل بإتباع وسيلتين:

1- التحصيل بالتراضي:

حيث يقع واجب دفع الضريبة على كل شخص مكلف بأدائها عند إشعاره من قبل المحاسب العمومي، بحيث عليه التقدم إلى قبضة الضرائب من أجل الوفاء بديونه عند تاريخ الاستحقاق.⁽⁴⁾

1. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, op cit, p86.*

2. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة، مرجع سابق، ص216.

3. Ali BilSSAAD, *op cit, p87.*

4. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p360.*

2-التحصيل الجبري:

إذا مرّ تاريخ الاستحقاق ولم يتقدم المكلف بالضريبة فإنّ المحاسب العمومي يلجأ إلى التحصيل الجبري للديون العمومية ومنها طبعا الضرائب المستحقة، وذلك بطلب التنفيذ بواسطة القوى العمومية أي باستعمال إجراءات الاكراه المنصوص عليها في القانون. (1)

الفصل الرابع

الرقابة على تنفيذ الميزانية

تحظى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأهمية بالغة في التشريع المالي الحديث باعتبارها وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والاقتصادية التي رسمتها الحكومة. (2)

وتجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف مفتشية الوظيف العمومي وهي الرقابة السابقة، (3) وأثناء تنفيذ الميزانية من قبل المحاسب العمومي وهي الرقابة الانية، وبعدها من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان و تسمى بالرقابة اللاحقة. (4) ويمكن القول أنّ تقسيم أنواع الرقابة من حيث المعيار العضوي أي الجهة القائمة به يجعلها إما رقابة مالية أو سياسية أو قضائية.

المبحث الأول

الرقابة المالية

هي من أهم أنواع الرقابة كونها تمارس من طرف الجهاز الأول المسؤول من تنفيذ الميزانية المتمثل في وزارة المالية، (5) وتكون بطريقتين:

1. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, op cit, p111.*

2. François DERUEL, Jacques BOUISSON, *Budget et pouvoir financier, op cit, p114.*

3. Yahia DENIDNI , *op cit, p361.*

4. *Ibid, p361.*

5. عوف الكفراوي، الرقابة المالية، دار النشر غير مذكورة، الإسكندرية، 2007، ص4.

طريقة دورية منتظمة يقوم بها المراقب المالي، وطريقة ضرفيه تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول

المراقب المالي

الفرع الأول: نشأة نظام المراقب المالي.

ظهر نظام المراقب المالي في فرنسا بموجب القانون الصادر في 1990، ويرجع سبب إنشائه إلى رفض البرلمان التصويت على الميزانيات التكميلية التي كانت تطلبها الحكومة نظرا لتجاوزها السقف المالي المحدد لها في الاعتمادات المالية المدرجة في الميزانية العامة، أو لارتكابها أخطاء مالية تتعكس سلبا على الخزينة العمومية⁽¹⁾ الأمر الذي أجبر الحكومة على إنشاء جهاز مالي يُعنى بالمراقبة المالية قبل التنفيذ القانوني للميزانية ليكون بمثابة رقابة قبلية عُرف بـ "المراقب المالي".

وفي الجزائر يتبع المراقب المالي وزارة المالية حيث يخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية⁽²⁾ وذلك وفق التنظيم الإداري التالي:

- الوزير

- المديرية العامة للموازنة

- المديرية الجهوية للموازنة

- المراقب المالي.

ويوجد المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية.

الفرع الثاني: اختصاصاته.

يقوم المراقب المالي بأداء نوعين من الاختصاصات:

أولاً - الاختصاص الاستشاري.

وهي وظيفة أساسية يقوم بها المراقب المالي لصالح الأمرين بالصرف سواء مركزيا أو محليا، نظرا لجهلهم قواعد التسيير المالي، بحيث يُعد المراقب المالي المستشار المالي للأمرين

1. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique* , op cit, p73.

2. Ibid. p73-74.

بالصرف في كل العمليات المالية التي يقومون بها كتسديد التكاليف المرتبطة بدفع الأجور أو التعويضات المالية أو تقديم الإعانات،⁽¹⁾ وذلك تلافيا من الوقوع في الأخطاء المالية وعلاوة عن ذلك يؤدي المراقبون الماليون مجتمعين على المستوى المركزي دور المستشارين لوزير المالية، حيث يعد كل واحد منهم تقريرا سنويا عن حصيلة الأداء المالي للقطاع الذي انتدب العمل فيه أي الوزارة المعني بها، يقدمه لوزير المالية في نهاية السنة.

ثانياً - الاختصاص الرقابي.

وهي المهمة الرئيسية التي يتولى المراقب المالي القيام بها، وتتمثل في السلطة المخولة له في منح التأشيرات أو رفضها، حيث تخضع أوامر دفع الأجور للموظفين إلى تأشيرة المراقب المالي الذي عليه التأكد من عدم وجود أخطاء حسابية، بحيث يُرفض كل أمر بالدفع يشمل خطأ حسابيا مهما كانت درجة جسامته.⁽²⁾ كما يقوم المراقب المالي بالتأشير على كل القرارات الإدارية المتعلقة بالتوظيف أو بحركة الموظفين أو بترقيتهم، بحيث يتأكد من وجود المنصب المالي في الخزينة العمومية. كما يختص بمراقبة أي وضع يمس مسارهم المهني إذا نجم عنه أثر مالي.⁽³⁾

وتخضع لتأشيرة المراقب المالي كذلك كل الالتزامات المالية المتعلقة بنفقات التجهيز أي اعتمادات الدفع، بحيث تخضع كل الفواتير والشهادات المرتبطة بإنجاز الصفقات العمومية أو العقود الإدارية الملزمة للخزينة أو المستحقة لها للتأشير من قبل المراقب المالي،⁽⁴⁾ بحيث يتأكد من عدم تجاوز السقف المالي المحدد في حساب الخزينة لقيمة الصفقة أو العقد المنجز، فضلا عن مطابقته للشروط الواردة في الدفتر الخاص بها.

1. Ali BISSAAD, *Comptabilité publique, op cit., p74.*

2. *Ibid*, p75.

3. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p362.*

4. Ali BISSAAD, *op cit, p76.*

المطلب الثاني المفتشية العامة للمالية

الفرع الأول: تكوينها.

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة المالية تعمل عن السلطة المباشرة لوزير المالية.⁽¹⁾ وتُصنّف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي ليست رقابة تأسيريته كالتى يقوم بها المراقب المالي وإنما رقابة تحقيقية وتقييمية.⁽²⁾

الفرع الثاني: اختصاصاتها.

أولاً - الاختصاص الرقابي.

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وتتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى،⁽³⁾ تقوم بموجبها بالتحقيق والتدقيق فيما يلي:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي وكل القواعد القانونية والتنظيمية ذات الأثر المالي.
- سير التسيير المالي والوضعية المالية للمؤسسات المعنية بالمراقبة.
- صحة المحاسبات المالية المنجزة من طرف المحاسب المالي للمؤسسة المعنية.

1. أنشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم -80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، جريدة رسمية رقم 10 مؤرخة في 4 مارس 1980.

2. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p361.*

3. راجع نص المادة 2 من المرسوم 80- المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، مرجع سابق و تجدر الإشارة إلى أن اختصاص المفتشية العامة للمالية تعزز بموجب اصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.

ثانياً - الاختصاص الاستشاري.

وهي الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير يسجل فيه كل الملاحظات والمعاينات التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة المتعلقة بفعالية ونجاعة التسيير المالي للمؤسسات التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها. (1) بالإضافة إلى التدابير المقترحة من أجل تحسين أداء المصالح والهيئات التي كانت محل تقييم المفتشية.

المبحث الثاني

الرقابة السياسية

تكتسي رقابة البرلمان للميزانية طابعا سياسيا كونها تتعلق بالعلاقة بين سلطتين رئيسيتين في الدولة هما: البرلمان والحكومة، لذلك فقد جاء تنظيم هذه الرقابة ضمن العلاقة العامة بين السلطتين وجاءت أحكامها في الدستور منظمة في المواد 133 إلى 137 ويقوم البرلمان بمراقبة الحكومة وفق الوسائل الآتية: التصويت، لجان التحقيق، سحب الثقة، الاستجواب، ملتصق بالرقابة.

تعد الرقابة السياسية من أهم أنماط الرقابة القانونية الممارسة على نشاط الحكومة بصفة عامة وعلى دورها المتصل بالميزانية العامة بصفة خاصة، ذلك أنّ إجراءات الرقابة السياسية تمارس من طرف سلطة دستورية من جهة فضلا عن كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية من جهة ثانية مما يؤهل اختصاصها ليكون أكثر فعالية. (2)

هذا وتجب الإشارة إلى أنّ الأثر القانوني الذي تخلفه ممارسة الوسائل السياسية الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة المسؤولة على إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في الدولة، تتباين في المدى فمنها ما يؤدي إلى استقالة الحكومة ومنها دون ذلك وهذا ما نبينه فيما يلي:

1. راجع المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المتعلق بالتقويم الاقتصادي الذي تجريه مفتشية المالية، مرجع سابق.

2. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p366.*

المطلب الأول

الوسائل الرقابية المؤدية لاستقالة الحكومة

تتمثل هذه الوسائل في أليتين دستوريين: تقديم ملتمس الرقابة وإجراء سحب الثقة.

الفرع الأول: ملتمس الرقابة.

هو أهم إجراء دستوري ويسمى في الفقه الدستوري بلائحة اللوم، يُتخذ عند عدم اقتناع البرلمان بإجابة الحكومة عن الأسئلة الموجهة لها بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، المرتبط أساسا بكيفيات تنفيذ قانون المالية للسنة المعتبرة.⁽¹⁾ ويشترط لتقديم ملتمس الرقابة أن يتم اقتراحه من طرف 7/1 عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، وأن يحصل عقب مناقشته والمصادقة عليه على 2/3 من أصوات نواب المجلس، وفي حالة التصويت عليه يقدم الوزير الأول استقالته.

الفرع الثاني: سحب الثقة من الحكومة.

هي وسيلة رقابية يستطيع البرلمان استعمالها تتم بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمله المتضمن تدابير وإجراءات تنفيذ المشروع العام أي برنامج رئيس الجمهورية، المتضمن رؤيته وخطته السياسية والاقتصادية المجسدة من خلال تنفيذ قوانين المالية، بحيث يعرض الوزير الأول مخطط عمله على البرلمان للتصويت عليه ونيل ثقته،⁽²⁾ ويجري البرلمان لدراسة هذا المخطط مناقشة عامة، بحيث يؤدي التصويت بعدم موافقة البرلمان عليه إلى ضرورة استقالة الوزير الأول.

المطلب الثاني

الوسائل الرقابية غير المؤدية لاستقالة الحكومة.

تتمثل هذه الوسائل السياسية في كل من الحق في التصويت والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق.

1. راجع النظام القانوني لتقديم ملتمس الرقابة في المواد 135 و 136 و 137 من الدستور.

2. راجع نص المادتين 80 و 81 من دستور 1996.

الفرع الأول

التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية

يعتبر التصويت إجراء أصيل للبرلمان حسب المواد 2/122 من الدستور لذلك يعد كرقابة سابقة على مشروع قانون المالية وذلك بقبول المشروع أو رفضه، كما يحق له كذلك المطالبة بتعديله، بحيث يمكن للنواب اقتراح تعديلات على المشروع أثناء المناقشة العامة للميزانية،⁽¹⁾ ولا يحد من سلطة البرلمان إلا حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون الميزانية بأمر عند عدم تصويت البرلمان على المشروع بعد انقضاء أجل 75 يوما، وفقا لما تنص عليه المادة 120 من الدستور.

كما يلزم الدستور في المادة 160 منه الحكومة صراحة بضرورة تقديم عرض مفصل عن ظروف وكيفيات استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية.⁽²⁾

الفرع الثاني: الاستجواب.

تنص عليه المواد 133 و134 من الدستور، حيث يمكن أن يتعلق بأية قضية مهمة للرأي العام تثير إشاعات أو أخبار حول أي مسألة أو قضية تنطوي على فضيحة مالية أو فساد. والاستجواب يمكن أن يكون شفويا أو كتابيا للوزير المعني قطاعه بالقضية، ويستلزم على من وجه السؤال إليه أن يجيب عنه في جلسات المجلس إن كان السؤال شفويا، أو خلال 30 يوما إن كان السؤال كتابيا.

الفرع الثالث: لجان التحقيق.

طبقا للمادة 161 من الدستور يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق في أية مسألة ذات أهمية أو مصلحة وطنية، ويتم انشاء لجان التحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب غرفة المجلس المعني، ويوقعها، 20 نائبا، أو عضوا في مجلس الأمة، بحسب الجهة المدعة

1. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p366.*

2. راجع بالتفصيل في هذا الخصوص: جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 229-233.

لديها،⁽¹⁾ وتقوم اللجنة بالاستعانة بأهل الخبرة لإجراء التحقيق ثم إحالة تقرير حوله إلى الهيئة الوصية أي الوزارة المعنية بهذه المسألة محل التحقيق،⁽²⁾ التي يجب عليها في حالة ثبوت نتائج التحقيق المقدمة أن تحيل الملف إلى العدالة.

المبحث الثالث

رقابة مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هو هيئة دستورية من الهيئات الرقابية للدولة، يعد المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة⁽³⁾ يتكون من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي والمحاسبي. وبهذه الصفة يدقق المجلس في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته،⁽⁴⁾ ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبة لهذه الهيئات والمرافق للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة أساسا إلى تشجيع الاستعمال الصارم للموارد المالية والوسائل المادية، وكذا التأكيد على إجبارية تقديم الحسابات لإضفاء شفافية للتسيير المالي.⁽⁵⁾

المطلب الأول

مجال اختصاص مجلس المحاسبة

نص دستور 1996 على انشاء مجلس المحاسبة في الباب الرابع منه المتعلق بالمؤسسات الرقابية والاستشارية في الدولة،⁽⁶⁾ وقد أقر هذا النص التأسيسي وضعا قانونيا قائما، ذلك أنّ

1. راجع المادة 77 من لقانون العضوي رقم 99-02. مرجع سابق

2. راجع المادة 80 من القانون العضوي 99-02، المرجع نفسه.

3. François DERUEL, Jacques BOUISSON, *Budget et pouvoir financier, op cit, p174.*

4. François CHOUVEL, *Finances publiques, op cit, p188.*

5. Yahia DENIDNI, *La pratique du système budgétaire en Algérie, op cit, p364'.*

6. راجع نص المادة 170 من دستور 1996.

مجلس المحاسبة قد سبق إنشاؤه سابقا و يتمثل آخر نص تشريعي منظم له في الأمر رقم 20-95، الصادر في 17 جويلية 1995.(1)

يضطلع مجلس المحاسبة بمراقبة مصالح الدولة مهما كانت طبيعتها أي وفق المعيار العضوي فضلا عن مراقبة سبل إنفاق وتحصيل المال العام وذلك وفق المعيار المادي،(2) وعموما يتمثل مجال اختصاصه الرقابي فيما يلي:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية.
- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- الشركات أو الهيئات مهما كانت طبيعتها التي تملك الدولة فيها أسهما تجارية.
- استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة إلى بعض الهيئات والمرافق العمومية.
- استعمال الموارد التي تجمعها المؤسسات والجمعيات باسم الدولة عن طريق الإعانات أو الهبات أو التبرعات العمومية لدعم القضايا الإنسانية والاجتماعية العلمية.

المطلب الثاني

صلاحيات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية: نظمتها المواد من 62 إلى 69 من المرسوم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، وهذه الصلاحيات يمكن تصنيفها كالآتي:

1 - في مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية:

يراقب المجلس حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والوسائل المادية العمومية، ويقدم تقريرا بشأن الإجراءات اللازمة الواجب إتباعها من أجل ضمان الفعالية والنجاعة والاقتصاد في استعمال النفقات.

1. جريدة رسمية رقم 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995.

2. راجع نص المادة 2 من الأمر رقم 20-95 المتضمن صلاحيات مجلس المحاسبة، مرجع سابق

2 - في مجال ممارسة الصلاحيات القضائية :

يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام والقوانين التشريعية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات كما يراقب مراجعة الحسابات التي يقوم بها المحاسبين العاميين، ويقوم بتطبيق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي في هذه الحالات (سرقة، ضياع الأموال أو الوسائل المادية).

3 - في مجال رقابة التسيير:

يقيم مجلس المحاسبة نوعية التسيير من حيث تحقيق الأهداف المسطرة مع احترام شروط استعمال الموارد والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المرافق العمومية وسائر الهيئات العامة. كما يراقب المجلس شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة إلى هذه الهيئات أو المرافق العمومية. بالإضافة لذلك يتأكد المجلس من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية ويختص في هذا المجال بتحميل كل مسيري المؤسسات والمرافق العمومية مسؤولية الخطأ عن أي مخالفة يرتكبونها.

وأخيرا يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية (1) كما يقدم نسخة منه إلى البرلمان. (2)

4 - الصلاحيات الاستشارية:

يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين التي تتضمن ضبط الموازنة وتسلم الحكومة التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشروع ضبط الموازنة. (3) وعلاوة عن ذلك يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة دون استثناء. (4)

1 حسب نص الفقرة الثانية من المادة 170 من الدستور

2 حسب نص المادة 16 من الامر 20-95 المتعلق بصلاحيات مجلس المحاسبة، مرجع سابق

3 حسب نص المادة 18 من الامر 20-95 المرجع نفسه

4 حسب المادة 19 من الامر 20-95، المرجع نفسه

قائمة المراجع:

1 باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- جمال لعمارة، منهجيه الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.
- محمود الكفراوي، الرقابة المالية، دار النشر غير مذكورة، القاهرة، 2008.
- منصور يونس، مبادئ المالية العامة، دار النشر غير مذكورة، طرابلس، 2004.
- ناصر سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1979.
- سوزي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار النشر الجامعية، الاسكندرية، 2000.
- على بساعد، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992.
- عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- عبد الله عيد، عرفات ابراهيم، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، دار الجيل للنشر الطبعة الأولى، بيروت 1990.
- زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2006.

ثانياً: المقالات

- جمال لعمارة، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، السنة 2001 .

ثالثاً: القوانين

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996، مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996،

المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

- القانون العضوي رقم 99-02 الصادر في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 5 ديسمبر 1999
- قانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012
- القانون رقم 84-17 المحدد لقوانين المالية في الجزائر الصادر في 7 جويلية 1984 جريدة رسمية عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1984
- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية رقم 35، مؤرخة في 15 أوت 1990
- قانون المالية التكميلي لسنة 2000، جريدة رسمية عدد 145 مؤرخة في 21 ماي 2000
- أمر رقم 95-20 مؤرخ في 24 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية، عدد 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995
- مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 1 مارس 1980 يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية، عدد 10 مؤرخة في 4 مارس 1980
- المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الذي يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26 فيفري 1992.

Ouvrages

- *Ali BISSAAD, Comptabilité publique, Ecole nationale des impôts, Kolea, Alger, 2001.*
- *Bachir Chaouche YELLES, Le Budget de l'État et des collectivités locales, OPU, Alger ,2001*
- *François CHOUVEL, Finances publiques, Guliano Editeur, Paris, 2007.*
- *François DERUEL, Jaques Buisson, Budget et pouvoir financier, Edition Dalloz. Paris 2001.*
- *Maurice BASLE, Le budget de l'État, Edition la découverte, Paris, 1985.*
- *Yahia DENIDNI, La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie. OPU, Alger 2002.*
- *Yahia DENIDNI, L'histoire du régime financier en Algérie, Maliya de l'école Nationale des impôts, El Kolea , Alger 2001*

-

- الفهرس -

- 1 - مقدمة:
- 4 - الفصل الأول: مفهوم الميزانية العامة
- 4 - المبحث الأول: نشأة الميزانية العامة
- 4 - المطلب الأول: نشأة الميزانية في الأنظمة الإسلامية
- 6 - المطلب الثاني: نشأة الميزانية في الأنظمة الديمقراطية
- 7 - المبحث الثاني: تعريف الميزانية العامة وعناصرها الأساسية
- 7 - المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة
- 7 - الفرع الأول: لدى الفقه
- 8 - الفرع الثاني: لدى التشريع
- 8 - المطلب الثاني: عناصر الميزانية العامة
- 8 - الفرع الأول: التقدير (التوقع):
- 9 - الفرع الثاني: الإجازة (الرخصة)
- 10 - المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للميزانية العامة وتمييزها عن باقي الميزانيات
- 10 - المطلب الأول: الطبيعة القانونية للميزانية العامة
- 11 - المطلب الثاني: أقسام الميزانية وتمييزها عن باقي الميزانيات
- 11 - الفرع الأول: أقسام الميزانية:
- 11 - أولا - من حيث طبيعة النفقات:
- 12 - ثانيا - من حيث المدة الزمنية:
- 12 - الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عن باقي الميزانيات
- 12 - أولا - الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسات العمومية أو الشركات:
- 12 - ثانيا - الميزانية العامة والحساب الختامي:

- 13 - (الاقتصادية)
- 14 - المبحث الرابع: أهمية الميزانية العامة
- 14 - المطلب الأول: دور الميزانية العامة في الدول الحديثة
- 14 - الفرع الأول: دور الميزانية في المجال السياسي:
- 15 - الفرع الثاني: المجال الاقتصادي والمالي.
- 15 - الفرع الثالث: المجال القانوني.
- 16 - المطلب الثاني: مظاهر الميزانية الحديثة.
- 16 - الفرع الأول: الميزانية التداخلية.
- 17 - الفرع الثاني: الميزانية المنتجة.
- 17 - الفرع الثالث: عدم التوازن في الميزانية كألية لتفعيل أداء الاقتصاد.
- 19 - الفصل الثاني: مبادئ الميزانية العامة.
- 19 - المبحث الأول: مبدأ السنوية.
- 19 - المطلب الأول: تقديم مبدأ السنوية.
- 19 - الفرع الأول: تعريفها.
- 19 - الفرع الثاني: قيود السنوية.
- 19 - أولاً - المصادقة على قانون المالية.
- 20 - ثانياً - قيد الحساب الختامي.
- 20 - المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ السنوية.
- 20 - الفرع الأول: برامج التجهيز.
- 20 - أولاً - رخص البرنامج.
- 21 - ثانياً - اعتمادات الدفع.
- 21 - الفرع الثاني: ترحيل الاعتمادات.
- 21 - أولاً - اعتمادات التسيير.

- 21 - اعتمادات التجهيز.
- 22 - الفرع الثالث: الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر)
- 22 - الفرع الرابع: الاعتمادات التكميلية:
- 23 - المبحث الثاني: مبدأ وحدة الميزانية العامة
- 23 - المطلب الأول: تقديم مبدأ الوحدة
- 23 - الفرع الأول: تعريف وحدة الميزانية.
- 23 - الفرع الثاني: خصائص مبدأ الوحدة.
- 24 - المطلب الثاني: التعديلات الواردة على قاعدة الوحدة.
- 24 - الفرع الأول: الميزانية الملحقة.
- 25 - الفرع الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة.
- 25 - أولاً - تعريف الحسابات الخاصة بالخزينة.
- 26 - ثانياً - أنواع الحسابات الخاصة بالخزينة.
- 26 - الفرع الثالث: الميزانية المستقلة.
- 26 - تعريفها:
- 27 - مبرراتها:
- 27 - المبحث الثالث: مبدأ الشمولية
- 28 - المطلب الأول: مفهوم مبدأ الشمولية
- 28 - الفرع الأول: تعريف الشمولية.
- 28 - الفرع الثاني: أسسها.
- 28 - أولاً - قاعدة عدم المقاصة.
- 28 - ثانياً - قاعدة عدم التخصيص.
- 29 - المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية.
- 29 - الفرع الأول: الميزانية الملحقة.

- 29 - الفرع الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة.
- 30 - المبحث الرابع: مبدأ التوازن.
- 30 - المطلب الأول: تقديم مبدأ التوازن
- 30 - الفرع الأول: تعريفه.
- 30 - الفرع الثاني: أسسه.
- 31 - المطلب الثاني: أسباب عدم توازن الميزانية.
- 31 - الفرع الأول: الفائض في الميزانية.
- 32 - الفرع الثاني: العجز في الميزانية.
- 32 - أولاً - العجز المنظم (الإرادي).
- 32 - ثانياً - العجز الطبيعي (غير الإرادي).
- 34 - الفصل الثالث: دورة الميزانية العامة
- 34 - المبحث الأول: إعداد الميزانية "التحضير".
- 34 - المطلب الأول: السلطة المكلفة بإعداد الميزانية
- 34 - الفرع الأول: دور مجموع الوزارات.
- 35 - الفرع الثاني: دور وزارة المالية.
- 35 - المطلب الثاني: الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية.
- 35 - الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية العامة.
- 35 - الفرع الثاني: المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك.
- 36 - الفرع الثالث: المديرية المركزية للخزينة العمومية.
- 36 - المطلب الثالث: المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية.
- 36 - الفرع الأول: المراحل الإدارية.
- 36 - أولاً - مرحلة وضع الأبعاد والطموحات.
- 37 - الفرع الثاني: المراحل التقنية.

- 37 - إجراءات تقدير الإيرادات.
- 39 - تقدير النفقات.
- 41 - صياغة مشروع قانون المالية.
- 41 - اعتماد الميزانية العامة.
- 42 - المناقشة.
- 42 - دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية.
- 43 - إجراءات المناقشة.
- 44 - التعديل.
- 44 - أساس التعديل.
- 44 - شروط تقديم التعديل.
- 45 - التصويت.
- 45 - على مستوى المجلس الشعبي الوطني.
- 45 - على مستوى مجلس الأمة.
- 45 - حالة رفض مشروع قانون المالية.
- 46 - تنفيذ الميزانية العامة.
- 46 - تنفيذ النفقات.
- 46 - شروط تنفيذ النفقات العامة.
- 46 - أولاً - ترخيص الميزانية.
- 47 - ثانياً - الديون العمومية.
- 47 - إجراءات تنفيذ النفقات.
- 47 - مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- 48 - مراحل تنفيذ النفقات العامة.
- 50 - تنفيذ الإيرادات.

- 50 - أولاً - أصل الديون.
- 50 - ثانياً - رخصة الميزانية.
- 51 - الفرع الثاني: الإجراءات العامة المتعلقة بتحصيل الإيرادات.
- 51 - أولاً - إثبات الدين العمومي.
- 51 - ثانياً - الإحالة على التحصيل.
- 51 - ثالثاً - التحصيل.
- 52 - الفصل الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية.
- 52 - المبحث الأول: الرقابة المالية.
- 53 - المطلب الأول: المراقب المالي.
- 53 - الفرع الأول: نشأة نظام المراقب المالي.
- 53 - الفرع الثاني: اختصاصاته.
- 53 - أولاً - الاختصاص الاستشاري.
- 55 - المطلب الثاني: المفتشية العامة للمالية.
- 55 - الفرع الأول: تكوينها.
- 55 - الفرع الثاني: اختصاصاتها.
- 55 - أولاً - الاختصاص الرقابي.
- 56 - ثانياً - الاختصاص الاستشاري.
- 56 - المبحث الثاني: الرقابة السياسية.
- 57 - المطلب الأول: الوسائل الرقابية المؤدية لاستقالة الحكومة.
- 57 - الفرع الأول: ملتمس الرقابة.
- 57 - الفرع الثاني: سحب الثقة من الحكومة.
- 57 - المطلب الثاني: الوسائل الرقابية غير المؤدية لاستقالة الحكومة.
- 58 - الفرع الأول: التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية.

- 58 - الفرع الثاني: الاستجواب.
- 58 - الفرع الثالث: لجان التحقيق.
- 59 - المبحث الثالث: رقابة مجلس المحاسبة.
- 59 - المطلب الأول: مجال اختصاص مجلس المحاسبة.
- 60 - المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة.
- 62 - قائمة المراجع:
- 62 - 1 باللغة العربية:
- 62 - أولاً: الكتب
- 62 - ثانياً: المقالات
- 62 - ثالثاً: القوانين
- 64 - 2 باللغة الأجنبية
- 64 - Ouvrages