

جامعة عبد الرحمن ميره – بجاية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام

مطبوعة بيداغوجية في مقياس: المالية العامة

موجهة إلى طلبة السنة الثالثة قانون عام  
السداسي الأول

من إعداد: د/قادري نسيمة

السنة الجامعية 2024/2023

تمهيد:

يبحث علم المالية العامة في دور الدولة ومختلف مؤسساتها، الرّامي إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، من خلال دراسة النفقات والإيرادات العامة الواردة ضمن الميزانية العامة للدولة، ومختلف الهيئات والمؤسسات العمومية الإدارية فيها، لكونها تعتبر من آليات السياسة المالية المؤثرة في الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، حيث تعرّف بكونها: "العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه نفقاتها وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية"<sup>1</sup>.

يعتبر علم المالية من المواضيع المتشابكة والمتكاملة بين العلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، لذلك يعد من الضروري التطرق في البداية إلى إظهار العلاقات والتأثيرات المتبادلة بين مختلف هذه العلوم، بالإضافة إلى بعض العلوم الاجتماعية والإحصائية التي يستعان بها في سبيل تسطير وتجسيد سياسة مالية ناجحة، ثم بعد ذلك الخوض في دراسة عناصر المالية العامة وأدواتها، كما أن فهم مختلف مواضيع المالية العامة يتطلب التعرض ولو بايجاز إلى بعض المفاهيم الأساسية كتعريف المالية العامة وتمييزها عن المالية الخاصة.

أولاً- تعريف المالية العامة

تعرف المالية العامة بأنها دراسة كل ما يتعلق بموارد الدولة ونفقاتها وكذا تلك الخاصة بالهيئات الإدارية، والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، والهيئات اللامركزية المصلحية، فالمالية العامة لا يمكن أن تصورها إلا في إطار مجتمع منظم.

كما يمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة والذي تبذله هذه الأخيرة، في سبيل الحصول على الموارد الضرورية واللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سعيد على العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للنشر والتوزيع، العراق، 2011، ص 24، نقلا عن عبد العال الصبكان، مقدمة في علم المالية العامة، والمالية العامة في العراق، مطبعة العاني، بغداد، 1972، ص 32.

<sup>2</sup> - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1999، ص 04.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 33-34.

- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 33-34.

يتبين من خلال التعاريف أعلاه أن الهيئات التي تمارس نشاطها بقصد إشباع الحاجات العامة هي الأشخاص المعنوية العامة (الدولة، الولاية، البلدية، المرافق العامة ذات الطابع الإداري،...) أما الموارد التي تسعى هذه الهيئات إلى تحصيلها فتسمى الإيرادات العامة، أما أوجه الإنفاق التي تقوم بها تلك الهيئات فتسمى النفقات العامة أو الأعباء العامة.

يتبين كذلك من خلال ما سبق أن أهداف المالية العامة تتمثل فيما يلي<sup>3</sup>:

- 1-الهدف المالي: وهو هدف تقليدي، يتمثل في السعي لتعبئة موارد الدولة لتمويل النفقات العامة.
- 2-الهدف الاقتصادي: وذلك باستخدام الأدوات المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي.
- 3-الهدف الاجتماعي: تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل القومي باستخدام الأدوات المالية.

### ثانيا- علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى

لدى علم المالية علاقة بالعلوم الأخرى، خاصة العلوم الاجتماعية والسياسية والإنسانية، يتم استظهارها وفق ما يلي:

**1-علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد:** العلاقة بينهما علاقة تأثير وتأثر متبادل، حيث يشتركان في بحثهما عن إشكالية إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد المحدودة، فإذا كان علم الاقتصاد يبحث في موضوع الموارد الطبيعية، واختيار أفضل الوسائل لتحقيق أقصى قدر من الإشباع، فإن علم المالية العامة يبحث في الموارد المادية المحدودة التي تحصل عليها الدولة، وتحقيق أقصى نفع للأفراد بواسطتها.

كما أن المؤسسات الاقتصادية تعمل على تبيان المبادئ التي يسترشد بها في وضع وتطبيق النظم المالية وتصميمها، إضافة إلى أن السياسة المالية تعتبر من أدوات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتوجيهه كما ونوعاً<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> - لمزيد من التفصيل راجع: - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 47، - أعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 16 و 17.

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 14 و 15، -تعويبت كريم، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية، علوم قانونية وإدارية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 2008/2007، ص 02 (غير منشورة).  
- علي فليح العلي، مرجع سابق، ص 37.

**2-علاقة علم المالية بالعلوم السياسية:** العلوم السياسية تتولى دراسة شكل الدول سواء بسيطة أو مركبة، نظم الحكم وعلاقة السلطات فيما بينها، الأوضاع الدستورية والتنظيم الإداري في بلد معين، مركزي أو لامركزي، علما أن لهذه المعطيات أثرها في شكل ومحتوى ماليتها العامة، كما أن الظروف المالية للدول لها أثر هام في أوضاع البلد السياسية الداخلية والخارجية<sup>5</sup>.

**3-علاقة علم المالية بالقانون:** يبحث كلا العلمين إلى استخلاص كيفية تحقيق العدالة والتوازن بين مصالح الأفراد فيما بينهم من ناحية، وبين مصالح الأفراد والمجتمع ككل من ناحية أخرى، هذا فضلا عن أن الإجراءات والسياسات المالية تصاغ في قالب تشريعي، فمثلا الضريبة تفرض وتلغى بقانون، والميزانية العامة تحكمها نصوص وضوابط قانونية.

فالمسائل المالية لها جانب قانوني هام يبدأ بتخصيص أحكام في دساتير الدول، وقواعدها التشريعية التفصيلية التي تتعلق بمختلف جوانب النشاط المالي للدولة<sup>6</sup>، وفي هذا السياق خصص دستور الدولة الجزائرية لسنة 1996<sup>7</sup> المعدل والمتمم، أحكاما تتعلق بالمالية العامة، خاصة المواد 107، 111، 139، 146، 147، 161، 162، 199، 204، 205 منه.

تدخل التشريع كذلك في عدة مجالات تخص المالية العامة، نذكر منها على سبيل المثال قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الصادر بموجب الأمر رقم 101-76<sup>8</sup>، القانون العضوي رقم 18-15<sup>9</sup> المتعلق بقوانين المالية والذي يعتبر إطار المالية العامة في الجزائر،

<sup>5</sup>- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، مرجع سابق ص 16، - عادل فليح العلي، ص 37.

<sup>6</sup>- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المرجع نفسه، ص 15، - تعويلت كريم، المرجع السابق، ص 02، - أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 29-30.

<sup>7</sup>- دستور 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020

<sup>8</sup>- أمر رقم 101-76 مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 102، صادر في 22 ديسمبر 1976، المعدل والمتمم.

<sup>9</sup>- قانون رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 53 صادر في 02 سبتمبر 2018.

علما أنه ألغى القانون رقم 17-84<sup>10</sup>، وكذا القانون رقم 07-23<sup>11</sup>. يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي والذي ألغى القانون رقم 21-90<sup>12</sup>، إلى جانب قوانين كثيرة.

**4-علاقة علم المالية بعلم الإدارة:** يدرس كل منهما في مجال اختصاصه الوسائل التي تؤمن أداء الدولة، أجهزتها ومؤسساتها المختلفة لوظائفها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتمعن في محتوى المالية العامة من حيث أهدافها والوسائل التي تعتمد عليها من أجل بلوغ أهدافها، يستنبط أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بوظائف علم الإدارة من تخطيط وتسيير ورقابة هيئات ومؤسسات على غيرها من الهيئات<sup>13</sup>.

**5-علاقة علم المالية بعلم الاجتماع:** يعتبر النظام المالي أداة لتحقيق أهداف اجتماعية، فلا ريب أن المبالغ المالية التي يتم تحصيلها و/أو صرفها، ترتب آثارا مباشرة في تلبية احتياجات المجتمعات، لذا فالصلة بين العلمين وثيقة و متكاملة<sup>14</sup>.

**6-علاقة علم المالية بعلم الإحصاء:** علم الإحصاء يمكن الباحثين من التحليل الدقيق للظواهر المالية، بالتعبير عنها والقيام بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات، لتصبح أساسا للتوقعات المالية، خاصة فيما يخص تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة لتلبية حاجيات السكان حسب متغيرات المنطقة التي يقطنون بها، فضلا عن أهميتها في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية<sup>15</sup>.

**7-علاقة علم المالية بعلم المحاسبة:** كل المسائل المرتبطة بالمالية العامة، تستلزم المعرفة بتقنيات التنفيذ، الرقابة والمراجعة خلال مراحل تنفيذ الميزانيات العمومية، وكلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما زادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ يهدف علم المحاسبة إلى التدقيق في مختلف الميزانيات العامة، سواء ذات البعد الوطني أو اللامركزي، إلى جانب التدقيق في البيانات المالية الخاصة بها، والواردة في الميزانية الأصلية أو الميزانيات الإضافية أو المستقلة<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> - قانون رقم 17-84 مؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 28 صادر في 10 جويلية 1984 (ملغى).

<sup>11</sup> - قانون رقم 07-23 مؤرخ في 21 جوان 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج.ر.ج.د.ش عدد 42 صادر في 25 جوان 2023.

<sup>12</sup> - قانون رقم 21-90 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35 صادر في 15 أوت 1990 (ملغى).

<sup>13</sup> - تعويلت كريم، مرجع سابق، ص 02.

<sup>14</sup> - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1979، ص 34.

<sup>15</sup> - تعويلت كريم، ص 03.

<sup>16</sup> - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 38.

### ثالثا: التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة

يبحث علم المالية العامة في النشاط المالي للدولة ومختلف مرافقها، بينما المالية الخاصة فتبحث في مالية الأفراد طبيعيين أو اعتباريين، الفرق بينهما نتج بسبب اختلاف المبادئ التي تحكم كل منهما، فالمالية العامة تركز على استخدام الدولة لامتيازاتها وما تتمتع به من سلطات على الأفراد كفرض الضريبة، حيث تتلخص هذه الفوارق في<sup>17</sup>:

**أ- من حيث الإنفاق:** تستهدف الأفراد من الإنفاق في المشاريع الخاصة تحقيق الربح، بينما الدولة تهدف إلى تحقيق الصالح العام، حتى لو تعارض ذلك مع تحقيق الربح، بل يكون الربح في تحقيق أهداف سياسية، اقتصادية أو اجتماعية وحتى ثقافية وبيئية.

**ب- من حيث الإيرادات:** تتحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها من خلال بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو للأفراد، في حين أن الدولة تتحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات ناشئة من حقها في السيادة، إلى درجة أنها قد تلجأ في بعض الأحيان إلى الجبر والإلزام للحصول على الإيرادات، كما هو الحال في الضرائب والقروض العامة الإجبارية، وان كان هذا لا يمنع استخدامها للوسائل العادية التي يتبعها النشاط الخاص، ومثال ذلك مشاريع الدولة الزراعية والتجارية والصناعية التي تقيمها الدولة، حيث تسري عليها نفس طرق الإدارة والقواعد السارية على المشاريع الخاصة.

**ج- من حيث الميزانية:** ثمة فرق من حيث آليات الوصول إلى الموازنة بين الإيرادات والنفقات، حيث تقوم الدولة بتقدير نفقاتها اللازمة ليسر المرافق العامة، لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية أولا، ثم في مرحلة ثانية تقوم بتقدير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لتغطيتها، في حين تقوم المشاريع الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولا ثم تحدد أوجه الإنفاق في مرحلة ثانية.

**د- من حيث المسؤولية والرقابة:** تعنى المالية العامة بحماية قانونية متميزة عن المالية الخاصة، لكونها تخص الصالح العام، لهذا يكون الالتزام والتصرف فيها مقيدا بما يملي عليه القانون، تحت طائلة العقاب والمساءلة، لهذا تخضع المالية العامة لرقابة أجهزة متعددة، داخلية وخارجية، وفي أزمنا متلاحقة، سابقة، آنية ولاحقة، كما أنها متنوعة الطبيعة، بين إدارية، مالية وسياسية.

<sup>17</sup>-المرجع نفسه، ص 36، - أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 31-33، - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 12 و 13.

يتجلى من خلال ما سبق، أن دراسة علم المالية العامة يستدعي البحث في: الأعباء-النفقات العامة- (فصل أول) والإيرادات العامة (فصل ثان)، وكذا دراسة الآلية المتبعة قصد التنسيق بين النفقات والإيرادات لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية ونعني بذلك الميزانية العامة (فصل ثالث)، كما أنه من الضروري التعمق في مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية (فصل رابع).

## الفصل الأول

### النفقات (الأعباء) العامة

تعرف النفقة العامة بكونها: وسيلة تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها، من خلال استعمال وصرف الهيئات و الأجهزة التابعة لها مبلغا من النقود لسد حاجات عامة، بعبارة أخرى هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد اشباع حاجات عامة<sup>18</sup>. من خلال التعاريف المقدمة يتبين أن النفقة العامة تقوم على عناصر وتقسيمات وصور مختلفة (مبحث أول) ، علما أنها في تزايد مستمر رغم خضوعها لضوابط قصد عقلنة الإنفاق والاقتصاد فيه (مبحث ثان) على أمل تحقيق آثار ايجابية ترجى من صرف النفقة (مبحث ثالث).

### المبحث الأول

#### عناصر وصور النفقات العامة

يتبين من خلال القول أن النفقة العامة هي صرف الشخص المعنوي العام مبلغا معيناً بغرض تغطية الحاجات العامة، أن النفقة العامة تقوم على عناصر (مطلب أول)، وتقسيمات وصور معينة (مطلب ثان).

#### المطلب الأول: عناصر النفقة العامة

لضمان عدم خروج النفقة عن أهدافها، يجب أن تتوفر فيها عناصر تتجلى من خلال التعريف أعلاه في كونها:

**الفرع الأول: النفقة العامة مبلغ من النقود:** تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات لسد الحاجات العامة، ويعتبر الإنفاق النقدي هي الوسيلة العادية لذلك في المجتمع الحديث، بسبب ظهور مبادئ الديمقراطية الحديثة وتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأنه سابقا كانت تحصل عليها جبرا، كما في حالات الاستيلاء والتسخير مع تعويض أصحاب السلع كليا أو جزئيا بمنحهم بعض المزايا<sup>19</sup>.

**الفرع الثاني: صدور النفقة من شخص معنوي عام:** الأشخاص المعنوية هي تلك التي يتولى القانون العام تنظيمها مثل الدولة، الولاية، البلدية، مختلف الإدارات العمومية، الهيئات

<sup>18</sup> - بعلي محمد الصغير، ويسري أبو العلا، مرجع سابق، ص 23، - عادل فليح العلي، ص 50.

<sup>19</sup> - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 11.



اللامركزية المصلحية كالمستشفيات، الجامعات،... لذلك لا يعتبر المال الذي يخرج من ذمة شخص طبيعي نفقة عامة حتى ولو كان هدفها تحقيق مصلحة عامة<sup>20</sup>.

**الفرع الثالث: استخدام النفقة لتحقيق منفعة عامة:** فكرة المنفعة العامة نسبية ومتطورة، يختلف مدلولها من دولة لأخرى ومن وقت لآخر، كما أن توجيهها لسد الحاجات العامة والصالح العام من اختصاص السلطة السياسية في الدولة، تحت رقابة سلطة البرلمان والقضاء ومؤسسات رقابية متخصصة وكذا رقابة المجتمع المدني حتى لا يساء استخدامها<sup>21</sup>، علما أنه إذا ما وجهت النفقة العامة إلى تحقيق نفع خاص لبعض الفئات أو الأفراد دون سواهم، فالقصد منها تخفيف ثقل الأعباء العامة عليهم على دون الفئات الأخرى بتوفر شروط وظروف محددة قانونا.

### المطلب الثاني: تقسيمات وصور النفقة العامة

ظهرت تقسيمات النفقات العامة (فرع أول) وصور الإنفاق (فرع ثان) نتيجة كثرتها، حيث اعتمد علماء المالية في ذلك على عدة اعتبارات إدارية، اقتصادية، مالية، تاريخية.

**الفرع الأول: تقسيمات النفقات العامة:** إجراء تقسيمات النفقات يكون تبعا للزاوية التي ينظر إليها للنفقة، كطبيعتها، أغراضها، أنواع الهيئة التي تقوم بها، ومن أهمها التقسيمات العلمية والوضعية.

**أولا: التقسيمات العلمية للنفقات:** تم تقسيمها من حيث تكرارها الدوري، من حيث الآثار الاقتصادية، من حيث وظائف الدولة، من حيث الهيئة المكلفة بصرفها، ومن حيث شكلها<sup>22</sup>.

**أ- تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري:** تنقسم من حيث دوريتها إلى نفقات عادية وغير عادية<sup>23</sup>:

**أ-1- النفقات العادية:** هي تلك التي تتكرر سنويا وتظهر بصفة منتظمة في الميزانية، ولا يعني تكرارها ثبات مقدارها كل سنة، ومن أمثلتها مرتبات الموظفين، مصاريف الصيانة، عائدات القروض،...

<sup>20</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 12 وعادل فليح العلي، ص 51.

<sup>21</sup> - بعلي محمد الصغير ويسري أو العلا، مرجع سابق، ص 25، - حسين مصطفى حسين، ص 12.

<sup>22</sup> - للتفصيل راجع: برحمان محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015، ص

32-35.

<sup>23</sup> - للتفصيل راجع: أعاد محمود القيسي، مرجع سابق، ص 41، - عادل فليح العلي، ص 55.

أ-2- النفقات غير العادية: فتتمثل في تلك التي لا تتكرر بصفة منتظمة، بل تحدث على فترات متباعدة، وقد تكون استثنائية، كإعانات منكوبي الكوارث الطبيعية، نفقات الحروب والأوبئة، الإنشاءات الكبرى كإقامة السدود الكبرى والموانئ<sup>24</sup>.

ب- تقسيم النفقات من حيث أثارها الاقتصادية: تنقسم إلى نفقات منتجة وغير منتجة، نفقات حقيقية وصورية، نفقات تحويلية وغير تحويلية<sup>25</sup>.

ب-1- النفقات المنتجة وغير المنتجة: العبرة من الإنتاجية تقدير مدى سداد النفقة لحاجيات المجتمع وانتفاعه منها، فمثلاً إنشاء البنية التحتية كالطرق تؤدي إلى توفير المواصلات وبالتالي إنعاش الوضعية الاقتصادية، وإذا لم تكن نافعة فتعتبر نفقات مظهرية.

ب-2- النفقات الحقيقية والصورية: يتم التمييز بينها على مدى الانتقال من مالية الدولة، فالنفقة الحقيقية هي تلك التي لا تحصل الدولة من ورائها على عوض، مثل تقديم خدمة أو سلعة، كمرتبات الموظفين أو أجور الموردين<sup>26</sup>، أما الصورية فتهدف إلى تحقيق أهداف غير مباشر كالإنفاق على تشييد الموانئ والمطارات، فتكون العائدات من هذه النفقات طويلة المدى وغير مباشرة.

ب-3- النفقات الناقلة (التحويلية) وغير الناقلة: النفقات الناقلة هي تلك التي تؤدي عند قيام الدولة بها إلى نقل أو تحويل أموال من فئة إلى فئة أخرى من المجتمع، ويقصد بهذه النفقات إعادة توزيع الدخل القومي مثل الإنفاق على بناء دار خيرية أو ملجأ<sup>27</sup>، أما غير الناقلة فهي التي تصرف للحصول على مقابل من الأموال والخدمات كنفقات الأشغال العمومية.

ج- تقسيم النفقات من حيث وظائف الدولة: يعبر عنها علماء علم المالية بالنفقات حسب المعيار الغائي<sup>28</sup> أي الهدف منها، حيث تنقسم من حيث الخدمة التي تهدف إليها، إلى: ج-1- نفقات إدارية: وتتعلق بنفقات سير المرافق العامة للدولة كنفقات الدفاع والأمن والعدالة والعلاقات الخارجية.

ج-2- نفقات اجتماعية وثقافية: تتعلق بتحسين نمط الحياة الاجتماعية وزيادة الرفاهية في المجتمع، كنفقات المساعدات الاجتماعية والخدمات الصحية والتعليم والثقافة.

<sup>24</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 16.

<sup>25</sup> - للتفصيل راجع: برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 36-39.

<sup>26</sup> - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 18.

<sup>27</sup> - المرجع نفسه، ص 18.

<sup>28</sup> - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 56-57.

ج-3- النفقات الاقتصادية: كنفقات الاستثمارات والإنشاءات العامة، ويبرز هذا التقسيم الاتجاه الحديث في النفقات العامة والغرض منه تقليص النفقات اللازمة لإدارة الجهاز الحكومي والتوسيع في النفقات الاقتصادية<sup>29</sup>.

د- تقسيم النفقات حسب الهيئة المكلفة بصرفها: تتنوع النفقات بموجب هذا المعيار إلى نفقات مركزية ولا مركزية، حيث تعتبر نفقات مركزية تلك التي تتولاها السلطات المركزية في الدولة كالوزارات والتي يكون بعدها وطني وفقا لميزانية الدولة، أما النفقات اللامركزية فهي تلك التي تتولاها هيئات لامركزية مصلحة كنفقات المستشفيات والجامعات أو اقليمية مثل نفقات الولاية والبلدية ويكون بعدها محلي وفقا لميزانياتها.

هـ- تقسيم النفقات حسب المعيار الشكلي: أنواع النفقات حسب هذا المعيار، تبرز حسب الشكل والإطار الذي يتم صرفها فيها، حيث تتمثل في:

- مرتبات وأجور الموظفين والعاملين في مؤسسات الدولة،
- أعباء مختلف العقود الإدارية التي تبرمها الإدارات والمرافق العامة في الدولة، كالمناقصات بمختلف أنواعها، عقود التفويض....،
- إعانات بمختلف أنواعها سواء كانت اجتماعية، أو إعانات استغلال، أو إعانات تحقيق التوازن، أو إعانات التجهيز،
- نفقات خدمة الدين العام، وهي التي تنفقها الدولة لسداد القروض العامة الداخلية والخارجية.

ثانيا: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة: يقصد بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة تلك التي ترد في ميزانيات الدول المختلفة، وهي تقسيمات لا تتقيد كثيرا بالاعتبارات العلمية المتقدمة، وإنما تتأثر باعتبارات تاريخية أو إدارية أو وظيفية أو اقتصادية، غير أن التوجه الحديث للدول هو مراعاة اعتبارات اقتصادية وإدارية في تبويب النفقات العامة في ميزانياتها. يقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الهيئة الإدارية المكلفة بصرف النفقة، حيث يتم توزيعها حسب الوزارات، ثم توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها، أما التقسيم

<sup>29</sup>- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص 36-39.

الاقتصادي فيقوم على الاعتبار الوظيفي حيث تبرز فيه نفقات الدولة على شكل قطاعات تبرز بداخلها نفقات كل قطاع كالزراعة، الصيد، الصناعة<sup>30</sup>، ...

**أ-التقسيم الفرنسي:** كان تقسيم الميزانية في فرنسا إداريا، تبعا للوزارات والمصالح دون اهتمام بتجميع النفقات تبعا لموضوعها، غير أن الأمر تغير منذ 1959 وذلك من أجل التوفيق بين الاعتبارات الإدارية والاقتصادية، حيث يضم التقسيم الجديد للنفقات العامة في الميزانية الفرنسية أقساما أفقية بعدد الوحدات الإدارية من وزارات ومصالح وأقسام عمودية بحسب موضوع أو طبيعة النفقة<sup>31</sup>.

**ب-تقسيم النفقات في الولايات المتحدة الأمريكية:** أخذت بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، حيث يتم تقسيم النفقات العامة داخل كل وظيفة إلى أقسام فرعية، يتعلق كل منها بقطاع اقتصادي معين تتناسب مع القطاعات التي تنقسم إليها الخطة الاقتصادية<sup>32</sup>.

**ج-تقسيم النفقات في القانون الجزائري:** أخذت الدولة الجزائرية في القانون رقم 17-84 بالتقسيم الإداري الهيكلي فيما يخص ميزانية التسيير، وبالتقسيم الاقتصادي فيما يخص ميزانية التجهيز والاستثمارات المخطط لها، غير أنه وبصدور القانون العضوي رقم 15-18، يلاحظ أن المشرع قد غير أسلوب تصنيف الأعباء (النفقات) حيث اعتمد المزج بين المعيار الإداري والاقتصادي الوظيفي، تطبيقا لنص المادة 28 و 29 من القانون العضوي رقم 15-18 لتصبح كمايلي<sup>33</sup>:

**ج-1- أعباء ميزانية الدولة حسب النشاط:** يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته.

**ج-2- أعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات:** يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها حيث تنقسم هذه الأبواب إلى:

- نفقات المستخدمين،
- نفقات تسيير المصالح،
- نفقات الاستثمار،
- نفقات التحويل،
- أعباء الدين العمومي،

<sup>30</sup>-حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 19 و 20، - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 40-42.

<sup>31</sup>- برحمانى محفوظ، المرجع نفسه، ص 41.

<sup>32</sup>- المرجع نفسه، ص 42.

<sup>33</sup>- راجع المواد 28 و 29 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

- نفقات العمليات المالية،
- النفقات غير المتوقعة.

ج-3- أعباء ميزانية الدولة حسب الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة.

ج-4- أعباء ميزانية الدولة حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتماد المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

الفرع الثاني: صور النفقات العامة: رغم تعدد أنواع النفقات العامة واختلاف أغراضها إلا أنها غالباً تأخذ إحدى الصور التالية<sup>34</sup>:

أولاً: المرتبات والأجور: هي المبالغ التي يتقاضاها أعوان وكل موظفي الدولة باختلاف مراكزهم ومناصبهم سواء وزراء، ولاة، أمناء عامون، متصرفون إداريون...، ومنتخبى البرلمان شهرياً مقابل خدماتهم.

ثانياً: المعاشات: هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف بعد تركه الخدمة وتقاعده، أو أسرته بعد وفاته.

ثالثاً: مقابل الصفقات والعقود الإدارية: تتمثل في مقابل الصفقات العمومية والعقود الإدارية المختلفة، التي تبرمها الدولة والأجهزة التابعة لها مع الموردين والمقاولين الذين تتعاقد معهم، من أجل شراء أدوات ومواد البناء وأثاث المكاتب إلى جانب انجاز عقود الأشغال العامة.

رابعاً: الإعانات والمساعدات: هي تلك المساعدات المالية التي تضطر الدولة إلى منحها للهيئات العامة أو الجماعات المحلية أو حتى للأفراد والهيئات الخاصة، من دون الحصول على مقابل لها، وتكون إما<sup>35</sup>:

- 1- إعانات إدارية: تكون موجهة لمساعدة هيئات عمومية في أداء اختصاصاتها.
- 2- إعانات إقتصادية: تتمثل في النفقات التي تتحملها الدولة لتعويض منتجي السلع والخدمات مقابل إرغامهم على بيع منتجاتهم بسعر منخفض لمواجهة ظروف معينة.
- 3- إعانات اجتماعية: وتتمثل في إعانات في إطار الضمان الاجتماعي أو إعانات لهيئات خاصة تقدم خدمة للفقراء والمعوزين.

<sup>34</sup> - سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للنشر والتوزيع، بغداد، 2011، ص 68-70.

<sup>35</sup> - المرجع نفسه، ص 71-73.

**خامسا: النفقات الإقتصادية:** هي تلك التي تقوم الدولة بصرفها لتحقيق أهداف اقتصادية، كما تسمى بالنفقات الاستثمارية، الهدف منها زيادة الإنتاج الوطني والمحلي، العمل على إحداث توازن اقتصادي، وتوفير رؤوس الأموال.

## المبحث الثاني

### ضوابط الإنفاق وظاهرة تزايدده

سعيًا للحفاظ على المال العام، تخضع عملية الإنفاق لجملة من الضوابط والقيود (مطلب أول)، لكن رغم ذلك فالملاحظ أنها في تزايد مستمر (مطلب ثان).

#### المطلب الأول: ضوابط الإنفاق العام

أهم الضوابط التي تخضع لها الأعباء العامة تتمثل في ملائمة وتناسب غرض النفقة لوظائف الدولة (فرع أول)، موازنة و رقابة الحياة الاقتصادية والاجتماعية (فرع ثان)، عدالة توزيع المنفعة المترتبة على النفقات (فرع ثالث)، ترشيد الإنفاق العام (فرع رابع)، ضابط الترخيص (فرع خامس).

**الفرع الأول: ملائمة وتناسب غرض النفقة لوظائف الدولة:** لا يتصور أن تقوم أجهزة الدولة بالإنفاق خارج الأهداف المسطرة، وذلك وفقا للمذهب الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها، وبالتالي فإن النفقة العامة تتقيد بالغرض الذي تسعى الدولة لتحقيقه، ومع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى توسيع مجال الإنفاق<sup>36</sup>.

**الفرع الثاني: موازنة و رقابة الحياة الاقتصادية والاجتماعية:** تستخدم النفقات العامة في مجال موازنة الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والدولة، نظرا للأثار الهامة التي تتولد عنها في مختلف المستويات كالإنتاج والتشغيل والدخل والتقدم الاجتماعي لمختلف الطبقات، كما أنها وسيلة للحفاظ على الأمن الاجتماعي والاستقرار السياسي، فضمن الدولة تلبية حاجيات مواطنيها الأساسية يجعل الحكومات في منأى عن الانتقاد وبالتالي ضمان استقرار الدولة<sup>37</sup>.

**الفرع الثالث: عدالة توزيع المنفعة المترتبة على النفقات:** يجب على السلطات العامة أن تسهر على تحقيق أقصى درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام بين مختلف

<sup>36</sup>- عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 53، - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 21.

<sup>37</sup>- المرجع نفسه، ص 53.

أقطار الدولة، بعيدا عن الجهوية، وكذا العدالة بين مختلف الطبقات الاجتماعية دون النظر إلى مقدار الضريبة التي يؤديها كل إقليم أو طبقة.

**الفرع الرابع: ترشيد الإنفاق العام:** يقصد بترشيد الإنفاق العام حسن الإنفاق الذي يقتضي حسن التسيير، وتجنب التبذير والإسراف والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة، لتفادي تبديد المال العام من قبل المسؤولين عن الصرف والموظفين، وبالتالي منع بعض مظاهر الفساد.

**الفرع الخامس: ضوابط الترخيص:** لا يمكن صرف النفقة العامة إلا بعد الالتزام بكافة الإجراءات القانونية، التي تنص عليها التدابير التشريعية والتنفيذية السارية، فالنفقة العامة تخضع لإذن سابق من الجهات المختصة، كما أنه بعضها رهين بصرفه في فترات وظروف محددة<sup>38</sup>.

## المطلب الثاني

### ظاهرة ازدياد النفقات العامة

تزايد الإنفاق ظاهرة في كل الدول من حيث الأرقام والحجم، مقارنة بدخلها القومي، وهذا مرده حسب الفقهاء أسباب ظاهرية (فرع أول) وأخرى حقيقية (فرع ثان).

**الفرع الأول : الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة:** يقصد بها تلك الزيادة في حجم النفقات (الأرقام) دون التأثير على قيمة السلع والخدمات التي ينتفع بها الأفراد<sup>39</sup>، ومن بين هذه الأسباب: تدهور قيمة النقود، تغيير أسلوب إعداد الميزانيات، التوسع الإقليمي وزيادة عدد السكان.

**أولاً: تدهور قيمة النقود:** يقصد بذلك تدهور القدرة الشرائية أو زيادة الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، ويرتب ذلك تضخما في أرقام النفقات العامة، لذا لمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقة العامة يجب أن تتم معادلة أرقام النفقات موضوع المقارنة، باستخدام الأرقام القياسية للنفقات المعيشية أو أسعار الجملة حين يمكن اتباع التطور على أساس وحدات نقدية لها قيمة ثابتة<sup>40</sup>.

**ثانياً: تغيير الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانيات والحسابات العامة:** قد يؤدي التغيير المالي في أسلوب الحسابات العامة إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة، فالأخذ بطريقة الميزانية الإجمالية

<sup>38</sup>- عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص 54.

<sup>39</sup>- زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2006، ص 41-43.

<sup>40</sup>- الرويلي صالح وبوبق جوزيان، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1992، ص

25-27، - أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 53.



بدلاً من الميزانية الصافية يؤدي إلى زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة، وتتلخص طريقة الميزانية الصافية في أن الإيرادات العامة المكلفة بتحصيل بعض الإيرادات تقوم بخصم نفقات التحصيل ولا تورد إلى الميزانية العامة إلا المبالغ الصافية، ويترتب على ذلك عدم ظهور كل نفقات هذه الإيرادات وكذلك عدم ظهور جزء من الإيرادات العامة.

بينما طريقة الميزانية الإجمالية فيترتب عليها ظهور كافة النفقات في الميزانية العامة، وإتباع هذه الطريقة من شأنه أن يفضي إلى تضخيم حجم النفقات العامة<sup>41</sup>.

**ثالثاً: التوسع الإقليمي وزيادة عدد السكان:** قد تزداد مساحة الدولة أو عدد سكانها، ويثور التساؤل حول ما إذا كانت النفقات العامة التي تفرضها هذه الزيادة في المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الإقليم الأصلي للدولة أو السكان الأصليين؟

من الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة إذا كانت بالزيادة فإنها تكون حقيقية، أما إذا كانت تتزايد لمجرد التوسع في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون المساس بالإقليم أو السكان الأصليين، فإنها تكون زيادة في الإنفاق العام بمجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقة العامة إلى تزايد حجمها في هذه الحالات لا يكون راجعاً إلى التنوع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، وفي تحسين مستوياتها من حيث الكيف وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدة<sup>42</sup>.

**الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:** يعود التزايد الحقيقي للنفقات العامة إلى عدة أسباب منها: تحولات تدخل الدول في المجال الاقتصادي، زيادة تكاليف نشاطات الدولة، النزاعات والاضطرابات الأمنية<sup>43</sup>.

**أولاً: تطور الحياة الاقتصادية وتدخل الدولة فيها:** الإنتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى استخدام النفقات العامة لإيجاد حلول لإشكالات الركود والبطالة والعمل على تحقيق التشغيل الشامل وإعادة الاقتصاد للتوازن<sup>44</sup>، ما أدى بالضرورة إلى ارتفاع النفقات العامة.

<sup>41</sup>- أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 54.

<sup>42</sup>- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 23، - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 54.

<sup>43</sup>- الرويلي صالح، المرجع السابق، ص 28.

<sup>44</sup>- أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 56 و 57.



**ثانياً: زيادة تكاليف نشاط الدولة:** تستخدم مصالحي الدولة وإدارتها من الآلات والأجهزة الحديثة ذات التكنولوجيا العالية، مما زاد من تكاليف الخدمات العامة، خاصة وأن السكان يطالبون بجودة في حجم ونوع الخدمات، ما أدى إلى زيادة الإنفاق بسبب إعادة تجهيز وتهيئة المرافق العامة<sup>45</sup>.

**ثالثاً: النزاعات الداخلية أو الدولية:** من نتائج النزاعات الداخلية و الإضطرابات الأمنية، والحروب زيادة في حجم النفقات بسبب السعي للتسلح وتكاليف الجيش، وإعادة ترميم الخسائر المادية والتعويضات للخسائر البشرية<sup>46</sup>.

### المبحث الثالث

#### آثار الإنفاق العام

نتج عن التوسع الهائل في الإنفاق آثار على الإنتاج والاستهلاك (مطلب أول) وعلى الدخل القومي ومستوى الأسعار (مطلب ثان).

#### المطلب الأول

##### أثر الإنفاق على الإنتاج والاستهلاك

زيادة نفقات الدولة ومؤسساتها يؤثر بالإيجاب على الإنتاج الوطني (فرع أول) و بالضرورة على الاستهلاك (فرع ثان).

**الفرع الأول: أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني:** يقصد بالإنتاج الوطني مجموع السلع والخدمات التي تنتجها الدولة والتي يمكن تقييمها نقداً، وذلك خلال فترة زمنية عادة تقدر بسنة، حيث يؤثر عليها الإنفاق من عدة نواحي<sup>47</sup>:

- 1- زيادة النفقات الاستثمارية وتكاليف إنشاء المصانع يؤدي بشكل مباشر إلى زيادة الإنتاج، كما أن الإنفاق على مرافق أخرى كالصحة والتعليم يؤدي إلى رفع الإنتاج بطريقة غير مباشرة، برفع قدرة الأفراد على العمل والاجتهاد.
- 2- قد تؤدي زيادة الإنفاق إلى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج، فالدولة تستطيع من خلال ذلك جلب عناصر الإنتاج (العمال، وسائل الإنتاج، المواد الأولية...)

<sup>45</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 25 و 26.

<sup>46</sup> - المرجع نفسه، ص 27.

<sup>47</sup> - برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 55، - عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص 67.

3- قد يؤدي الإنفاق العام إلى استبعاد رغبة الأفراد في الادخار، ذلك في حالة توجيه الإنفاق العام إلى تأمين مستقبل الأفراد وتقرير معاشات أو ضمانات اجتماعية .

**الفرع الثاني: أثر الإنفاق العام على الاستهلاك:** إن النفقات العامة تؤثر على الإستهلاك بطريقتين: اقتناء الدولة للسلع الاستهلاكية وتشجيع الأفراد على الاستهلاك.

**أولاً: شراء الدولة للسلع الاستهلاكية:** تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية لتمويل بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلاً، بدلاً من أن توزع لهم دخل أكبر، فيعتبر قيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الاستهلاك، وهي تقوم بهذه المهمة في مكان الأفراد، وقد لا تؤثر ذلك على حجم الأموال الموجهة للاستهلاك ولكنه يؤدي إلى التعديل في هيكله بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الإنتاج<sup>48</sup>.

وقد تقوم الدولة كذلك بتقديم سلع استهلاكية بلا مقابل أو تتوسع في خدماتها المجانية (الخدمات الصحية) وينتج عن ذلك زياد في مستوى الاستهلاك في الحالة الأولى، ورفع مستوى الدخل الحقيقي للمستفيدين في الحالة الثانية.

**ثانياً: تشجيع الأفراد على الاستهلاك:** يترتب على زيادة نفقات الحكومة ومؤسسات الدولة زيادة في إيرادات الوحدات الاقتصادية الأخرى في المجتمع، مما يؤثر على سلوكها الاستهلاكي، فزيادة الدولة فيما يتعلق بما تنفقه على أجور ومرتبات عمالها وموظفيها، ومن فوائد وأقساط تحمله السندات هي إيرادات إضافية لهؤلاء الموظفين والدائنين، وتتوقف آثار هذه النفقات على كيفية استخدام المستفيدين لهذا الدخل، ففي الحالة العامة فإن هذه الزيادة تؤدي إلى ارتفاع سريع ومباشر عام للاستهلاك، أي أن المستفيدين يخصصون الجزء الأكبر من الزيادة في الدخل للإنفاق الاستهلاكي.

**الفرع الثاني: أثر النفقات العامة على توزيع الدخل ومستوى الأسعار:** تنعكس الزيادة في الإنفاق العام إيجاباً على توزيع الدخل للأفراد و على أسعار السلع.

**أولاً: أثر النفقات العامة على توزيع الدخل:** يعتمد توزيع الدخل القومي في أي مجتمع على ما يمتلكه الفرد من وسائل إنتاج تمكنه من الاستئثار بجانب من النتائج الصافي للجماعة، وعلى النفوذ

<sup>48</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 31.

الشخصي أو السياسي الذي يسمح لبعض الفئات بالحصول على نصيب من الدخل أكبر مما يتناسب مع عملهم أو ما يسيطرون عليه من وسائل إنتاج<sup>49</sup>.

ونظرا لاتساع الفرق بين الطبقات الاجتماعية نتيجة الحرية الاقتصادية وخضوع الإنتاج والتوزيع لقانون السوق، وتحت التأثير السياسي للطبقات العاملة، فإن معظم الدول الحديثة أصبحت تأخذ بمبدأ التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مستهدفة بذلك تخفيف حدة التفاوت الاقتصادي وتحقيق درجة مناسبة من إعادة التوزيع بواسطة الإيرادات والنفقات العامة لإيجاد نوع من التوازن.

أثر الإنفاق العام على نمط توزيع الدخل القومي قد يكون مباشرا على طريق القدرة الشرائية لبعض الطبقات أو الفئات بواسطة الإعانات والمساعدات النقدية، وقد يكون غير مباشر عن طريق تزويد طبقات أو فئات معينة ببعض السلع والخدمات مجانا أو بثمن يقل عن تكاليف إنتاجها، بعد الاستجابة لشروط الاستفادة.

**ثانياً: أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار:** يعتمد نظام الاقتصاد الحر في مختلف الدول المنتهجة له على مبدأ المنافسة الحرة، وما تفرضه من تكريس لمبدأ حرية الأسعار، حيث تتحدد وفق قواعد السوق وبفعل قوى العرض والطلب، غير أن الاقتصاد الحديث وضع استثناء لهذا المبدأ وسمح للدول بالتدخل في تحديد سعر سلعة من السلع أو خدمة من الخدمات في حالات معينة، عندما تستلزمه الظروف الاقتصادية ويكون هذا التدخل تلقائي أو نتيجة المطالبة به<sup>50</sup>.

<sup>49</sup>- برجماني محفوظ، المرجع السابق، ص 58، - عادل فليح علي، المرجع السابق، ص 74 و 75.

<sup>50</sup>- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 33.

## الفصل الثاني

### الإيرادات العامة

تمويل الخزينة العامة يستدعي البحث عن مصادر تمويل متنوعة، قصد تغطية النفقات العامة الواردة في الميزانية، وفيما يلي سيتم التفصيل في مفهوم الإيرادات العامة (مبحث أول)، ثم الخوض في أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها أغلب الدول، منها الجزائر (مبحث ثان).

### المبحث الأول

#### مفهوم الإيرادات العامة

دراسة مفهوم الإيرادات العامة يشمل التعريف بها (مطلب أول)، وتبيان أهم تقسيماتها (مطلب ثان)، سواء في الفقه المالي أو في القانون المقارن أو في القانون الجزائري متى دعت الضرورة لذلك.

#### المطلب الأول: التعريف بالإيرادات العامة

الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة لتمويل النفقات العامة، قصد أداء دورها، كما أنّها أصبحت وسيلة ذات أهداف متعددة في كونها<sup>51</sup> :  
 \* وسيلة للتوجه الاقتصادي والاجتماعي،  
 \* أداة للتوجه الاستثماري،  
 \* آلية لتوجيه الاستهلاك،  
 \* أداة لمحاربة التضخم،  
 \* آلية لإعادة توزيع الدخل والثروات.

متعارف أن الدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة وكبحه في مجالات أخرى، كما أنّها تستخدمها كألية لمكافحة بعض الأزمات الاقتصادية، كالتضخم وإعادة توزيع الدخل، ما يعني تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية، تعرف كذلك بكونها مجموع الدخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي<sup>52</sup>.

<sup>51</sup>- تعويلت كريم، المرجع السابق، ص 12.

<sup>52</sup>- محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2003، 115.

- نظم المشرع الجزائري موارد ميزانية الدولة في نص المادة 13 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، حيث وردت كما يلي: "تتضمن موارد ميزانية الدولة ما يأتي:
- 1) الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات،
  - 2) مداخيل الأملاك التابعة للدولة،
  - 3) مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى،
  - 4) المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى،
  - 5) مختلف حواصل الميزانية،
  - 6) الحواصل الاستثنائية المتنوعة،
  - 7) الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا،
  - 8) الفوائد و الحواصل المتحصل عليها من القروض و التسبيقات وتوظيف أموال الدولة.

تحدد العناصر المكونة لتصنيف الإيرادات عن طريق التنظيم".

### المطلب الثاني: التقسيمات الفقهية للإيرادات العامة

يذهب الفقه المالي إلى تقسيم الإيرادات على أساس التمييز بين أنواعها بالنظر إلى طبيعتها ومصادرها، حيث تفرق كما يلي: الإيرادات الأصلية والمشتقة (فرع أول)، الإيرادات الاختيارية والإلزامية (فرع ثان)، الإيرادات السيادية وتلك الشبيهة بالقطاع الخاص (فرع ثالث)، الإيرادات العادية وغير العادية (فرع رابع).

الفرع الأول: الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: يقصد بالإيرادات الأصلية تلك التي تتحصل عليها الدولة باعتبارها شخصا قانونيا له حق التملك، ودون أن يلجا إلى الأفراد وتمثل في إيرادات أملاك الدولة، أما الإيرادات المشتقة فهي التي تتحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد بأسلوب أو آخر<sup>53</sup>.

الفرع الثاني: الإيرادات الإلزامية والإيرادات الاختيارية: الإيرادات الإجبارية هي التي تبدو فيها سلطة الدولة كالضرائب والرسوم والغرامات والقروض العامة الإجبارية، أما الاختيارية فتشمل

<sup>53</sup> - بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، مرجع سابق، 51، - برحمانى محفوظ، مرجع سابق، ص 64 و65.

ايرادات ممتلكات الدولة الخاصة والقروض العامة الاختيارية وعائدات الأسهم والسندات التي تمتلكها الدولة<sup>54</sup>.

**الفرع الثالث: الإيرادات السيادية والإيرادات الشبيهة بإيرادات القطاع الخاص:** الإيرادات السيادية هي التي تحصل عليها الدولة بمقتضى ما لها من سيادة، وتتضمن الضرائب والرسوم والقروض الإجبارية والإصدار النقدي الجديد، أما إيرادات الدولة المماثلة لإيرادات الأفراد بسبب نشاطهم الاقتصادي، فتشمل دخل الدولة من أملاكها الزراعية، الصناعية، التجارية والمالية ويمكن أن تشمل ما تحصل عليه الدولة من إعانات وما تعقده من قروض اختيارية<sup>55</sup>.

**الفرع الرابع: الإيرادات العادية وغير العادية:** يقصد بالإيرادات العادية تلك التي تتسم بالانتظام والدورية، وتحصل عليها الدولة كل سنة وتتمثل أساسا في إيرادات أملاك الدولة، الضرائب، الرسوم، أما الإيرادات غير المنتظمة فهي التي تلجأ الدولة إليها في ظروف غير عادية، وتتمثل في القروض والإصدار النقدي، وتلجأ إليها الدولة إذا حتمت الظروف الاستثنائية ذلك<sup>56</sup>.

## المبحث الثاني

### مصادر تمويل الإيرادات العامة

تتنوع الإيرادات العامة من دولة إلى أخرى، غير أن أغلبها تعتمد على نوع معين من الإيرادات في الحالات العادية، وتتمثل في الإيرادات ذات الطابع الاقتصادي التي تشمل إيرادات الدوومين وإيرادات الرسوم (مطلب أول)، إضافة إلى مصدر تمويل آخر ذات أهمية بالغة يتمثل في حصيلة الضرائب (مطلب ثاني)، بينما تعتمد على القروض والإصدار النقدي في حالات استثنائية (مطلب ثالث).

### المطلب الأول: إيرادات الدولة الاقتصادية

يقصد بإيرادات الدولة الاقتصادية، تلك التي تحصل عليها الدولة مقابل خدمات تقدمها للأفراد، مقابل نفع يحصلون عليه، سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً، حيث تشمل عائدات أملاك الدولة (فرع أول) وحصيلة الرسوم (فرع ثان).

<sup>54</sup> - برحماني محفوظ، مرجع سابق ص 66.

<sup>55</sup> - المرجع نفسه، ص 66، - محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 116 و 117.

<sup>56</sup> - بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 51.

**الفرع الأول: إيرادات الدولة من ممتلكاتها:(الدومين):** يعرف مصطلح الدومين بكونه كلمة فرنسية يقصد بها مجموع ممتلكات الدولة إما العامة أو الخاصة (، وهي تلك التي حددها المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 20 من دستور 1996 المعدل والمتمم وفق ما يلي: "الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية.

وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعي للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات. كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاكا أخرى محددة في القانون". كما نظمها المشرع بموجب القانون رقم 90-03 يتضمن الأملاك الوطنية<sup>57</sup>.

**أولاً: الدومين العام للدولة:** يقصد به كل ممتلكات الدولة المخصصة للنفع العام دون الاستثمار بقصد تحقيق الأرباح، وهي تخضع للقانون العام، وتترك فيها للأفراد حرية الانتفاع المباشر بها دون مقابل ومثالها: الطرق، الحدائق العامة، الأنهار، المدارس، الشواطئ، مباني الوزارات...، غير أنه يمكن بصفة استثنائية أن تفرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع ليس بقصد الربح، وإنما بقصد تنظيم استعمال الأملاك من قبل الجمهور أو تغطية نفقاتها<sup>58</sup> كالرسوم التي تدفع للمستشفيات. من خلال التعريف أعلاه وبموجب أحكام القانون رقم 90-30، يتجلى أن الدومين العام يتميز بالخصائص التالية:

- غير قابل للتصرف أي أنها أملاك لا يمكن التنازل عنها بالبيع أو الهبة أو بأسلوب آخر،
- غير قابل للكسب عن طريق التقادم،
- غير قابل للحجز سواء بالتنفيذ العيني أو بيعها في المزاد العلني.

قام المشرع الجزائري بتعريف الدومين العام في القانون رقم 90-30 الذي تنص المادة 02 منه على: "وفقاً للمواد 17 و 18 من الدستور يشمل الدومين الوطني مجموع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المحازة إما في شكل ملكية عمومية وإما خاصة من طرف الدولة أو جماعاتها المحلية في شكل ملكية عمومية أو خاصة. وتتكون هذه الأملاك الوطنية من:

- الأملاك العمومية التابعة للدولة،

<sup>57</sup>- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.د.ش عدد 52،، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 جوان 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 صادر في 03 اوت 2008.  
<sup>58</sup>- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للنشر والتوزيع، بغداد، 2011، ص 108.

- الأملاك العمومية التابعة للولاية،
- الملاك العمومية التابعة للبلدية".

تتضمن الأملاك العمومية الوطنية كل من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية، حيث تتمثل الأولى في<sup>59</sup>:

- شواطئ البحر،
- قعر البحر الإقليمي وباطنه،
- المياه البحرية الداخلية،
- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، والجزر التي تتكون داخل رفاق المجاري والبحيرات المائية الأخرى،
- المجال الجوي الإقليمي،
- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية.
- بينما تتمثل الأملاك العمومية الاصطناعية في<sup>60</sup>:
- الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج،
- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها،
- الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية،
- الطرق السريعة والعادية وتوابعها،
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى المنجزة لغرض المنفعة العمومية
- الآثار العمومية و المتاحف والأماكن الأثرية،
- الحدائق المهيأة والبساتين العمومية،
- المنشآت الرياضية والثقافية،
- المحفوظات الوطنية، وحقوق التأليف و حقوق الملكية الثقافية،
- المباني العمومية التي تضم المؤسسات الوطنية،
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.

<sup>59</sup>- راجع المواد 15، 12 من القانون رقم 90-30، يتضمن الأملاك الوطنية، السالف الذكر.

<sup>60</sup>- راجع المادة 16 من المرجع نفسه.



**ثانياً: الدومين الخاص للدولة:** يقصد به كل الممتلكات التابعة للدولة، الولاية أو البلدية، والتي حددها المشرع الجزائري في القانون رقم 90-30، وهي تلك التي يتم استثمارها لتحقيق الأرباح مثل المؤسسات الاقتصادية العمومية، والأراضي الزراعية والمباني المعدة للإيجار والبيع، وتخضع هذه الأخيرة للقانون الخاص (المدني والتجاري)، حيث ينقسم إلى الدومين العقاري، الدومين التجاري والصناعي، والدومين المالي.

**أ- الدومين العقاري:** يشمل كل ما تملكه الدولة والجماعات الإقليمية من عقارات تم تشييدها، وغابات وأراضي فلاحية (الدومين الفلاحي) وكذا المناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي)<sup>61</sup>.

**ب- الدومين التجاري والصناعي:** تمارس الدولة والجماعات الإقليمية بموجبه نشاطا شبيهاً بنشاط الأفراد الطبيعية، بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمات مقابل مبالغ (الثلث العام أو الاحتكار الجبائي)، وذلك من خلال تملكها لمنشآت تجارية وصناعية، تتم إدارتها بشكل استغلال مباشر أو من قبل المرافق العامة التابعة لها، أو بشكل غير مباشر عن طريق عقود امتياز أو تسيير للخواص بمقابل في أجل معين في العقد<sup>62</sup>.

**ج- الدومين المالي:** دور الدولة لم يعد مختصراً في إصدار النقود فقط، بل امتد ليشمل تملكها لأسهم وسندات في مؤسسات ومشاريع اقتصادية باعتبارها شريكا، وهذا ما يسمح للدولة بالتدخل في الحقل الاقتصادي بالتوجيه والإشراف، واحتكار بعض المشاريع قصد تحقيق مصلحة عامة<sup>63</sup>.

**الفرع الثاني: إيرادات الدولة من الرسوم:** يعتبر الرسم من الإيرادات الدورية والمنتظمة للدولة، يتم التطرق فيما يلي تعريفه وتبيان خصائصه، تمييزه عن المفاهيم المشابهة.

**أولاً: تعريف الرسم وتبيان خصائصه:**

**أ- تعريف الرسم:** يتمثل في كونه مبلغاً نقدياً يدفعه الفرد جبراً للدولة، أو إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد، أو هو الفريضة المالية الجبرية التي يدفعها

<sup>61</sup> - سعيد علي العبيدي، المرجع السابق، ص 108 و 109.

<sup>62</sup> - المرجع نفسه، ص 110، - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 37.

<sup>63</sup> - برحماني محفوظ، المرجع السابق، ص 70، - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 72-73.

الفرد مقابل خدمة معينة تؤديها له الدولة، غالباً تكون ذات طابع إداري أو نفع خاص يعود عليه منها<sup>64</sup>، وتمثل هذه الخدمات إما في:

- خدمة تدخل في إطار إشباع الحاجات العامة للمواطنين كالرسوم التعليمية بالنسبة لخدمة التعليم والرسوم القضائية،
- تأهيل يمنح لشخص معين يجعله يمتاز عن غيره كالحصول على جواز سفر أو رخصة...الخ. وعادة ما يكون تقدير مبلغ الرسم بأنه قليل مقارنة بالخدمة.

**ب- خصائص الرسم:** من خلال التعريف أعلاه تتمثل خصائصه فيما يلي<sup>65</sup>:

- **عنصر الجبر أو الإلزام:** دفع الرسم يصير إجباري على الفرد المستفيد أو الطالب للخدمة الواقعة عليها رسوم، وفق قواعد قانونية تضيي عليها الصفة الإلزامية، حيث لا يكون للفرد خيار رفض دفعها مقابل الخدمة المقدمة.
- **عنصر الخدمة الخاصة:** الخدمة الخاصة التي يستعان بالرسم على أدائها هي خدمة قابلة للتجزئة وذات طابع إداري، يستفيد منها المجتمع عامة، كما يستفيد منها أشخاص محددون فائدة خاصة مباشرة، وتسمح قابليتها للتجزئة بقياس مدى انتفاع الشخص بها وتقدير ثمن هذا الانتفاع.
- **عنصر الطابع النقدي للرسم:** يقدر الرسم بمبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل حصوله على خدمة من الدولة، وهذا مسايرة للأوضاع الاقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقد في التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء.

**ثانياً: تمييز الرسم عن المفاهيم المشابهة:** لا يعتبر الرسم الإيراد الدوري الوحيد الذي تعتمد عليه الدول في تمويل خزintها، بل توجد إيرادات أخرى كالثمن العام، الأتاوى والضريبة، لذا وجب التمييز بينها.

**أ- تمييز الرسم عن الثمن العام:** يقصد بالثمن العام ذلك المبلغ الذي يدفع مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية، سواء لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للاستفادة جميع الأفراد منها، أو لكونها عرضة للاحتكار أو البيع بمبالغ مرتفعة من قبل الخواص<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> - أنظر في تعريف الرسم: المرجع نفسه، ص 71، - سعيد على العبيدي، المرجع السابق، ص 112، - محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 132.

<sup>65</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 39، - برحمانى محفوظ، المرجع السابق، ص 71.

<sup>66</sup> - محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 140، - عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص 87.

يتشابه الرسم والثمن العام في كونهما مبالغ نقدية يدفعان مقابل ما تقدمه الدولة، غير أن الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة، بينما يدفع الثمن العام قابل سلع مادية أو خدمات ذات طابع تجاري أو صناعي تقدمها الدولة في إطار مشاريع عامة.

يحدّد الثمن العام تبعاً لقانون العرض والطلب في السوق، بينما الرسم تحدده الحكومة بصفة انفرادية وإجبارية، كما أن الهدف من الثمن العام هو تحقيق الربح في حين الهدف من الرسم هو تمويل الخزينة العمومية.

**ب- تمييز الرسم عن الإتاوة:** تعرف الإتاوة بكونها المقابل الذي يدفعه صاحب العقار أو الثروة بسبب ارتفاع قيمة ملكه المترتب عن قيام الدولة بمشاريع عامة، كتعبيد الطرق وإنشاء البنية التحتية كالسدود، مما يقتضي مساهمة المستفيد بقسط من النفقات التي تتكبدها الدولة ويظهر الفرق بينها والرسم في<sup>67</sup>:

- يدفع الرسم عند تقديم الخدمة بينما الإتاوة عند تحقق المنفعة،
- الإتاوة تدفع مرة واحدة بينما الرسم يدفعه الفرد كلما قرر الانتفاع بالخدمة.

**ج- تمييز الرسم عن الضريبة:** يتشابه الرسم والضريبة في نقاط ويختلفان في أخرى:  
**ج-1- أوجه التشابه بين الرسم والضريبة:** تتمثل في<sup>68</sup>:

- يدفعان بشكل نقدي قصد تحقيق المنفعة العامة، وبصفة جبرية علماً أن الدولة تكون مستقلة في تحديد مقدارها دون الرجوع إلى الأفراد المكلفين بها، كما بتشابهان في تمتع الدولة في اقتضاءها بامتياز على أموال المدين بها.
- يدفع الرسم والضريبة بصفة نهائية دون حق المطالبة بالرد أو تحقيق فائدة.

**ج-2- أوجه الاختلاف بين الرسم والضريبة:** تتمثل في<sup>69</sup>:

- يختلفان من حيث مصدر القوة الإلزامية، فالضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها من حيث المكلفين بدفعها، تحديد وعائها وسعرها، قواعد ربطها وتحصيلها وتعديلها إلغائها أو الإعفاء منها، فلا تفرض بقرارات أو بلوائح إنما بصدور قانون من

<sup>67</sup> - تعولت كريم، المرجع السابق، ص 17.

<sup>68</sup> - محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 41 و42،

<sup>69</sup> - المرجع نفسه، ص 42، -بعلي محمد الصغير و يسري أبو العلا، مرجع سابق، ص 52.

السلطة التشريعية، أما الرسم فيمكن للسلطة التنفيذية فرضه بلوائح متى سمح التشريع بذلك.

غير أن المشرع الجزائري قد فصل في هذه المسألة حيث يفرض الرسوم والضرائب بموجب قانون المالية، تطبيقاً لنص المواد 16، 17، 18، 19 و 20 من القانون العضوي رقم 15-18<sup>70</sup>، حيث وردت المادة 20 كما يلي: "لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب أحكام من قانون المالية. وتعتبر رسوماً شبه جبائية جميع الحقوق والرسوم والأتاوى المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات".

- الضريبة جبرية دون مقابل أو نفع خاص بينما الرسم فيدفع مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.

**ثالثاً: تقدير الرسم:** فرض الرسم يختلف من دولة لأخرى، فقد يكون من قبل السلطة التنفيذية، كما يمكن أن يتم بموجب تشريع، ضمن قانون المالية لكل سنة مثلاً كما هو الحال في الجزائر، حيث أن تحديد قيمته على بعض خدمات المرافق العامة، كالرسوم القضائية، رسوم التسجيل في الجامعات، رسوم استخراج وثائق الحالة المدنية كبطاقة التعريف الوطني جواز السفر، رسوم العلاج في المستشفيات العمومية،... يأخذ بعين الاعتبار بعض الضوابط تتمثل في<sup>71</sup>:

- مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المقدمة والرسم المقابل لها،
- كأصل عام يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، لكنها ليست قاعدة مطلقة، فقد يكون مبلغ الرسم أكبر من الخدمة كرسوم التوثيق، وكذلك عندما تكون للدولة رغبة في التحكم في طلب الأفراد لبعض الخدمات كمضاعفة الرسوم على تضييع أو إتلاف بعض الوثائق، حيث تعتمد السلطة التنفيذية الرفع من مبلغ الرسم لتحقيق إيرادات مالية للخزينة العمومية.

### المطلب الثاني: إيرادات الدولة من الضرائب

تعتبر الضرائب من أهم موارد الدول، نظراً لاتساع حجمها وتأثيرها في الاقتصاد الوطني، فيما يلي سيتم التطرق إلى مفهوم الضريبة (فرع أول)، التنظيم التقني للضريبة (فرع ثان)، الإشكالات التي تعاني منها الأنظمة الضريبية (فرع ثالث).

<sup>70</sup>- راجع المواد من 16 إلى 20 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

<sup>71</sup>- حسين مصطفى حسين، ص 40.

الفرع الأول: مفهوم الضريبة: البحث في مفهوم الضريبة يستدعي التفصيل في تعريفها وتبيان خصائصها، الأهداف المرجوة منها، المبادئ التي تقوم عليها.

أولاً: تعريف الضريبة وتبيان خصائصها: يتمثل تعريفها وخصائصها كما يلي:

أ-تعريف الضريبة: تعرف الضريبة من الناحية الاقتصادية بكونها اقتطاع نقدي تجريه الدولة من أملاك المواطنين لتوزيع الأعباء العامة تحقيقاً لمصالحهم المشتركة. أما من الناحية القانونية فتعرف على أنها: فريضة مالية يدفعها المكلف بها جبراً للدولة أو للهيئات المحلية، بصفة نهائية للدولة دون مقابل، بدافع المساهمة في التكاليف العامة، دون أن تعود عليه بنفع خاص، كما تعرّف بكونها اقتطاع نقدي، يمارس عن طريق السلطة وبصورة نهائية، وذلك وفق قواعد قانونية وبدون مقابل محدد، من أجل مدخلات مالية، تهدف لتحقيق أغراض ذات منفعة عامة.<sup>72</sup>

ب- خصائص الضريبة: يستخلص من تعريفها عدة خصائص منها يمكن ذكر<sup>73</sup>:

ب-1-الضريبة اقتطاع نقدي: ظهرت هذه الميزة بانتشار النقود فقديمًا كانت تدفع بالذهب أو الفضة أو مقابل محصول.

ب-2- الطابع الإلزامي للضريبة: تفرض الضريبة بموجب قانون، طبقاً لما تنص عليه معظم دساتير الدول، حيث تنص المادة 82 من دستور 1996 المعدل والمتمم في سنة 2020 على: "لا تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون.

كل المكلفين بالضريبة متساوون أمام الضريبة، ويحدد القانون حالات وشروط الإعفاء الكلي أو الجزئي منها.

الضريبة من واجبات المواطنة.

لا تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية أورسم أو أي حق كيفما كان نوعه.

كل فعل يهدف إلى التحايل على مبدأ المساواة بين المكلفين بالضريبة يعد مساساً بمصالح المجموعة الوطنية.

يعاقب القانون على التهرب والغش الضريبي"، من خلال نص هذه المادة يستخلص أن الضريبة مجال خاص بالسلطة التشريعية، وهي ذات طبيعة ملزمة على المخاطبين بها، وأي تهرب أو إحتيال في دفعها يقابله جزاء.

<sup>72</sup>- دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 180.

<sup>73</sup>- المرجع نفسه، ص 185 و 186، حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 43 و 44.

ب-3-نهائية دفع الضريبة دون مقابل: فهي مرتبطة بالواجبات العامة المنبثقة من علاقة الشخص بدولته.

ثانياً: أهداف الضريبة: يهدف المشرع من خلال سن الضريبة إلى تحقيق عدة أهداف تتمثل في<sup>74</sup>:

أ-الهدف المالي للضريبة: تستعمل الحصيلة الضريبية في تمويل الحاجات العامة للسكان بتغطية نفقات الدولة.

ب-الهدف الاقتصادي للضريبة: تعتبر وسيلة ناجعة لتحقيق التوازنات الاقتصادية والوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي والابتعاد عن التضخم والانكماش، وتشجيع الاستثمار، وذلك برفع أو تخفيض نسبتها وقيمتها.

ج-الهدف الاجتماعي للضريبة: هي آلية لإعادة توزيع الدخل بما يتوافق والعدالة الاجتماعية، وذلك بفرضها مرتفعة على الأغنياء وتخصيصها لزيادة مدخول الفقراء، ما يعرف بالعدالة في الضريبة وعدالة بالضريبة.

د-الهدف السياسي للضريبة: الهدف منها تحويل الأموال من يد الأفراد إلى الدولة التي تتولى إنفاقها بناء على الخطة الاقتصادية التي سطرها السلطة في برامجها.

ثالثاً: أساس فرض الضريبة: البحث في أساس فرض الضريبة يستوجب شرح سلطة الدولة في إكراه الأفراد وإجبارهم على دفع الضريبة من جهة، ومن جهة أخرى أساس التزام المواطن بدفعها، وفي هذا المجال ظهرت نظريتان هما<sup>75</sup>:

أ-نظرية العقد المالي مقابل المنفعة: اتجه جانب من الفقهاء من بينهم جون جاك روسو، في فترة بين القرن 18 و19، بالقول أن أساس فرض الضرائب هو عقد اجتماعي بين الدولة التي تلتزم بحماية الأفراد وتأمين حاجياتهم ذات الطابع العام، وبين الأفراد اللذين ينتفعون بالأمن وتلك الخدمات.

انتقدت هذا النظرية للأسباب التالية:

\*صعوبة حصر المنفعة التي تعود على كل دافع للضريبة، على أساس أن الخدمات غير قابلة للانقسام،

<sup>74</sup> - للتفصيل راجع: محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 162 إلى 169.

<sup>75</sup> - للتفصيل راجع: المرجع نفسه، ص 151 إلى 155.

\*الاستفادة من الخدمات يمكن أن تطال الممتنعين عن دفع الضريبة أو المعفيين منها، وحتى الأجانب، كما عيبت نتيجة عدم تحديد نوع العقد، فهل هو عقد خدمات، أم تأمين أو عقد إنتاج.

**ب-نظرية التضامن الاجتماعي:** تعد هذه النظرية الأقرب إلى الصواب، حيث مفادها أن الأفراد ملزمون بالتضامن فيما بينهم لتحمل عبء نفقات الخدمات والمنافع العامة التي تقدمها الدولة، لاستمرار المجتمع واستقراره وانتظامه.

تتجنب هذه النظرية فكرة المقابلة بين قيمة الضريبة ومقدار الخدمة والمنفعة المقدمة، كما تفسر التزام الأجيال المتتابعة في دفع الضرائب وأعبائها، مما يترتب عنها النتائج التالية:

- فكرة فرض الضريبة سيادية للدولة، فلها سلطة تحديدها وتنظيمها الفني،
- عمومية فرضها. ما يعني فرضها على الأفراد بصفاتهم قصد تحقيق التضامن،
- عدم تقابل العبء الضريبي مع المنفعة، إنما يجب مراعاة القدرة التكليفية لدافع الضريبة.

**رابعاً: مبادئ الضريبة:** لفرض الضريبة يجب الالتزام بجملة من المبادئ تتلخص فيما يلي<sup>76</sup>:

**أ- قاعدة العدالة:** الأصل في فرض الضريبة التزام المشرع بقاعدة العدالة، غير أن لهذا المبدأ بعض الاستثناءات.

**أ-1- مضمون مبدأ العدالة الضريبية:** العدالة في الضريبة تشمل مفهومين: العمومية أي خضوع جميع الأشخاص والأموال للضريبة و المساواة أي مراعاة المقدرة التكليفية عند فرضها.

**أ-2- الاستثناءات الواردة على مبدأ العدالة الضريبية:** في حقيقة الأمر قد ترد بعض الاستثناءات على أنواع معينة من الضرائب دون غيرها، ومنها الاستثناءات الواردة على الضريبة الجمركية بهدف تشجيع استهلاك سلع معينة أو المنتج الوطني، أو الحد من اتساع نطاق استهلاكها، من بين هذه الاستثناءات توجد<sup>77</sup>:

- نظام التجارة العابرة: تضم السلع التي تعبر إقليم الدولة للوصول إلى دولة أخرى.
- نظام استرداد الضريبة: قصد تشجيع الاستثمار في المجال الصناعي وتشغيل اليد العاملة، يسمح بنظام استرداد الضريبة للمستورد، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمواد الأولية، باسترداد الضريبة الجمركية في حالة قيامه بالتصنيع والتصدير في ظرف زمني محدد.

<sup>76</sup>- للتفصيل راجع: حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 45، - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 96،

- محرزى حمد عباس، المرجع السابق، ص 155 إلى 162.

<sup>77</sup>- محرزى محمد عباس، المرجع نفسه، ص 231-234.

- نظام الإعفاء المؤقت: قد تقر السلطات المختصة في الدولة إعفاء المكلفين بالضريبة لفترة زمنية معينة، لتجنب أزمة اقتصادية، ارتفاع الأسعار، تحفيز المستثمرين في مجال معين، ضبط الأسعار ...
- نظام المناطق الحرة: هذا الأسلوب تلجا إليه الدول قصد جلب الاستثمارات الأجنبية، وذلك بإنشاء مناطق داخل أقاليمها لتداول السلع بكل حرية، دون الالتزام بالقيود الجمركية، ناهيك عن حوافز ضريبية أخرى.

ب- قاعدة اليقين: يجب أن تكون كل الجوانب المتعلقة بها كفترة، نمطها، مقدارها، جزاء مخالفتها واضحة للمكلفين بدفعها والأعوان المكلفين بتحصيلها، أي تكون النصوص التشريعية واضحة ومفصلة.

ج- قاعدة الملاءمة في التحصيل: يجب أن يتلاءم ميعاد تحصيلها مع ميعاد الإيراد الفعلي كي يتسنى للممول دفعها.

د- قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل: يجب أن يراعى مبدأ الاقتصاد في تكاليف الضريبة كي لا تفقد أهميتها ولا تقل غلتها، فيجب أن تتم الإجراءات في أضيق الحدود.

الفرع الثاني: التنظيم التقني للضرائب: يقصد بالتنظيم التقني للضرائب تحديد أصنافها وكذا الوعاء الضريبي وتقديره.

أولاً: تصنيفات الضرائب: تنقسم إلى أنواع مختلفة باختلاف المعايير المعتمد عليها، حيث تتمثل فيما يلي:

أ- التصنيف القائم على طبيعة الضريبة: يقصد بذلك الوجهة التقنية للضريبة، مباشرة أو غير مباشرة<sup>78</sup>.

أ-1- الضرائب المباشرة: يتحملها المكلف بها مباشرة، دون إمكانية نقل عبئها لفرد آخر، ترد على الدخل والثروة وتتميز عادة بالثبات وعدم التأثر بالتغيرات الاقتصادية إلا قليلاً، بالتالي هي تتميز بكونها:

- لها حصيلة ثابتة لفرضها على الدخل والثروات، وتمتعها بالصيغة النهائية،
- المكلف بها معلوم لدى إدارة الضرائب، على أساس قوائم اسمية وجداول تدون فيها معلومات حول المكلفين بالضريبة،

<sup>78</sup>- للتفصيل راجع: محرزى محمد عباس، مرجع سابق، ص 170 وما يليها، - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 98 وما يليها.



- يمكن من خلالها تحقيق مبدأ الملائمة، العدالة، والاقتصاد في النفقة،
  - تتميز بالثبات والاستقرار،
  - تتميز بعدم المرونة وعدم قابلية نقل عبئها للغير.
- أ-2- الضرائب غير المباشرة:** المكلف بها يستطيع نقل عبئها للمستهلكين، لأنها ترد على التداول والإنفاق أي تدخل ضمن ثمن شراء السلع تتميز بالسرعة في التحصيل كما أنها مورد مباشر على مدار السنة، لذا يمكن القول بأنها تتميز بما يلي:
- عدم ثبات حصيلتها، فقد تزداد أو تنقص بسبب زيادة أو قلة النشاط الاقتصادي، سواء كان إنتاجي أو استهلاكي،
  - المكلف بها غير معلوم لدى الإدارة، لعدم وجود علاقة مباشرة مع إدارة الضرائب، وذلك لإمكانية تحميلها للغير،
  - تتصف بالعرضية، لكونها تدفع بمناسبة واقعة أو تصرف اقتصادي،
  - نسبية في تحقيق العدالة، ولا تحقق مبدأ الملائمة.
- ب-التصنيف القائم على امتداد مجال تطبيق الضرائب:** تنقسم طبقاً لهذا التقسيم إلى <sup>79</sup>:
- ب-1- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:** الأولى تفرض على المواطنين بمبلغ معين أو على طبقات معينة، تتدرج بالارتفاع كلما ارتفع المستوى المعيشي، أما الثانية فتسمى كذلك بالضريبة الحقيقية، فهي ضريبة على رأسمال أو كمية المادة الخاضعة للضريبة، أو دخل الفرد وهي المنتشرة حالياً.
- ب-2- الضريبة العامة والضريبة الخاصة:** تقع الضريبة الخاصة على عنصر واحد من النشاط الممارس من طرف المكلف بالضريبة، أو عنصر واحد من دخله، بينما الضريبة العامة فتفرض على وضعية اقتصادية في مجملها، أو على قيمة إجمالية.
- ب-3- الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة:** يقصد بالنوع الأول فرض ضريبة موحدة على الدخل المتولد على مختلف المصادر، بعد خصم التكاليف اللازمة للحصول على الدخل، أما الضرائب المتعددة فيتجلى في إخضاع المكلفين بالضريبة لأنواع مختلفة من الضرائب حسب الوعاء الضريبي.

<sup>79</sup>- للتفصيل راجع: محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 182 وما يليها.

**ج-تقسيم الضرائب من حيث الظروف الاقتصادية المنشئة لها:** هو التصنيف القائم طبقاً للطابع الاقتصادي للضريبة، أي عندما يكون الهدف منها أداء دور اقتصادي وليس وظيفة مالية، حيث تنقسم إلى ضريبة على تملك رأسمال سواء أموال عقارية أو منقولة منتجة أو غير منتجة، وإلى ضريبة على الإنتاج حيث يلتزم المنتج بدفعها قبل إخراجها من المصنع، وضريبة على الاستهلاك تدفع بمجرد شراء السلعة أو استعمالها أو الاستفادة منها كالضريبة على السيارات<sup>80</sup>.

**ج-1-الضريبة على الدخل:** يقصد بها فرض الضريبة على كل ما يحصل عليه الفرد من مصادر تمويلية، سواء أملاك بمختلف أنواعها، وسائل إنتاج، أرباح، أجر أو راتب،...

**ج-2-الضريبة على رأس المال:** يقصد برأس المال جملة ما يمتلكه الشخص من أموال عقارية أو منقولة، في ظرف زمني معين، سواء كانت منتجة للدخل أو غير منتجة، ولذلك تنقسم الضرائب على تملك رأس المال إلى الضرائب التي تدفع من الدخل، والضرائب العرضية على رأس المال، ومثالها الضرائب على التركات، الضريبة على زيادة قيمة الأوراق المالية.

**ج-3-الضرائب على الإنفاق والاستهلاك:** تفرض على أساس فعل الاستهلاك، أو إنفاق الفرد لمدخلاته، وهي ضريبة متعددة ومتنوعة. تنقسم إلى ضرائب نوعية على الاستهلاك، وهي تلك التي تفرض على سلع محددة بنوعها، وضريبة عامة على الاستهلاك حيث تضم الضريبة على المبيعات بالتجزئة، الضريبة على المشتريات، الرسم على رقم الأعمال.

أما الضريبة على التداول فتفرض على الجزء المتبقي من الدخل بعد الإنفاق، وهو ذلك الموجه للادخار أو الاستثمار، وتسمى ضريبة الطابع عندما تتم عملية تداول الأموال حين تحرير العقود أو الشيكات أو الأوراق التجارية، أو ضريبة التسجيل أو رسوم التوثيق عند إثبات واقعة نقل الملكية أو توثيق التصرفات القانونية الناقلة للملكية.

**د-الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية:** الضرائب النسبية هي التي تفرض على أساس السعر النسبي أي نسبة ثابتة لا تتغير ومنها الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية، أما التصاعدية تختلف باختلاف الوعاء الضريبي حيث يخص المشرع كل وعاء بسعر معين قصد تحقيق تمويل جيد للأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

**ثانياً: تحديد الوعاء الضريبي:** يعرف الوعاء الضريبي بكونه المادة أو المال أو الشخص المكلف بالضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار العنصر الزمني، أي الفترة التي تفرض فيها الضريبة، وبعبارة أبلغ

<sup>80</sup> - لمزيد من التفصيل حول تصنيف الضرائب حسب الظروف المنشئة لها راجع: محرزى محمد عباس، مرجع سابق، ص 189 وما يليها.

فالوعاء الضريبي كل ما يخضع للضريبة، علماً أن تحديد يختلف من نظام ضريبي لآخر، فقد يتم بأسلوب التحديد الكيفي، أو التحديد الكمي.

**أ- التحديد الكيفي للوعاء الضريبي:** يأخذ هذا الأسلوب بعين الاعتبار المادة الخاضعة للضريبة، فقد تفرض الضريبة على الدخل بغض النظر عن الشخص المكلف بها وظروفه الشخصية والاجتماعية، فتكون بذلك نوع الضريبة حقيقية.

أما التي تفرض على الدخل مثلاً آخذة بعين الاعتبار المركز الشخصي والظروف الاجتماعية للمكلف بها، أو ما يعرف بالمقدرة التكليفية للفرد، لتكون بذلك الضريبة شخصية، يتم فيها مراعاة<sup>81</sup>:

- المركز الاجتماعي والعائلي للمكلف بالضريبة: فيجب ضمان حد الكفاف، أي استبعاد جزء من الدخل لتلبية الإحتياجات الضرورية للفرد وعائلته، عادة ما يستعمل هذا الأسلوب لأهداف اجتماعية كتشجيع النسل.
- مصدر الدخل: طبقاً لهذا الأسلوب يتم التمييز بين الدخل الناتج عن العمل أو الوظيفة، وذلك الناتج عن رأس المال، أو الثروة.
- المركز المالي: طبقاً لأسلوب شخصية الضريبة فيجب التمييز بين حجم وكمية الدخل، حيث تزداد زيادة الدخل و تقل بقلته، تحقيقاً لمبدأ العدالة.

**ب- التحديد الكمي للوعاء الضريبي:** حجم الحصيلة الضريبية وفقاً لهذا الأسلوب يختلف باختلاف تقدير قيمة الدخل الخاضع للضريبة، فيعتمد في نجاحه على درجة الالتزام والوعي الضريبي، جدية مسك الدفاتر التجارية، تمكن الأعوان في الإدارة الضريبية، حيث يتم فيه الاعتماد على أساليب غير مباشرة وأساليب ومباشرة في فرض الضريبة<sup>82</sup>.

**ب-1- التقدير الكمي غير المباشر:** يعتمد هذا الأسلوب على التقدير بواسطة المظاهر الخارجية أو أسلوب التقدير الجزافي.

**ب-1-1- تقدير الضريبة بواسطة المظاهر الخارجية:** يعتمد هذا الأسلوب في تحديد قيمة الوعاء الضريبي على جملة من المظاهر الخارجية، التي قد تعبر عن درجة أو سعة يسر أو غنى المكلف بالضريبة، فيتم على سبيل المثال بالقيمة الايجارية للسكن، محل العمل، عدد السيارات المملوكة ونوعها، عدد العمال، ...

<sup>81</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 48 و 49، - محزري محمد عباس، مرجع سابق ص 248-250.

<sup>82</sup> - للتفصيل راجع محزري محمد عباس، المرجع نفسه، ص 250-255.

تميز هذا الأسلوب بالبساطة والسهولة والاقتصاد في التطبيق، مع إمكانية التقليل من حالات الغش والتهرب الضريبي، في حالة التقدير الجيد للوعاء الضريبي حين فرضه. لكن يعاب عليه إمكانية الابتعاد عن الواقع، لأن المظاهر الخارجية لا تعبر دائما عن الحالة المادية للمكلف بالضريبة، فالتساوي في المظاهر قد لا يعكس التساوي في الظروف الشخصية، كما أن الأفراد قد يتعمدون إخفاء مظاهر الثراء للتهرب من الضريبة، أو نقل ملكياتهم لأفراد آخرين<sup>83</sup>.

**ب-1-2- التقدير الجزافي للضريبة:** وفقا لهذا الأسلوب، يتم تحديد الوعاء الضريبي جزافا بالإستيناد إلى بعض القرائن والدلالات التي لها صلة وثيقة بالمادة الخاضعة للضريبة، حيث يتشابه هذا الأسلوب نسبيا مع أسلوب التحديد طبقا للمظاهر الخارجية، غير أنه يختلفان من حيث الدقة وضرورة التأكيد على حقيقة القرائن وارتباطها الوثيق بالوعاء الضريبي، حيث ينقسم إلى<sup>84</sup>:

- **التقدير الجزافي القانوني:** يعتمد في تحديد الوعاء الضريبي على دلالات يحددها المشرع مثلا الاستدلال بأرباح سنة معينة لاحتساب الضريبة على السنوات الأخرى.

- **التقدير الجزافي الإتفاقي:** يقوم هذا الأسلوب على تحديد القرائن والدلالات التي يتفق المكلف بالضريبة و الإدارة الضريبية، على الاحتكام إليها لتحديد الوعاء الضريبي، ما يستوجب درجة من الكفاءة والوعي لدى أعوان إدارة الضرائب والمكلف بالضريبة.

يتميز أسلوب التقدير الجزافي إجمالا بالنقص في الدقة وعدم التقدير الحقيقي للدخل أو الثروة، ما يفقد الخزينة العمومية الكثير من الموارد في ظل تمنع المكلفين بالضريبة من الامتثال لها.

**ب-2- التقدير الكمي المباشر:** يعد هذا أسلوب أكثر شفافية ودقة، يتم أما عن طريق التصريح أو التقدير المباشر من الإدارة الضريبية.

**ب-2-1- التصريح:** يعرف أيضا بالإقرار، يصدر من المكلف بالضريبة أو من الغير، وفق ما يلي:

- **إقرار المكلف بالضريبة:** يقدم بموجب هذا الأسلوب المكلف بالضريبة أو الممول بذاته إقرارا أو تصريحاً عن قيمة دخله أو ثروته الخاضعة للضريبة، وفقا للمستندات التي يحوز عليها. يعتبر هذا الأسلوب ناجح من حيث دراية الممول بمصادره المالية كما أنه يوفر النفقات على الإدارة، لكن من جهة أخرى يسهل التهرب الضريبي.

- **تصريح الغير:** يلتزم بموجب هذا الأسلوب شخصا غير المكلف بالضريبة بالتصريح بمقدار دخل المكلف الأصلي، بشرط وجود علاقة قانونية سابقة بين المكلف والغير، كأن يكون الغير

<sup>83</sup> - محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 250.

<sup>84</sup> - المرجع نفسه، ص 251.

مدينا للممول بمبالغ خاضعة للضريبة، ومثال ذلك قيام رب العمل بالتصريح عن أجور العمال لديه، وقيام المستأجر بتقديم تصريح عن قيمة الإيجار الذي يدفعه للمؤجر.

**ب-2-2-التقدير المباشر من الإدارة الضريبية:** تمتلك إدارة الضرائب بموجب هذا الأسلوب اختصاص تقدير المادة الخاضعة للضريبة دون التقييد بدلالات وقرائن معينة، بل تكون لها السلطة في البحث عن أدلة لتحديد الوعاء الضريبي ومثال ذلك التدقيق في السجلات التجارية، يعرف كذلك هذا الأسلوب بالتفتيش الإداري.

وجب التنويه في هذا المقام أن الوعاء الضريبي في الجزائر، يعد من أهم مصادر التمويل التي يتم الاعتماد عليها لتمويل الخزينة العمومية، علما أن تحديد الوعاء الضريبي يتم بموجب قانون المالية، طبقا للمادة 18 من القانون العضوي رقم 15-18 واتي وردت كما يلي: "تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الضريبي".

**الفرع الثالث: الإشكالات المصاحبة للأنظمة الضريبية:** رغم كون الضريبة من الموارد الهامة لمالية الدولة بصفة إجمالية، إلا أن تحصيلها يمر بمراحل معقدة كما تتخلل هذه العملية إشكالات عدة، من بينها إشكالية الازدواج الضريبي و إشكالية التخلص من الضريبة فيما يسمى التهرب الضريبي أو الغش الضريبي .

**أولا: إشكالية الازدواج الضريبي:** يقصد به خضوع المكلف بالضريبة لعدة قواعد قانونية تلزمه بالدفع مرات متعددة بخصوص الوعاء الضريبي ذاته أو وعاء مشابه.

**أ-شروط الازدواج الضريبي:** لحدوث الازدواج الضريبي، يجب تجمع العناصر التالية<sup>85</sup>:

- وحدة الشخص الممول: حالة الازدواج الضريبي تقتضي خضوع المكلف بالضريبة شخصا إلى ضريبتان من نوع واحد، أو ضرائب متشابهة، علما أنه يسهل إثبات هذه الحالة في حال فرضها على شخص طبيعي، لكن يصعب التمييز بين أنواع الضرائب عند فرضها الشركات .
- وحدة المادة الخاضعة للضريبة: إثبات الازدواج الضريبي يقتضي إثبات وحدة الوعاء الضريبي الخاضع للضريبة مرات عدة في نفس المدة.

<sup>85</sup> - للتفصيل راجع: حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 54، - عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص 128.

- وحدة الفترة الزمنية أو المناسبة التي تفرض الضريبة: لا يمكن الحديث عن الازدواج الضريبي إلا في حالة فرض الضريبة ذاتها عدة مرات في المدة نفسها وبالمناسبة ذاتها، أما إذا كانت في فترات متباعدة فلا مجال للإزدواج الضريبي.
- وحدة الضريبة: يجب على المكلف أو الممول إثبات وحدة أو تشابه الضرائب المفروضة عليه مرات متعددة، في الفترة ذاتها، وفي ضوء صعوبة هذه المسألة وجب الاحتكام بالاتفاقات الدولية للفصل في الضرائب المتشابهة.

ب-أنواع الإزدواج الضريبي: يصنف فقهاء المالية العامة، الازدواج الضريبي إلى <sup>86</sup>:

ب-1-الازدواج الضريبي الداخلي: يحدث هذا النوع من الازدواج في حال تحقق الشروط الأربعة أعلاه في إقليم الدولة الواحدة سواء كانت بسيطة، كان تفرض الضريبة ذاته من قبل السلطة المركزية والهيئات المحلية، أو في الدولة المركبة، كان تفرض من السلطة الفدرالية وحكومات الدويلات التابعة لها.

في الأصل يكون الازدواج الضريبي الداخلي غير مقصود، إنما يحدث نتيجة خلل وسوء تنسيق في التشريع المالي، أو نتيجة سوء توزيع الاختصاص بين السلطات، بينما قد يكون النوع مقصودا في حالة رغبة المشرع في تحقيق بعض الأهداف منها: السعي للحصول على موارد إضافية، تصحيح نظام الضرائب، البحث عن موارد مستقلة للهيئات المحلية.

ب-2-الإزدواج الضريبي الدولي: يتحقق في حال فرض دولتان أو أكثر، الضريبة ذاتها، على ممول بحد ذاته في نفس الفترة الزمنية وفي نفس المناسبة <sup>87</sup>، ومثال ذلك الضرائب المفروضة على التركات كأن يتوفى رعية دولة أولى في دولة أجنبية تاركا ميراث في دولة ثالثة، والورثة يقيمون في دولة رابعة. علما أن كل هذه الدول تفرض ضرائب على التركات سواء على أساس الجنسية، موطن الورثة أو موقع التركة.

عمليا يكون الازدواج الضريبي الدولي غير مقصود، لأن الدول تفرض الضرائب بما لها من سيادة على إقليمها، وفقا لحاجاتها من موارد دون مراعاة التعارض مع دول أخرى، إلا أنه استثناءا قد يكون مقصودا مثلا في حالة الرغبة في إرساء سياسات استثمارية معينة.

<sup>86</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 54 و 55.

<sup>87</sup> - للتفصيل حول التمييز بين الإزدواج الضريبي الداخلي والدولي، راجع محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 282 و 283.

**ج-مكافحة الازدواج الضريبي:** يؤثر الازدواج الضريبي سلبا على التزام الممول بدفع الضريبة، كما قد يحد حركة تنقل الأفراد والأموال، لذا وجب العمل على منعه وتفاديه، عن طريق إتباع الخطوات التالية<sup>88</sup>:

- منع الازدواج الضريبي الداخلي من خلال عمل المشرع على تحديد الاختصاصات في فرض الضريبة والتنسيق بين مختلف سلطات الدول بمختلف مستوياتها،
- إبرام معاهدات شارة أو ثنائية بين الدول لتنظيم الوعاء فيما بينها،
- تحيين التشريعات الضريبية الداخلية لمنع الازدواج في حل حدوثه دون قصد.
- اعتماد مبادئ حول توزيع الاختصاص الدولي لفرض الضرائب الضريبة .

**ثانيا: إشكالية التنصل الضريبي:** يعرف كذلك بالتخلص من الضريبة، ويقصد به تمكن المكلف بموجب القانون، من التخلص والتنصل من دفعها، إما بواسطة التهرب منها وتجنبها، أو الغش الضريبي.

**أ-التهرب الضريبي:** يقصد به التخلص من العبء الضريبي كليا أو جزئيا، دون مخالفة القانون، وذلك يتعمده عدم تحقق الواقعة المنشأة للضريبة، كما يحدث التهرب في حالة استغلال الثغرات القانونية في التشريع الجبائي، فرغم تحقق سوء النية في هذه الحالة إلا أنه لا يمكن فرض عقوبات على المكلف، بل يتعين على المشرع سد الثغرات القانونية<sup>89</sup>.

**ب-الغش الضريبي:** يسمى كذلك بالتهرب الضريبي غير المشروع، ومفاده استخدام وسائل وتصرفات، احتيالية و تدليسية، من قبل المكلف بالضريبة قصد التخلص منها، ومثال ذلك التصريح أو الإقرار الكاذب، إخفاء المادة الخاضعة للضريبة، مما ينتج عنه ضعف في الحصيلة الجبائية كإيراد هام لمالية الدولة<sup>90</sup>.

**ج-آليات مكافحة التهرب والغش الضريبي:** تتأثر المالية العامة للدولة سلبا بسبب ظاهرة التهرب والغش الضريبي، لذا وجب مكافحتهما.

فبالنسبة للتهرب الضريبي وجب العمل على: زيادة الوعي الضريبي لدى الممولين، وعمل السلطة التشريعية على سد الثغرات القانونية التي تسهل عملية تجنب دفع الضريبة.

<sup>88</sup> - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 56.

<sup>89</sup> - المرجع نفسه، ص 57.

<sup>90</sup> - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 123.



أما بالنسبة لظاهرة الغش الضريبي، التي تتم نتيج مخالفة القانون فيجب اعتماد آلية مكافحة فعالة لتجنيب الخسائر المالية لخزينة الدولة، من بينها:

- إقرار عقوبات جزائية: يمكن للمشرع فرض عقوبات مالية وحتى جزائية، على المكلف الذي مارس التجاوز العمدي على الوعاء الضريبي، قصد التخلص منه، سواء في القانون المتعلق بالضرائب، أو ضمن قانون العقوبات.
- تعزيز الرقابة الجبائية: تتخذ الرقابة الجبائية صوراً مختلفة، تتمثل في الرقابة الشكلية، الرقابة على الوثائق، والرقابة في عين المكان، حيث تمارس هذه الأنواع طبقاً للتشريعات المعمول بها.

في هذا السياق نظم المشرع الجزائري الرقابة الجبائية في إطار قانوني، يسمح من خلاله لأعوان الإدارة الجبائية والمكلفين بالتحقيق على مستواها، بإتباع إجراءات رقابة بأسلوب معين، من بينها نذكر على سبيل الاستدلال<sup>91</sup>:

- حق الاطلاع: يقصد بها الاطلاع على الدفاتر والمستندات الممول، للتحقيق في صحة إقراره لمادة الخاضعة للضريبة.
- حق الرقابة والتحقيق: يمكن للإدارة الجبائية ممارسة الرقابة عن طريق التحقيق في المحاسبات وجل الوثائق ذات الصلة، كما يمكن لها التدقيق في مجمل الوضعية الجبائية للممول، ومسيري المؤسسات.
- حق استدراك الأخطاء: هي وسيلة ممنوحة للإدارة لإجراء تقويم وتصويب، عندما يصرح الممول بعناصر غير كاملة أو خاطئة.
- الإبلاغ عن مرتكبي الغش الضريبي: هذه من بين الآليات التي تعتمد عليها بعض الدول فقط، وذلك مقابل مكافآت.
- تحصيل الضريبة من المنبع: قد يلجأ المشرع إلى إجبار مدين الممول، المكلف بالضريبة، حجز مبلغها من الدين المستحق عليه عند تسديد الدين، ومنحه للإدارة الضريبية، تحت طائلة العقاب في حال امتناعه.

<sup>91</sup>- راجع أحكام الأمر رقم 76-101، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، السالف الذكر.



المطلب الثالث: إيرادات الدولة الاستثنائية

تلجأ الدولة إلى موارد مالية أخرى في حالة عدم كفاية الإيرادات العادية من ضرائب ورسوم وعائدات أملاك، سواء بسبب انخفاض حصيلتها، أو حدوث ظروف استثنائية نتيجة أزمة اقتصادية، أو ظروف بيئية كالكوارث الطبيعية، ومن بين هذه الموارد الاستثنائية تلجأ الدولة إلى القروض العامة (فرع أول) و الإصدار النقدي (فرع ثان).

الفرع الأول: القروض العامة: يعتبر من الموارد غير المنتظمة ولا تتصف بالدورية، باعتباره أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية للدولة.

أولاً: تعريف القرض العام: يقصد بها تلك المبالغ النقدية التي تستدين بها الدولة أو أي شخص معنوي تابع لها ، سواء كانوا أفراد، بنوك، أو هيئات خاصة، مع التعهد بردها و دفع فوائد عنها وفقاً لشروط محددة يتضمنها عقد القرض الذي يعتبر من العقود الإدارية بطبيعتها<sup>92</sup>. من خلال ها التعريف يمكن القول أن القرض<sup>93</sup> :

- 1- مبلغ نقدي مثل بقية الإيرادات العامة، يكون اختياري عامة، وإجباري في حالات استثنائية.
- 2- يتم بين طرفين، الدولة بصفتها المقرض والطرف الثاني هو المقرض.
- 3- يتضمن مقابل الوفاء، بمعنى انه يدخل الخزينة بصفة مؤقتة، لأن الدولة تلتزم برده والفوائد المترتبة عنه خلال فترة معينة.

ثانياً: تقسيمات القروض العامة: تختلف القروض العامة من حيث النطاق المكاني لإصدارها فقد تكون داخلية أو خارجية، أو من حيث حرية الاككتاب فتكون إجبارية أو اختيارية، أو من حيث مدتها لتكون مؤقتة أو مؤبدة.

<sup>92</sup> - للتفصيل في العقود الإدارية بطبيعتها وفي تعريف عقد القرض العام راجع: - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 525 وما يليها، - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2016، ص 688.

<sup>93</sup> - للتفصيل راجع: -حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 61، -برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص 91.

أ-القروض العامة من حي حرية الاككتاب: تتمثل في<sup>94</sup>:

أ-1-القروض الاختيارية: الأصل أن عقد القروض يكون اختياريا، إذ يكون فيه للأفراد حرية الاككتاب، دون إكراه من الدولة، حيث تقوم على أساس تعاقدية، خدمة للمصلحة الاقتصادية للمقترضين.

أ-2-القروض العامة الإجبارية: تحدث حين تعمل الدولة سلطتها السيادية، حيث يجبر الأفراد على القيام به بموجب القانون، وذلك خلال فترات عدم الاستقرار الاقتصادي، أو في حالات التضخم وارتفاع مستوى الأسعار، يتم اللجوء إليه في نطاق ضيق بسبب آثاره السلبية على المقترضين.

ب- القروض العامة من حيث النطاق المكاني: تنقسم إلى<sup>95</sup>:

ب-1-القروض الداخلية: القروض الداخلية تسمى أيضا بالقروض الوطنية، يشترط ان يكون أطراف القرض فيما أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من المقيمين داخل اقليم الدولة، دون مراعاة عامل الجنسية.

ب-2-القروض الخارجية: القروض الخارجية فهي التي يكتب فيها الأفراد أو المنظمات الدولية المتخصصة، كصندوق النقد الدولي، أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية بالعملة الأجنبية، عادة يتم اللجوء إليها بصفة إجبارية، قصد سد العجز في الميزانية الداخلية.

يعاب على هذا النوع من القروض الشروط القاسية التي تفرضها الدول المقرضة على الدول المقترضة، خاصة تلك التي تنتمي للعالم الثالث، حيث تلتزم بتغيير سياسياتها المالية، أو المساس بسيادتها ومواقفها الدولية.

ج- القروض العامة من حيث الأجال: تنقسم إلى<sup>96</sup>:

ج-1-القروض المؤبدة: تتمثل في القروض التي لا تحدد فيها الدولة تاريخ لسدادها، يعاب على هذا النوع من القروض إمكانية تراكم الديون الناتجة عن فوائد القرض.

ج-2-القروض المؤقتة: تتمثل في القروض التي حدد فيها عقد القرض مدة سدادها، قد تكون قصيرة، متوسطة أو طويلة الأجل لكن معلوم وقت سدادها وانقضائها.

<sup>94</sup> - محرزى محمد عباس، مرجع سابق، ص 292 و 293.

<sup>95</sup> - المرجع نفسه ص 294 296، - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 63-65،

<sup>96</sup> - محرزى محمد عباس، المرجع نفسه، ص 297-298.

ج-2-1- القروض قصيرة الأجل: هي القروض التي لا تتجاوز فترتها السنتين (02)، تلجأ إليها الدول من أجل تغطية عجز مؤقت، كأن يكون هناك تأخير في تحصيل الموارد المالية العادية.

ج-2-2- القروض متوسطة الأجل: فترتها لا تتعدى الخمس سنوات، تلجأ إليها الدول لتغطية زيادة غير متوقعة في النفقات.

ج-2-3- القروض طويلة الأجل: فترتها تزيد عن الخمس سنوات، وقد تصل إلى ثلاثين سنة، تلجأ إليها الدول قصد الاستثمار في مشاريع ضخمة. أولتغطية تبعات أزمات مثل نتائج الكوارث الطبيعية أو الاضطرابات الأمنية.

ثالثاً: أساليب إبرام وانقضاء القروض العامة: التنظيم التقني للقروض العامة ، يستلزم إتباع إجراءات لإبرامها وانقضائها.

أ- أساليب إبرام القروض العامة: يمكن للدول أن تلجأ إلى عدة طرق تقنية في إبرام عقد القرض (الاكتتاب)، وهي كالتالي<sup>97</sup>:

أ-1- الاكتتاب العام المباشر: بموجب هذه التقنية تقوم الدولة بعرض سندات حكومية مباشرة للجمهور، بصيغة أخرى تعرض الدولة طلب القرض على الجمهور دون اللجوء إلى المؤسسات المالية، رغبة منها في توفير العمولة التي تتقاضاها البنوك، غير أنها يمكن أن تضيع عليها فرصة المضاربة المشروعة في السوق المالية.

أ-2- الاكتتاب عن طريق البنك: يمارس البنك بموجب هذه التقنية دور الوسيط، بين الدولة والجمهور، حيث تقوم الدولة ببيع سندات لها للبنك بأقل من قيمتها، ليقوم البنك ببيعها للجمهور بقيمتها الحقيقية، لتستفيد الدولة من سهولة وسرعة الإجراء، مقابل أن يستفيد البنك من العمولة الناتجة عن الفرق في بيع السندات، مع إمكانية الاحتفاظ بالسندات المتبقية.

أ-3- البيع في البورصة: بموجب هذه التقنية تقوم الدولة بطرح سندات القرض للتداول في السوق المالية أي البورصة، كغيرها من الشركات التجارية. تتيح هذه التقنية فرصة الريح في حال بيع السندات خلال ارتفاع الأسعار، بشرط عدم استعجال الدولة بسبب الحاجة للإيرادات.

ب- انقضاء القروض العامة: تنفذي عقود القروض العامة بإحدى السبل التالية<sup>98</sup>:

ب-1- الوفاء: ينقضي القرض العام بالوفاء، بتمام رد قيمته للجهة المقرضة، عند حلول أجل الدفع،

<sup>97</sup>-حسين مصطفى حسين، مرجع سابق ص 66-67.

<sup>98</sup>- محرزى محمد عباس، مرجع سابق، ص 307.

**ب-2-التثبيت:** هذا الإجراء يسمح للدولة تحويل القرض قصير الأجل، إلى فرض متوسط أو طويل الأجل، وذلك عن طريق قرض جديد مع السماح لحاملي السندات في القرض الأول بالإكتتاب فيه طوعاً أو جبراً.

**ب-3-التبديل:** تلجأ الدولة لتقنية التبديل حين يتبين لها أن سعر الفائدة التي تعهدت به للمكاتبين أكثر من سعر الفائدة المتداول في السوق، بالتالي تقوم بإحلال عقد قرض جديد بدل الأول، شرط أن يكون لحاملي السندات الحرية في استرداد قيمة السندات أو الاكتتاب في القرض الجديد.

**ب-4-استهلاك القرض العام:** تعد هذه التقنية جد شائعة لانقضاء القروض العامة، خاصة الطويلة أو المتوسطة الأمد، حيث تقوم الدولة برد قيمة القرض تدريجياً أو دفعة واحدة، لحاملي السندات، مع توقف الفوائد، قصد تخفيف العبء المالي على خزينة الدولة.

**الفرع الثاني: الإصدار النقدي الجديد (التمويل التضخمي):** يقصد بالإصدار النقدي الجديد

خلق كمية إضافية من النقود أو ما يعرف بطبع العملة، وطرحها للتداول عن طريق استخدامها في تمويل النفقات العامة، ويعرف ذلك بالتضخم النقدي أو التمويل عن طريق التضخيم<sup>99</sup>، نظراً لما يؤدي إليه من انخفاض في قيمة النقود مما يشكل عبئاً إضافياً على مدخول وثروات الأفراد.

يقصد بالتضخم زيادة وسائل الدفع ومن ثم زيادة الطلب الكلي على سلع الاستهلاك، وبصورة لا تستجيب لها العرض الكلي لهذه السلع مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

في البداية لقي الإصدار النقدي قبولا لدى الفكر المالي، لكن بعد ذلك صار يعتبر تهديداً للنظام الاقتصادي القائم على الحرية الاقتصادية، حيث انه لا يجب اللجوء لها إلا في ظروف استثنائية<sup>100</sup>.

من خلال ما تقدم يتضح أن مالية الدولة يجب أن تعتمد في الأساس على موارد منتظمة ودورية، عالية المردودية، كالمضرائب والرسوم وعائدات الأملاك، لأن الاعتماد على القروض العامة يثقل كاهل الخزينة العامة بالفوائد، والتمويل بطبع العملة لا يعبر عن الكتلة النقدية الحقيقية المتداولة في البلاد، بل تصلح لحل أزمات اقتصادية مؤقتة، مع إمكانية خلقها لأزمات مالية طويلة الأمد.

<sup>99</sup> - سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 176.

<sup>100</sup> - المرجع نفسه، ص 177.

## الفصل الثالث

### الميزانية العامة (قانون المالية للسنة)

يكتسي موضوع الميزانية العامة أهمية بالغة، لكونها المرآة العاكسة للسياسة المالية والاجتماعية للدول، لذا دراستها تتطلب التفصيل في مفهومها (مبحث أول)، إعدادها وضبطها من قبل السلطة المختصة -دراسة في القانون الجزائري-، وذلك بمراعاة مبادئ عامة خاصة (مبحث ثان) أما تنفيذها فيستوجب مراحل وإجازات معينة من هيئات متخصصة، وفقا للقانون الساري النفاذ في المنظومة القانونية لكل دولة -دراسة في القانون الجزائري- (مبحث ثالث).

### المبحث الأول

#### البحث في مفهوم الميزانية العامة

البحث في مفهوم الميزانية العامة (قانون المالية للسنة في القانون الجزائري) يقتضي تعريفها وتبيان عناصرها (مطلب أول) ومن ثم تبيان تقسيماتها حسب علم المالية، وكذا شكلها في القانون الجزائري (مطلب ثان).

#### المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وتبيان عناصرها

يعرف الفقه المالي الميزانية العامة على أنها: "العملية التي بواسطتها يرخص لتحديد الاحتياجات العامة، والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية وهي سنة".

تعرف كذلك بأنها: "خطة مالية سنوية تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها وتحتوي على تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية"<sup>101</sup>.

لم يخرج المشرع الجزائري عن سياق التعريف الفقهي للميزانية، حيث سبق أن عرفها في نص المادة 06 من القانون رقم 17-84<sup>102</sup> (الملغى) وفق ما يلي: "تشكل الميزانية العامة للدولة من

<sup>101</sup> - سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 186، لمزيد من التفصيل حول تعريف الميزانية راجع: شيخ عبد الصديق، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2020، ص 28-30.

<sup>102</sup> - قانون رقم 17-84، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا لأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

بينما لم يعرفها في القانون العضوي رقم 15-18 الساري النفاذ، بل عبر عنها بقانون المالية وفقا للمادة 04، 05، و 06 منه حيث وردت هذه الأخيرة كما يلي: "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

باستقراء التعاريف الفقهية والقانونية أعلاه، يستنتج أن الميزانية تقوم على عناصر تقليدية هما التقدير أو التوقع والإجازة<sup>103</sup>، إضافة إلى عنصر التخطيط.

- عنصر التقدير: حيث يقصد به التوقع، أي أن الميزانية بيان تقديري مفصل لما تتوقع السلطة المختصة (السلطة التنفيذية في الجزائر) أن تحصل عليه من إيرادات وما يمكن صرفه من نفقات، خلا سنة مالية.
- عنصر الإجازة: بعد تسجيل السلطة المختصة (السلطة التنفيذية في الجزائر) لتوقعاتها، تعرض هذه الأخيرة على السلطة الأخرى (السلطة التشريعية في الجزائر) لكي تتأكد من مشروعيتها، وتقتنع ببرنامج الحكومة لتقدم إجازتها.
- عنصر القبلية: الأصل في إعداد مشاريع وضبط الميزانية العامة، وجوب مراعاة مبدأ القبلية، أي أن يكون تحضير قانون المالية للسنة، أو الميزانيات الخاصة بالهيئات الإقليمية، كميزانية البلدية والولاية في الجزائر، في فترات معلومة، قبل بداية السنة المالية، لضمان الانتهاء منها وبداية تنفيذها مع مطلع بداية السنة المالية، فعلى سبيل المثال يتم إيداع مشروع قانون المالية في الجزائر في حدود 07 أكتوبر. من السنة المالية التي تسبق سنة التنفيذ.
- عنصر التخطيط والبرمجة وتحديد الأهداف: يلاحظ من خلال نص المادة 05 و 06 أعلاه، أن المشرع ركز في تعريفه للميزانية على عناصر جديدة إلى جانب التقدير والإجازة، وهو الاعتماد على مبدأ التخطيط والبرمجة وتحديد الأهداف، كما ركز على مصطلح التقييم الذي يشير إلى المتابعة، والرقابة الآنية والمحاسبة، وهذا ما يتجلى بوضوح خلال الاطلاع على أحكام الفصل

<sup>103</sup> - للتفصيل راجع: شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 38-40.

الأول من الباب الرابع كم القانون العضوي رقم 18-15، الذي يتضمن تفاصيل حول وثائق ومراحل إعداد ميزانية الدولة الجزائري<sup>104</sup>.

من خلال ما تقدم يصح القول أن قانون المالية في الدولة الجزائرية، عبارة عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمالها الأموال العمومية، فالميزانية تتضمن هذه الرخصة، بالتالي يمكن القول أن الميزانية هي ما يحتويه قانون المالية من إيرادات ونفقات فيسمى قانون المالية بالفعل الشرطي أو بالفعل الترخيبي، بمعنى لا يمكن استعمال المال العام العمومي إلا بعد الحصول على رخصة من البرلمان<sup>105</sup>.

**المطلب الثاني: تقسيمات الميزانية العامة وموقف المشرع الجزائري**

يقسم علماء المالية الميزانية العامة بشكل إجمالي، إلى عدة تقسيمات (فرع أول)، فيما تبني المشرع الجزائري تقسيما وشكلا جديدا للميزانية العامة في القانون العضوي رقم 18-15، مغايرا لما كان عليه شكلها في القانون رقم 84-17 (فرع ثان).

الفرع الأول: تقسيمات الميزانيات العامة: يعرف في علم المالية نوعان من التقسيم، الأول علمي، والثاني اقتصادي.

أولاً: التقسيم العلمي للميزانيات العامة: يتم من خلاله تبويب الميزانية العامة حسب الأهداف التي يرجى تحقيقها، كما يلي:

أ-التقسيم الإداري: يعكس هذا التقسيم الخريطة التنظيمية لهيكل الدولة الإداري، حيث توزع النفقات حسب الوزارة التي تقوم بإنفاقها، دون النظر في المهمة التي تؤديها النفقة<sup>106</sup>، مثال ذلك إعمادات وزارة الصحة التي تضم نفقات وإيرادات مؤسسات صحية، وزارة التربية تغطي نفقات وإيرادات مؤسسات تربوية، وزارة التضامن الاجتماعي، وزارة العدل، وزارة الفلاحة،...

<sup>104</sup> - وردت المادة 05 من القانون العضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر، كما يلي: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء".

<sup>105</sup> - دنيدي يحي، مرجع سابق، ص 52-54.

<sup>106</sup> - سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 191.

يتصف هذا التقسيم بالبساطة، وسهولة الرقابة عليه من قبل البرلمان وهيئات الرقابة الأخرى، غير أنه يعاب عليه عدم التفصيل الاقتصادي والاجتماعي، لكيفية تغطية الإيرادات للنفقات، مع تعذر وضع سياسة إيرادات متكاملة لتأمين تنفيذ الخطط التنموية<sup>107</sup>.

**ب-التقسيم الوظيفي:** المعيار المعتمد في هذا التقسيم يتمثل في نوع الوظيفة والخدمات التي ينفق المال العام من أجلها، بغض النظر عن الهيئة التي تتولى الإنفاق، حيث تتنوع بين خدمات ووظائف ذات طبيعة سيادية، لا يمكن إسنادها للخواسب، كالدفاع والعدالة، وخدمات اجتماعية كالصحة، التعليم والنقل، وخدمات اقتصادية كتوليد الطاقة والصناعة الإستخراجية. أما فيما يخص الإيرادات فتقسم كذلك حسب نوعها كالضرائب وعائدات الأملاك<sup>108</sup>.

يتميز هذا التقسيم بالسهولة من حيث إمكانية التعرف على طبيعة الميزانية ومضمونها، كما يسهل عملية تحليل النشاط الكفالي للدولة وتتبع التغيرات الواقعة عليه.

**ج-التقسيم النوعي:** يتم من خلاله تبويب النفقات العامة لكل هيئة من قطاع معين تبويبا إداريا إلى وحدات صغيرة، ثم يتم تقسيم النفقات تقسيما نوعيا متشابهها في كل الوحدات الإدارية، حيث نتيجة هذا التقسيم ظهرت فكرة النظام المحاسبي الموحد لهيئات القطاع العام<sup>109</sup>.

يسهل هذا النوع من التقسيم من عملية الرقابة، و يلزم الأمر بالصرف في مختلف الهيئات الإدارية بالتحديد في الإنفاق بما تم اعتماده فقط، كما أنه يساعد على تقدير أحسن للنفقات والإيرادات للسنة المالية المقبلة.

**ثانيا: التقسيم الاقتصادي:** يهدف هذا التقسيم إلى قياس التغيرات الاقتصادية في الدولة، حيث يضم ما يأتي<sup>110</sup>:

**أ-تقسيم الميزانية إلى إيرادات ونفقات:** ينتج بموجب هذا التقسيم، قسمين للميزانية، قسم الإيرادات وآخر للنفقات، حيث يهدف إلى معرفة مجموع الإيرادات والنفقات العامة، ومستوى ازديادها أو انكماشها، والوقوف على تطور السياسة المالية للدولة خلال فترات متباينة من الزمن.

**ب-تقسيم الميزانية إلى نفقات أحادية وثنائية:** يقصد بالنفقات الأحادية تلك التي تتضمن صرف الأموال من الدولة ومختلف هيئاتها دون مقابل مباشر كمرتبات المتقاعدين، التعويضات، والإعانات

<sup>107</sup> - سعيد على العبيدي، المرجع السابق، ص 192.

<sup>108</sup> - المرجع نفسه، ص 192.

<sup>109</sup> - المرجع نفسه، ص 193.

<sup>110</sup> - للتفصيل أنظر: المرجع نفسه، ص 193-195.



ونفقات الصيانة، أما النفقات الثنائية يقصد بها تلك التي تتضمن صرفا متبادلا بين الدولة والأفراد أو بالعكس، كرواتب الموظفين، والرسوم، ونفقات الاستثمار،...

**ج-تقسيم الميزانية إلى عمليات جارية ورأسمالية:** يقصد بالعمليات الجارية، كل من الإيرادات الدورية والنفقات المتكررة والثابتة، بينما العمليات الرأسمالية تتميز بعدم الانتظام والتكرار، كالنفقات الاستثمارية.

هذا التقسيم يسهل للسلطة التشريعية التدقيق في النفقات و الإيرادات الدورية، ويتطلب دراسة نوعية للنفقات الرأسمالية لعدم انتظامها.

**الفرع الثاني: شكل الميزانية العامة في القانون الجزائري:** قامت الجزائر بتبني نظام جديد للميزانية العامة، من خلال إلغاء أحكام القانون رقم 84-17، الذي لم يعد يتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية وتحولات التسيير العمومي، واستبداله بالقانون العضوي رقم 18-15 يتعلق بقوانين المالية، حيث سيتم فيما يلي إبراز شكل وعناصر الميزانية العامة في ظل القانون رقم 84-17، و في القانون العضوي الساري النفاذ، وكذا تبيان أهم أسباب هذا التحول.

**أولا: تقسيم الميزانية العامة في القانون رقم 84-17:** فصل المشرع في ظل هذا القانون وثائق الميزانية العامة<sup>111</sup> وكذا في مدونتها وإجراءات إعدادها وضبطها.

فيما يخص شكل الميزانية فقد اعتمد المشرع في نص المادة 67 من القانون رقم 84-17، على التقسيم إلى قسم الإيرادات والقسم الثاني للنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمارات، حيث وردت المادة كما يلي: "يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين:

<sup>111</sup> - تتمثل وثائق الميزانية في ظل القانون رقم 84-17 في:

- قوانين المالية التي كانت تأخذ شكل قانون المالية ، قانون المالية التكميلي أو المعدل، وقانون ضبط الميزانية.
- الوثائق الملحقة بقانون المالية، ويقصد بذلك الجدول أ، ب، ج ، وجداول خاصة.
- مراسم توزيع الاعتمادات، حيث أن قانون المالية للسنة لا يحتوي سوى على الاعتمادات المفتوحة ورخص النفقات لكل وزارة، اما التوزيع إلى الأقسام والفصول فيتم بواسطة مراسيم الاعتمادات التي تصدر في أوقات لاحقة لصدور قانون المالية.
- ملزمات الميزانية: هي تلك المقدمة للوزارات المختلفة، قصد توزيع النفقات حسب العناوين والأقسام والفصول والمواد وال فقرات للنفقات المعتمدة، وتتضمن كذلك الجداول العديدة للميزانية حسب الوظائف والأصناف والفروع.
- القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع: تتضمن تفاصيل عن الأجزاء السنوية لتطبيق رخص البرامج المتعلقة بها، أي تمويل العمليات المخطط والمرخص لها.

راجع أحكام القانون رقم 84-17 يتعلق بقوانين المالية، ولمزيد من التفصيل أنظر: مفتاح فاطمة، "الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 والقانون العضوي الجديد لقوانين المالية"، مجلة القانون والعلوم السياسية، عدد 04، 2016، ص 321-325.

ينص القسم الأول منه على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي. ويقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للإ اعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للإستثمارات المخططة..."، تتصف هذه الميزانية باعتمادها على التسيير القائم على الوسائل، وتتصف بكثرة النفقات الإدارية.

**ثانياً: تقسيم الميزانية في القانون العضوي رقم 18-15:** الهدف الرئيسي من الإصلاحات التي بادر إليها المشرع منذ التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي نص على تنظيم قوانين المالية بقانون عضوي<sup>112</sup>، هو الانتقال من الميزانية القائمة على وسائل التسيير، إلى التسيير القائم وفق: النتائج في تسيير النفقة العمومية، وذلك من خلال اعتماد ميزانية متعددة السنوات، اعتماد ميزانية البرامج القائمة على أساس مؤشرات الأداء، تجديد الإطار المحاسبي، تطوير أنظمة المعلومات في تحضير الميزانية، تعزيز الرقابة على المسؤولين (الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين)، البحث عن الشفافية في التسيير، البحث عن التخصيص الأفضل للموارد<sup>113</sup>.

تبنى المشرع شكلا مغايرا للميزانية في ضوء القانون العضوي رقم 18-15، حيث صار يتكون من أربع أجزاء بدلا من قسمين، حيث وردت المادة 73 منه كما يلي: "يتضمن مشروع قانون المالية للسنة أربعة (4) أجزاء متباينة:

يحتوي الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

يحدد الجزء الثاني:

- 1- بالنسبة للميزانية العامة حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام و إتمادات الدفع،
- 2- مبلغ إتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.
- 3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

<sup>112</sup> - هذا ما تم تأكيده كذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث ورد القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن مجالات التشريع بالقوانين العضوية، وذلك وفقا لنص المادة 140 من دستور 1996، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

<sup>113</sup> - راجع مختلف أحكام القانون العضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ويتضمن الجزء الثالث:

- 1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها،
  - 2- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها،
  - 3- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة و كفاءات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 من هذا القانون.
  - 4- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.
- يتضمن الجزء الرابع الجداول الآتية:

- 1- الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد،
- 2- الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج، وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة،
- 3- الجدول "ج" ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف،
- 4- الجدول "د" ويبين التوازنات الميزانية والمالية الاقتصادية،
- 5- الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة والجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من هذا القانون،
- 6- الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية،
- 7- الجدول "ز" ويتعلق بالاقطاعات الإلزامية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي،
- 8- الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية"

يصف الباحثين في علم المالية بأن هذا الشكل من الميزانيات بميزانية البرنامج والأداء، حيث يعد تقسيما حسب برامج ذات أولوية في المدى المتوسط، بحيث تكون الإيرادات مخصصة وفقا لأهداف محددة، والنتائج يمكن قياسها بواسطة مؤشرات محددة مسبقا، وفقا لما ورد في نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 18-15: "يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات الملحة العامة التي تكون موضوع تقييم".

## المبحث الثاني

### إعداد ، ضبط واعتماد الميزانية العامة (قانون المالية للسنة)

### في القانون الجزائري

-دراسة في ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي رقم 15-18-

تعد مسألة إعداد وضبط ميزاني الدولة، من أهم المسائل في أي دولة، سواء من الناحية السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والقانونية، لما تحمله وتتضمنه من برامج و إيرادات ونفقات لإشباع الحاجات العامة من جهة، وتقدير مصير شعب وأمة سواء لسنة مالية أو لسنوات مقبلة لما تحمله من مشاريع تنموية آنية أو مستقبلية من جهة أخرى، لذا تولي جل التشريعات المقارنة أهمية بالغة لإجراءات ومراحل إعداد الموازنات العامة وضبطها. تعتبر كذلك مسألة إعداد قانون المالية للسنة من الأحداث القانونية والسياسية الهامة في الدولة الجزائرية، لذا أولى لها الدستور، القانون العضوي رقم 15-18 و القانون العضوي رقم 12-16 أهمية بالغة، من خلال تكريس المبادئ التي على أساسها يتم إعدادها (مطلب أول)، ومن ثم مرحلة تحضيرها واعتمادها من قبل السلطات المختصة (مطلب ثان).

### المطلب الأول: قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة

-دراسة في القانون الجزائري-

تتقيد الدول وباقي المرافق العامة التابعة لها، في إعداد الميزانية بمبادئ معينة، تعكس الطابع الإداري والمالي والسياسي والاجتماعي فيها، حيث تتمثل غالبا في مبدأ السنوية والوحدة (فرع أول) ومبدأ العمومية، الشمولية والتوازن (فرع ثان)، إلى جانب مبادئ مستحدثة ضمن القانون العضوي رقم 15-18 (فرع ثالث).

**الفرع الأول: مبدأ سنوية ووحدة الميزانية:** يتعين على السلطة المكلفة بإعداد الميزانية، كأصل عام، الاعتماد على مبادئ متعارف عليها، في إعداد الميزانية، كمبدأ السنوية والوحدة ، وفق ما يلي:

**أولاً: مبدأ سنوية الميزانية:** يقتضي أن تسري الميزانية لمدة سنة مالية كاملة، مع إمكانية ورود استثناءات على المبدأ.

**أ- مضمون مبدأ سنوية الميزانية:** يعد هذا المبدأ من أهم الدعائم المتفق عليها في إعداد الميزانيات العامة، فرغم أن بداية السنة المالية تختلف من دولة لأخرى، فمثلا في إنجلترا تبدأ في 01 أبريل، و.م.أ في 01 جويلية، وفي فرنسا والجزائري في 01 جانفي. إلا أن العمل بمبدأ السنوية له اعتبارات

اقتصادية، سياسية، اجتماعية وتقنية، حيث عموماً تعتبر فترة سنة مقبولة وملائمة تحصيل إيرادات وصرف نفقات وانجاز مشاريع معينة<sup>114</sup>، علماً أن الدولة الجزائرية أخذت بهذا المبدأ في نص المادة 03 في فقرتها الثانية من القانون العضوي رقم 18-15، للاعتبارات التالية:

- اعتبارات مالية وتقنية: في حدود السنة يمكن أن تمارس في الدولة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خاصة خلال فصول السنة المختلفة، باعتبار أن بعض الإيرادات والنفقات موسمية، كما يمكن التحكم في دقة تقديرات الإيرادات والنفقات، لأن التقدير لفترة أطول من السنة قد يفقدها دقة البيانات والمعلومات، خاصة في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية، كما أن فترة السنة تسهل عملية الرقابة من خلال وضع حسابات تسيير في أزمته متقاربة.

- اعتبارات اقتصادية: فترة السنة تتلاءم مع سيرورة الحياة الاجتماعية والاقتصادية وحتى الفلاحية، خاصة أن هذا المبدأ ظهر مسaire للاقتصاد الزراعي.

- اعتبارات سياسية: غالباً يتم إعداد الميزانيات الخاصة بالدولة من قبل السلطة التنفيذية، بشرط الحصول على إجازة السلطة التشريعية، لتتم بعد ذلك مرحلة التنفيذ والرقابة، فغالباً ما تكون فترة سنة مناسبة لإتمام كل هذه المراحل، حيث أن اعتماد فترة أقل أو أكثر سينتج عنه انعدام الدقة وإرهاق للهيئات المسؤولة عن إعداد، تنفيذ والرقابة على تنفيذ الميزانية.

**ب- الاستثناءات الواردة على قاعدة السنوية:** يأخذ هذا الاستثناء صوراً متعددة، منها ما يفوق السنة ومنها ما تقل عن ذلك، حيث تتمثل في<sup>115</sup>:

**ب-1- الاستثناءات التي تتجاوز السنة المالية:** تتمثل في:

**ب-1-1- الميزانية المتعددة السنوات:** هي ميزانية خاصة بنفقات الاستثمار، ومتعلقة بإنشاء مشاريع تتطلب مبالغ مالية ضخمة وتستغرق مدة طويلة تفوق السنة.

**ب-1-2- استمرار الصرف حسب الميزانية السابقة:** سبب هذا الاستثناء هو عدم اكتمال تحضير أو المصادقة على الميزانية الجديدة في بداية السنة المالية، ففي هذه الحالة يستمر العمل بتحصيل إيرادات حسب ميزانية السنة المالية السابقة، غير أن صرف النفقات لا يكون إلا في حدود ما ينص عليه القانون.

<sup>114</sup> - للتفصيل في مبدأ سنوية الميزانية والاعتبارات التي تقوم عليها، راجع: شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 42-44.

- زغدود علي، المرجع السابق، ص 75 وما يليها.

<sup>115</sup> - للتفصيل في الاستثناءات الواردة على قاعدة سنوية الميزانية، راجع أحكام القانون العضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر، - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 44-47.

علما أن الجزائر قد أخذت بهذا الاستثناء في نص المادة 78 من القانون العضوي رقم 15-18، التي تسمح بصرف 1/12 من نفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل ذلك الشهر في السنة المالية السابقة ولمدة لا تتعدى ثلاث أشهر، بينما نفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية فتصرف في حدود ربع ¼ من الإعتمادات المالية المفتوحة، في حين أن تنفيذ الحسابات الخاصة للخرينة يكون وفقا للأحكام القانونية التي كانت ساريا في السنة المالية السابقة، أما بالنسبة لتحصيل الإيرادات يجب أن يبقى مستمرا وفق قانون المالية للسنة السابقة<sup>116</sup>.

**ب-2-الاستثناءات التي تقل عن سنة مالية:** طبقا للمادة 04 من القانون العضوي رقم 15-18، تتمثل هذه الاستثناءات في قوانين المالية التصحيحية وتلك المتضمنة تسوية الميزانية.

**ب-2-1-قوانين المالية التصحيحية:** أشار المشرع في نص المادة 04 من القانون العضوي رقم 15-18 أن قوانين المالية التصحيحية تكتسي طابع قانون المالية<sup>117</sup>، ومن خلال نص المادة 07 يتبين أنها إما معدلة أو مكملة لقانون المالية للسنة<sup>118</sup> الذي يتضمن الميزانية السنوية وفقا للمادة 06، حيث ترد قوانين المالية التصحيحية في شكل<sup>119</sup>:

<sup>116</sup> - وردت المادة 78 من القانون العضوي رقم 15-18 يتعلق قوانين المالية، مرجع سابق، وفق ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ

المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أو جانفي من السنة المعنية:

1- يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

(أ) بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية السابق.

(ب) بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات تسيير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني

عشر، شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر، من مبلغ الإعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية

السابقة.

(ج) بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الإعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة

وحسب كل أمر بالصرف تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

2- يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخرينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية

الجديدة."

<sup>117</sup> - وردت المادة 04 من المرجع نفسه كما يلي: "يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية للسنة،

2- قوانين المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن تسوية الميزانية"

<sup>118</sup> - وردت المادة 06 من المرجع ذاته كما يلي: "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها

الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"

<sup>119</sup> - وردت المادة 07 من المرجع ذاته كما يلي: "يهدف قانون المالية التصحيحي إلى تعديل أو تكميم أحكام قانون المالية للسنة،

خلال السنة الجارية"

ب-2-2-قانون المالية المعدل: تظهر خلال السنة المالية ضرورة لإدخال تعديلات على الميزانية لمسايرة أوضاع جديدة لم يكن للسلطة التنفيذية إمكانية معرفتها مسبقا، لهذا يجرى التعديل عادة في منتصف السنة المالية لإدخال زيادة في الإعتمادات أو تخفيضها.

ب-2-3-قانون المالية التكميلي: يهدف إلى معالجة العجز في الميزانية الأولى ولهذا فهو دائما يضيف اعتمادات مالية ونفقات جديدة إما بالزيادة في الإيرادات أو التحويل بين أجزاء الميزانية.

ب-3- القانون المتضمن تسوية الميزانية: تطبيقا لنص المادة 08 من القانون العضوي رقم 15-18، فإنه يتمثل في الوثيق التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة المالية.

**ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية العامة**: يضي مبدأ وحدة الميزانية الكثير من المصدقية عليها، لكن رغم ذلك ترد عليه استثناءات.

أ- المقصود بقاعدة وحدة الميزانية: يقصد بهذا المبدأ تجلي الميزانية العامة في وثيقة واحدة تشمل جميع الإيرادات والنفقات السنوية، وتظهر الإيرادات الخامة غير منقوصة منها التكاليف، ويبرر هذا المبدأ كون الوحدة تسهل التقييم والرقابة، كما تمكن من ملاحظة العجز، ومدى التوازن بين أجزاء الميزانية، كما تمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.

ب- الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية: قاعدة الوحدة ترد عليها استثناءات تتمثل عموما في:

ب-1- الميزانية غير العادية: فهي تخص بعض الظروف غير العادية، كالتزاعات والحروب، حيث يتطلب تمويلها اللجوء إلى إيرادات غير عادية، أو تحويل بنود بع النفقات

ب-2- الميزانية الملحقة: تسمى أيضا بالإضافة، تلحق بميزانية الدولة الأولية، تتضمن إيرادات ونفقات، تعتمد بنفس طريقة الميزانية الأولية، وتحكمها نفس القواعد، عادة ما تتم في منتصف السنة المالية، تسمى في القانون العضوي رقم 15-18 بقانون المالية التصحيحي.

ب-3- الميزانيات المستقلة: يقصد بها ميزانيات المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، يتم اعدادها واعتمادها دون الخضوع للقواعد العامة المتعلقة بميزانية الدولة إلا بنص صريح، غير أن استقلالها لا يستتبع ضرورة تغطية نفقاتها بإيراداتها الخاصة، ونقصد بذلك ميزانيات المستشفيات العامة والجامعات،،،

ب-4- الحسابات الخاصة للخزينة: طبقا للقانون الجزائري لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية، وهذا ما تؤكد المادة 09 من القانون العضوي رقم 15-18، التي



تنص: "لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين"،  
علما أن حسابات الخزينة ترد ضمن الأصناف الواردة في نص المادة 42 وهي<sup>120</sup>:

- 1- الحسابات التجارية،
- 2- حسابات التخصيص الخاص،
- 3- حسابات القروض والتسبيقات،
- 4- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية،
- 5- حسابات المساهمة والالتزام،
- 6- حسابات العمليات النقدية.

**ب-5-الإعتمادات المالية في حالة الاستعجال القصوى:** طبقا لنص المادة 27 من القانون العضوي رقم 15-18، يمكن اتخاذ مراسيم تسبيق خلال السنة الجارية، بمبادرة من الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية، وذلك بواسطة فتح اعتمادات مالية إضافية وذلك حصريا في حالات الاستعجال القصوى، بشرط ابلاغ البرلمان بصفة فورية، وعدم تجاوز نسبة 03 بالمائة من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية<sup>121</sup>.

**الفرع الثاني: مبدأي عمومية وتوازن الميزانية:** إلى جانب مبدأ الوحدة والسنوية، يتعين على الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية العامة، تحت أي مسمى "قانون المالية للسنة"، مراعاة مبدأ العمومية ومبدأ التوازن.

**أولاً: مبدأ العمومية أو الشمولية:** يقترن مبدأ العمومية بمبدأ الوحدة، كما أنه ترد عليه أيضا بعض الاستثناءات.

**أ- مضمون مبدأ عمومية الميزانية:** يقصد منه إبراز واستظهار فعلي للإيرادات الموجهة لتغطية النفقات خلال السنة المالية، أي أن كل الإيرادات المحصلة يجب أن توجه لتغطية النفقات تماشيا مع مبدأ عدم التخصيص، وهذا ما استقر عليه المشرع الجزائري في نص المادة 38 فقرة أولى: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة. ويستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة. وتعتبر إيرادات المبلغ الكلي للحواصل، وذلك دون التقليل بين الإيرادات والنفقات...". علما أن هذا المبدأ يساهم بالتعرف على الإيرادات وكشف العجز والفائض وتسهيل الرقابة.

**ب- الاستثناءات الواردة على مبدأ عمومية الميزانية:** عمليا ترد على هذا المبدأ استثناءات، وهي الحسابات الخاصة و تخصيص بعض الإيرادات لتغطية أنشطة، معينة بنص قانوني.

<sup>120</sup> - للتفصيل راجع أحكام الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف

الذكر.

<sup>121</sup> - راجع المادة 27 من المرجع ذاته.



الأصل في إعداد الميزانية العمومية احترام قاعدة عدم التخصيص، لكن وبموجب الفقرة 02 و 03 من المادة 38 من القانون العضوي رقم 15-18 يمكن تخصيص بعض الإيرادات لتغطية نفقات معينة للمساهمات من الإيرادات ذات الطابع غير الجبائي<sup>122</sup> أو استعادة الإعتمادات المالية وكذا إيرادات الحسابات الخاصة للخزينة.

**ثانياً: مبدأ التوازن:** يعتبر التوازن بين الإيرادات والنفقات في الميزانية من أقدم المبادئ، علماً أنه يحتوي على مفهومين أحدهما تقليدي والآخر حديث.

**أ- المفهوم التقليدي لقاعدة توازن الميزانية:** مبدئياً مصطلح التوازن كان مسألة حسابية بحتة، يقصد بها تساوي نفقات الدولة مع مواردها المحصلة من المصادر العادية، والغرض من ذلك تفادي العجز الميزانياتي، لأن حدوث العجز قد يؤدي إلى الاقتراض ما ينتج عنه عبء في خدمة الدين العام، أو اللجوء إلى التمويل بالإصدار النقدي، ما ينتج التضخم، وبالتالي الركود الاقتصادي<sup>123</sup>.

**ب- المفهوم الحديث لقاعدة توازن الميزانية:** الفكر المالي الحديث لا يستبعد مبدأ التوازن في إعداد الميزانية، لكن لا يحصره في فكرة التوازن المالي، بل يضعه في نطاق أوسع يتمثل في فكرة التوازن الاقتصادي العام، حتى وإن نتج عنه عجز مالي مؤقت<sup>124</sup>.

العجز المالي المؤقت، يطلق عليها أيضاً نظرية العجز المؤقت والمنظم، الذي تتم مجابهته عن طريق زيادة حجم الاستثمارات، من قبل الخواص والدولة من جهة، وكذا تخفيض الضرائب على الأفراد من جهة أخرى، لتقليل الأعباء خاصة على المؤسسات الاقتصادية، ما يؤدي إلى عجز مقصود ومنظم في مرحلة أولية، غير أن استعادة التوازن الاقتصادي سيحدث نتيجة التوسع في الإنتاج والإنفاق والاستهلاك.

بعبارة أخرى العجز المالي المنظم ما هو إلا تقنية مالية يجب إتباعها لمعالجة الركود الاقتصادي، فرغم أنها تبدو ظاهرياً مخالفة لمبدأ التوازن، إلا أنه من الناحية العملية تعد خطوة سابقة لتحقيق التوازن الحسابي.

**الفرع الثالث: مبادئ الميزانية الواردة ضمن القانون العضوي رقم 15-18:** باستقراء أحكام هذا القانون، يمكن القول أن المشرع قد أضاف بعض المبادئ الخاصة بميزانية الدولة الجزائرية،

<sup>122</sup> - راجع المادة 39 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

<sup>123</sup> - راجع شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 58.

<sup>124</sup> - المرجع نفسه، ص 59-60.

إضافة إلى المبادئ السابق التطرق إليها، حيث تتمثل المبادئ المستحدثة ضمن الأحكام العامة من القانون العضوي رقم 15-18:

**أولاً: مبدأ الشفافية:** ويقصد بذلك اطلاع المواطنين والمجتمع المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، إضافة إلى توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثقة، والآنية الخاصة بالنشاطات والسياسات المالية المتخذة من طرف الحكومة مع ضمان الوصول غليها بشكل سهل ومبسط بفعل دور الرقابة.

**ثانياً: مبدأ تحسين الأداء:** يتمثل الأداء في القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة على غرار:

- تحسين النجاعة الاقتصادية والاجتماعية بالبرامج العمومية،
- دعم فاعلية التصرف العمومي،
- تأمين جودة الخدمات المقدمة للمواطن.

**ثالثاً: توحيد واستقرار النموذج الميزانياتي:** هذا المبدأ يمكن أن يؤثر إيجاباً على الميزانية العامة للدولة والاقتصاد الوطني عموماً، يفرض إعداد الميزانية في إطار المتوسط المدى وفقاً للمادة 05 من القانون العضوي رقم 15-18 و المادة 09 المرسوم التنفيذي رقم 20-403، يحدد نضج وتسيير البرامج<sup>125</sup>.

**رابعاً: مبدأ المساءلة:** إقرار المسؤولية بالنسبة للمسيرين من خلال تقديم مزيد من الحرية في الترف مقابل المساءلة<sup>126</sup>.

## المطلب الثاني: مراحل وإجراءات إعداد وضبط الميزانية العامة

### دراسة في القانون الجزائري

إخراج الميزانية العامة، خاصة ميزانية الدولة، للعلن أمر في غاية الأهمية، حيث تعبّر في مضمونها عن مستقبل الدول والشعوب، اقتصادياً، سياسياً واجتماعياً، إما لفترة سنة مالية وحتى لفترة مستقبلية على المدى القصير أو المتوسط، لهذا يتطلب ضبطها المرور بعدة مراحل وفق ما تنص عليه الدساتير وقوانين الدول.

<sup>125</sup> - راجع أحكام المادة 05 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر، والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403، مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، ج.ج.ج.د.ش. عدد 80 صادر في 29 ديسمبر 2020.

<sup>126</sup> - راجع المادة 81 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

لذلك سيتم التفصيل فيما يلي في إعداد وضبط قانون المالية للسنة (الميزانية العامة) وفقا للدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2020، والقانون العضوي رقم 15-18، بداية من مرحلة الإعداد والتحضير أو ما يعرف بالمرحلة الإدارية (فرع أول)، لتليها مرحلة ضبطها من خلال المناقشة والتصويت والإصدار أو ما يعرف بالمرحلة التشريعية (فرع ثان).

**الفرع الأول: مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة: (المرحلة الإدارية) إجراءات إعداد قانون المالية للسنة تم التفصيل فيها بنصوص دستورية وقانونية واردة ضمن القانون العضوي رقم 05-18 والقانون العضوي رقم 12-16<sup>127</sup>، حيث حدد الجهة المخول لها تحضيرها، ميعاد تحضيرها، وكذا كيفية تقديم المشروع.**

خصص المشرع الباب الثالث، من القانون العضوي رقم 15-18 للتفصيل في تحضير مشاريع قوانين المالية، وتقديمها والمصادقة عليها، حيث منح في نص المادة 69 منه، اختصاص تحضير مشروع الميزانية للوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول -أو رئيس الحكومة حسب الحالة<sup>128</sup> -، مع ضرورة عرضها على مجلس الوزراء، وذلك قبل 07 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ<sup>129</sup>.

رغم أن قانون المالية العامة، يصدر كقانون، إلا أن المبادرة به لا يكون كمشروع قانون من نواب أو أعضاء البرلمان، إنما مبادرة قبل الوزارة بالتحديد وزير المالية، وهذا الأمر يعود للإعتبارات التالية:

- السلطة التنفيذية بصفتها جهة إشراف ووصاية على جميع الإدارات العمومية، تجعلها أكثر دراية باحتياجاتها.
- اطلاع السلطة التنفيذية على المعطيات المالية والاقتصادية في الدولة،
- الميزانية العامة تعتبر ترجمة للبرنامج وخطط الحكومة.

<sup>127</sup> - قانون عضوي رقم 12-16 مرخ في 22 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 25 أوت 2016، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 06-23 مؤرخ في 16 فيفري 2023، ج.ر.ج.د.ش عدد 21 صادر في 21 ماي 2023.

<sup>128</sup> - الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية في الجزائر قد يكون وزير أول أو رئيس حكومة، حسب الحالات الواردة ضمن المادة 103 من دستور 1996 المعدل والمتمم، السالف الذكر، : "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس الحكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية".<sup>129</sup> - راجع المادة 69 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

يجب في هذا المقام التذكير أن مشروع قانون المالية الذي يعده وزير المالية، يجب أن يحتوي على أربع (4) أجزاء وفقا للمادة 73 و 75 من القانون العضوي رقم 18-15، كما يكون مصحوبا بوثائق تكون عبارة عن تقارير وملاحق تفسيرية، تتمثل في<sup>130</sup> :

- 1- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط،
- 2- ملاحق تفسيرية خاصة بالتدابير الجديدة في مجال الضرائب،
- 3- وثائق مجمعة في ثلاث أحجام، الأول خاص بمشروع الميزانية، الثاني يتضمن تقارير الوزراء وكل المسؤولين بتسيير محفظة البرامج سواء على المستوى المركزي أو الإقليمي، بينما الحجم الثالث فيتضمن التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

من الأكيد أن مشروع قانون المالية، تسبقه العديد من الإجراءات تختص بها وزارة المالية والمديريات التابعة لها، على مستوى الولايات، حيث قدم لها هذه الأخيرة كافة المعطيات والتقارير والوثائق الخاصة بالوضعية المالية خلال السنة، وتقديراتها وبرامجها المتوقعة للسنة المقبلة<sup>131</sup>، وهذا خلال الثلاثي الأول والثاني من السنة المالية، لتقوم أجهزة وزارة المالية تحت إشراف وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية للسنة المالية الموالية وتقديمه خلال الثلاثي الأخير من السنة.

### الفرع الثاني: مرحلة المناقشة، التصويت وإصدار قانون المالية للسنة: (المرحلة

التشريعية): يجب عرض مشروع قانون المالية من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية المختصة، المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة المالية، التي تسبق سنة التنفيذ.

فيتم على مستوى الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني، المناقشة العامة ثم التصويت، وذلك بعد دراسة المشروع المقدم، مرفقا بالتقارير والملاحق التفسيرية، على لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، التي تقدم تقريرها للنواب، علما أنه يجب التنويه أن التصويت على الإيرادات يكون بصفة إجمالية، ثم على التصويت على النفقات بصفة إجمالية أيضا، تطبيقا لنص المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> - راجع المادة 73 و 75 من القانون العضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

<sup>131</sup> - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-403، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، السالف الذكر.

<sup>132</sup> - راجع المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

حدد المشرع فترة مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية بسبعة وأربعين يوماً (47) بداية من تاريخ ايداعه، وفترة عشرين (20) يوماً لأعضاء مجلس الأمة، بينما حددت فترة ثمانية (08) أيام للفصل في الخلاف بين الغرفتين<sup>133</sup>.

أما فيما يخص ميعاد التصويت فقد حدده المؤسس الدستوري ب 75 يوماً من تاريخ الإيداع، وفقاً لما ورد في نص المادة 146 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2020: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."

يفهم من نص المواد أعلاه أنه إذا كان موعد الإيداع هو 07 أكتوبر فإن ميعاد التصويت لا يجب أن يتجاوز 75 يوماً أي في حدود 20 ديسمبر، فخلال الفترة المعلنة يمكن لوزير المالية تعديل مشروع الميزانية وفق مقترحات نواب وأعضاء البرلمان، أما في حالة رفض التصويت خلال الفترة المقررة، يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر في حدود 31 ديسمبر من السنة.

يجب التذكير في هذا المقام، أنه في حالة عدم التصديق على قانون المالية في الوقت المناسب، مما يحول دون بداية العمل به، بحلول 01 جانفي أي بداية السنة المالية، فإنه يتم تحصيل الإيرادات وصرف النفقات بنسب متفاوتة حسب السنة المالية السابقة، وفق محتوى نص المادة 78 من القانون العضوي رقم 18-15، التي سبق شرحها، كاستثناء على مبدأ سنوية الميزانية<sup>134</sup>.

### المبحث الثالث

## تنفيذ الميزانية العامة في القانون الجزائري

-دراسة في ضوء القانون رقم 23-07-

تبدأ مرحلة تنفيذ الميزانية، بعد مرحلة إصدار قانون المالية، لتنتهي بذلك مرحلة التقدير والتوقع، وتنطلق مرحلة الانجاز، حيث حدد القانون الأعوان المخول لهم التدخل في هذه المرحلة (مطلب أول) وكذا الإجراءات الواجب إتباعها تحت طائلة بطلانها (مطلب ثان).

<sup>133</sup> - راجع أحكام القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة

الوظيفية بينهما وبين الحكومة، السالف الذكر.

<sup>134</sup> - راجع الصفحة 51-52 من هذه المطبوعة..

## المطلب الأول: الأعراف المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة في ضوء القانون رقم 07-23

تنفيذ الميزانية عملية مؤطرة ومنظمة في جميع تفاصيلها، فلا يمكن لأي هيئة التدخل في عملية تنفيذها، إلا إذا كانت تتوفر فيه الصفة القانونية، وقد حدد المشرع في ظل القانون رقم 07-23 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الذي ألغى القانون رقم 90-21، بالتوازي مع أول تطبيق للقانون العضوي رقم 18-15، حيث حدد فيه الأمرين بالصرف (فرع أول) والمحاسبين العموميين (فرع ثان) المؤهلين لتنفيذ الميزانية، مع ضرورة الفصل بين الوظيفتين (فرع ثالث).

**الفرع الأول: الأمر بالصرف:** تطرق المشرع للأمرين بالصرف ضمن الباب الأول من القانون رقم 07-23 الموسوم ب: "الأعراف المكلفون بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية"، حيث خصص القسم الأول من الفصل الأول منه، للتفصيل في تعريفهم وتبيان أصنافهم.

**أولاً: تعريف الأمر بالصرف :** يعتبر بموجب المادة 04 من القانون أعلاه، كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخوّل بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية<sup>135</sup>، المتمثلة في الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات الإستشفائية والأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15، وذلك من خلال القيام بالعمليات التالية:

- 1- إثبات الحقوق والالتزامات،
- 2- تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها،
- 3- ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع، في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقييمية،
- 4- إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والموارد الخاصة بالدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وكذا الأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15.

<sup>135</sup> - راجع المادة 04 من القانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي السالف الذكر.

**ثانياً: أصناف الأمرين بالصرف:** صنف المشرع الأمرين بالصرف بموجب المواد من 05 إلى 08 من القانون رقم 07-23 إلى أمرين بالصرف رئيسيين، أمرين بالصرف ثانويين، أمرين بالصرف إقليميين لميزانية الدولة<sup>136</sup> :

**أ-أمرين بالصرف رئيسيين:** يكتسب هذه الصفة كل من<sup>137</sup> :

- 1- الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات بأسماءهم، ومسؤولوا الهيئات العمومية، والمسؤولون المكلفون بالتسيير المالي، بالنسبة لميزانية الدولة.
- 2- الولاة ورؤساء البلديات، بالنسبة لميزانيات الجماعات الإقليمية،
- 3- مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة وعند الاقتضاء المسؤولون المعينون وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، بالنسبة لميزانية المؤسسات العمومية.

**ب-أمرون بالصرف ثانويين:** هم الأشخاص الذين يتلقون تفويضاً لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي في: توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج وفروعه، الإعتمادات المالية للبرنامج محل التفويض وفقاً لنص المادة 07 من القانون رقم 07-23

**ج-أمرون بالصرف إقليميين لميزانية الدولة:** هم مسيرو برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج كله أو جزء منه، وفقاً للمادة 08 من القانون رقم 07-23.

يجب التنويه في هذا المقام أنه لا يمكن لأي شخص لا يملك صفة الأمر بالصرف ضمن الأصناف الواردة أعلاه أن يتدخل في تنفيذ العمليات الميزانية، إلا في الوضعيات القانونية التالية، المعلنة لكل من المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي:

- 1- حدوث استخلاف بموجب مقرر تعيين من قبل الأمر بالصرف الأصيل،
- 2- بموجب قرار تعيين من السلطة الوصية في حالة شغور منصب الأمر بالصرف،
- 3- تفويض توقيع بموجب مقرر تفويض بالإمضاء من الأمر بالصرف للموظفين والأعوان العموميين المؤهلين.

<sup>136</sup>- راجع المادة 05 من القانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>137</sup>- راجع المادة 06 من المرجع نفسه.



د- الإكتساب الاستثنائي (المؤقت) لصفة الأمر بالصرف: تطبيقا لنص المواد من 09 إلى 14 من القانون رقم 07-23، صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-24 الذي حدد كيفية تطبيق المادة 17<sup>138</sup>، وذلك وفق ما يلي:

د-1- اكتساب صفة الأمر بالصرف عن طريق الاستخلاف: وفقا لنص المواد 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، يمكن للأمر بالصرف تعيين مستخلف له مسبقا، بشرط أن ينتهي المستخلف إلى الإدارة أو الهيئة العمومية المعنية، وأن يشغل منصبا عاليا، وذلك في حالة غياب أو وجود مانع قانوني مبرر للأمر بالصرف، على أن يسري بداية من اليوم الرابع للغياب أو لوجود المانع القانوني، دون أن تتجاوز فترة الاستخلاف 98 يوما<sup>139</sup>، مع ضرورة تبليغ المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي بالاستخلاف.

د-2- اكتساب صفة الأمر بالصرف عن طريق التفويض بالإمضاء: بموجب المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، يجوز للأمر بالصرف إجراء تفويض بالإمضاء لعون عمومي خاضع مباشرة لسلطته يشغل منصبا عاليا، قصد إمضاء الوثائق المتعلقة بعمليات النفقات والإرادات وعمليات الممتلكات المحددة في قرار التفويض، وذلك بعد إبلاغ المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي<sup>140</sup>.

ب-3- اكتساب صفة الأمر بالصرف عن طريق التكليف: طبقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، يتم تكليف أمر بالصرف بالنيابة من قبل السلطة الوصية، من بين الأعوان العموميين المؤهلين في القطاع المعني، في حالة شغور منصب الأمر بالصرف.

علما أن حالات شغور منصب الأمر بالصرف قد تم تحديدها في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، في الحالات التالية<sup>141</sup>:

- عدم وجود أمر بالصرف معين وفقا للتنظيم،
- مغادرة الأمر بالصرف،
- غياب مستخلف.

<sup>138</sup> - راجع المادة 14 من المرجع نفسه، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 92-24 مؤرخ في 22 فيفري 2024، يحدد شروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 15 فيفري 2024.

<sup>139</sup> - راجع المادة 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، المرجع ذاته.

<sup>140</sup> - راجع المواد من 05 إلى 07 من المرجع ذاته.

<sup>141</sup> - راجع المواد 08 و09 من المرجع ذاته.



وجب التنويه أن المنظم قد أقر مدة سريان التكاليف بسنة قابلة للتجديد مرة واحدة، كما أن تأهيل واعتماد الأمرين بالصرف المكلفين يكون من قبل الوزير المكلف بالمالية، مع ضرورة إعلام المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي<sup>142</sup>.

**الفرع الثاني: المحاسبون العموميون:** وضح المشرع في القانون رقم 07-32، أن المحاسب العمومي هو الطرف الثاني في تنفيذ الميزانية، حيث عرفه وحدد أصنافه ضمن الفصل الثاني من الباب الأول منه.

**أولاً: تعريف المحاسب العمومي:** عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي في نص المادة 15 ، 16 من القانون رقم 07-23، بوصفه كل عون معين أو معتمد من قبل الوزير المكلف بالمالية، مع الخضوع حصرياً لسلطته، كما يتمتع بهذه الصفة طبقاً للمادة 17 كل شخص يمارس فعلياً، ولو دون تمتعه بصفة محاسب ومن دون الحصول على ترخيص صريح من السلطة المؤهلة، يقوم بالعمليات التالية:

- 1- تحصيل الإيرادات و/أو صرف النفقات،
- 2- حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها،
- 3- تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات،
- 4- مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق،
- 5- مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة،
- 6- التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة،
- 7- إعداد القوائم المالية وحساب التسيير،
- 8- حفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسيره.

كما أضافت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-24 الذي يحدد محتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية<sup>143</sup>، تنفيذاً لنص المادة 80 من القانون رقم 07-23، مجموعة من الأعوان الذي يكتسبون صفة المحاسب العمومي، إلى جانب الفئات الواردة أعلاه، حيث يتمثلون في: - العون

<sup>142</sup> - راجع المواد 10، 11، 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-24، يحدد شروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، السالف الذكر.

<sup>143</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 90-24 مؤرخ في 22 فيفري 2024، يحدد محتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 29 فيفري 2024.

المحاسب المركزي للخزينة، - أمين الخزينة المركزية، - أمين الخزينة الرئيسية، - أمناء خزائن الولايات، - أمناء خزائن البلديات، - أمناء خزائن المؤسسات العمومية للصحة، - قابضو الضرائب، - رؤساء مفتشيات أملاك الدولة، - المحافظون العقاريون، - قابضو الجمارك، - الاعوان المحاسبون، - الأعوان المكلفون بتحصيل الغرامات والمصاريف القضائية.

**ثانيا: أصناف المحاسبين العموميين:** حدد المشرع أصناف المحاسبين العموميين، ضمن المواد من 18 إلى 22 من القانون رقم 17-23، وهم كالتالي محاسبين عموميين مختصين، أو مفوضين، أو محاسبين عموميين رئيسيين أو ثانويين وإما محاسبو الأموال والقيم أو التركيز المحاسبي<sup>144</sup>:

**أ- المحاسب العمومي المختص:** هم المحاسبون المخول لهم التقييد النهائي في كتاباتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم<sup>145</sup>.

**ب- المحاسب العمومي المفوض:** هم المحاسبون الذين ينفذون العمليات الميزانية لصالح المحاسب العمومي المختص<sup>146</sup>.

**ج- محاسب رئيسي:** هم المحاسبون العموميون الذين يقدمون حساباتهم مباشرة لمجلس المحاسبة<sup>147</sup>، وقد حددتهم المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 من بين الفئات التالية<sup>148</sup>: - العون المحاسب المركزي للخزينة، - أمين الخزينة المركزية، - أمين الخزينة الرئيسية، - أمناء خزائن الولايات بالنسبة لميزانية الولاية، - أمناء خزائن البلديات بالنسبة لخزينة البلدية، - أمناء خزائن المؤسسات العمومية للصحة، - الأعوان المحاسبون للدولة.

**د- محاسب ثانوي:** هم الذين تكون عملياتهم متركزة من قبل محاسب عمومي رئيسي، كما أنهم مخولون بتقديم حساباتهم لمجلس المحاسبة<sup>149</sup>، وقد حددتهم المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 من بين الفئات التالية<sup>150</sup>: - أمناء خزائن الولايات، - أمناء خزائن البلديات، - قابضو

<sup>144</sup>- راجع المادة 18 من القانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>145</sup>- راجع الفقرة الأولى من المادة 19 من المرجع ذاته.

<sup>146</sup>- راجع الفقرة الثانية من المادة 19 من المرجع ذاته.

<sup>147</sup>- راجع راجع الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون رقم 07-23، من المرجع ذاته.

<sup>148</sup>- راجع المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90، يحدد محتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، السالف الذكر.

<sup>149</sup>- راجع الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون رقم 07-23 يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>150</sup>- راجع المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90، يحدد محتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، السالف الذكر.

- الضرائب، - رؤساء مفتشيات أملاك الدولة، - قابضو الجمارك، - المحافظون العقاريون، - الأعوان المكلفون بتحصيل الغرامات والمصاريف القضائية.

**ه- محاسب الأموال والقيم:** هم المكلفون بالتداول والحفاظ على الأموال والقيم والسندات التي تملكها الدولة أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة و الأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ جزء من برنامج الدولة بمفهوم القانون العضوي رقم 15-18<sup>151</sup>.

**و- محاسبو التركيز المحاسبي:** هم المكلفين بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم ومحاسباتهم<sup>152</sup>.

وضح المشرع في نص المادة 22 من القانون رقم 07-23، أنه يمكن استثناء، وبسبب الطبيعة الإستعجالية، تعيين وكلاء لدى الأمرين بالصرف للقيام بعمليات تحصيل بعض الإيرادات و/ أو صرف بعض النفقات لحساب المحاسبين العموميين، في إطار ما يسمى وكالات الإيرادات و/ أو النفقات<sup>153</sup>.

**الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:** يقصد بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مبدأ التنافي بالدرجة الأولى، فلا يمكن لهما الجمع بين الوظيفتين في الوقت ذاته، طبقاً للمادة 32 و 33 من القانون رقم 07-23.

الفصل بين الوظيفتين يتعدى مبدأ التنافي، ليمتد إلى منع الأزواج والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى للأمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين عموميين لهم<sup>154</sup>، حفاظاً على مبدأ تبادل الرقابة بينهما، وعدم التأثير بالعلاقة الأسرية.

يحول هذا المبدأ نتيجة ما سبق، دون إمكانية جمع الموظف ذاته أو لسلطتي التصرف في الأموال باعتباره أمراً بالصرف ومسك المحاسبة العامة حول عمليات الصرف، لأن ذلك يسهل عملية الاختلاس ويصعب المراقبة، كما يتأسس المبدأ أيضاً على أساس الاختلاف في الوظيفتين، فوظيفة الأمر بالصرف إدارية بينما المحاسب العمومي فهي مالية تقنية.

<sup>151</sup> - راجع الفقرة الأولى من المادة 21 من القانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>152</sup> - راجع الفقرة الأولى من المادة 21 من المرجع ذاته.

<sup>153</sup> - راجع المادة 22 من المرجع ذاته.

<sup>154</sup> - راجع المواد من 32 إلى 34 من المرجع ذاته.

المطلب الثاني: اجراءات تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقانون رقم 07-23

إيداع وتجميع إيرادات الدولة بمختلف مصادرها، يكون على مستوى الخزينة العمومية و/ أو البنك المركزي، ليتم تحصيلها، وصرفها، بإتباع إجراءات محددة يلتزم بها الأعوان المكلفون بتنفيذ العمليات الميزانية، في الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات الصحية العمومية، والأشخاص المعنوية الأخرى المخولة قانونا، في حدود الإعتمادات المالية الواردة ضمن مرسوم توزيع الاعتمادات، وكذا ميزانياتها المعتمدة التي تم إعدادها قبل بداية السنة المالية.

بعد صدور قانون المالية، ودخوله حيز النفاذ في بداية السنة ، لا تتم مباشرة العمليات الميزانية، إلا بصدور برنامج توزيع الاعتمادات المالية المصوت عليها، بموجب مرسوم، حيث يتم التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي، وحسب الأبواب، وحسب التخصيص بالنسبة للإعتمادات غير المخصصة<sup>155</sup>، لتبدأ بعد ذلك إجراءات تحصيل الإيرادات (فرع أول) وصراف النفقات (فرع ثان).

الفرع الأول: إجراءات عملية تحصيل الإيرادات: تتم عملية تحصيل الإيرادات بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في أحكام الفصل الأول من الباب الثاني من القانون رقم 07-23، والتي تتمثل في إجراءات المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية والمتمثلة في:

أولاً: المرحلة الإدارية لتحصيل الإيرادات: تتم عملية تحصيل الإيرادات المتنوعة الواردة ضمن المادة 15 من القانون العضوي رقم 15-18، طبقا لما هو مدرج في الميزانية العامة، دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات، بعد استكمال الأمر بالصراف للخطوات التالية الواردة ضمن القانون رقم 07-23:

أ- الإثبات: هو الإجراء الذي يقوم به الأمر بالصراف بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي، وفق لنص المادة 36، 38 و 39 من القانون رقم 07-23<sup>156</sup>.

ب- التصفية: تصفية الإيرادات من اختصاص الأمر بالصراف المعني، يهدف إلى تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، علما أنه أي خطأ في التصفية بالزيادة

<sup>155</sup> - راجع المادة 79 من القانون العضوي رقم 15-18، يتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

<sup>156</sup> - راجع المادة 39 من القانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

أو بالنقصان يؤدي إلى إلغاء الأمر بالصرف من قبل الأمر به<sup>157</sup>.

**ج- الأمر بالإيراد:** (أمر بالتحصيل) هو أمر يحرره الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي قصد تحصيل الإيرادات المرخص بها قانوناً، وذلك بذكر مجمل العناصر التي تسمح بتعريف المدين والتصفية<sup>158</sup>.

**ثانياً: المرحلة المحاسبية لتحصيل الإيرادات:** تتمثل في التحصيل، يختص المحاسب العمومي بهذه المرحلة، وهو إجراء يهدف إلى إبراء الدين العمومي، إما بصفة ودية أي بدفع طوعي من المدين، أو بصف جبرية بعد استنفاذ سبل التحصيل الودي، وبموجب إصدار سندات تنفيذية للتحصيل الجبري من قبل الأمر بالصرف، وفي كلتا الحالتين، يجب على المحاسب التأكد من<sup>159</sup>:

- 1- التأكد من صفة و صلاحية الأمر بالصرف بإصدار الأمر بالإيراد،
- 2- المراقبة المادية، في حدود العناصر التي يملكها، حول صحة أوامر الإيراد و أوامر الإلغاء والتخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم.

**الفرع الثاني: مرحلة صرف النفقات:** تتم عملية صرف النفقات المرخص بصرفها ضمن الميزانية العامة أو بموجب قانون المالية، بإتباع الإجراءات الخاصة بالمرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

**أولاً: المرحلة الإدارية لصرف النفقات:** يختص بها الأمر بالصرف طبقاً لأحكام القانون رقم 07-23، وهي كالتالي:

**أ- الالتزام:** يعد من مهام الأمر بالصرف، يهدف به إلى إثبات نشوء الدين، تنتج عنه نفقة، في ظل احترام موضوع الرخصة الميزانية و حدودها<sup>160</sup>.

**ب- التصفية:** هي عملية التدقيق الحسابي وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، بالنظر للوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين، وشهادة أداء الخدمة التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الانجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> - راجع المادة 40 من رقم 07-23، يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>158</sup> - راجع المواد 41 و 42 من المرجع ذاته.

<sup>159</sup> - راجع المواد من 43 إلى 53 من المرجع ذاته.

<sup>160</sup> - راجع المادة 56 من المرجع ذاته.

<sup>161</sup> - راجع المادة 57 من المرجع ذاته.

ج- الأمر بالصرف: يتمثل في تحرير الأمر بالصرف، الحوالات التي يأمر بموجبها دفع النفقات العمومية<sup>162</sup>.

ثانيا: المرحلة المحاسبية لصرف النفقات: هذه الأخيرة تتمثل في الدفع، وهي من مهام المحاسب العمومي الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، للقيام بهذه الخطوة، على المحاسب قبل الدفع التأكد من الضوابط الواردة في المادة 27، تحت طائلة إقحام مسؤوليته الشخصية والمالية في حال مخالفتها<sup>163</sup>:

- 1- احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،
- 2- صفة الأمر بالصرف،
- 3- توفر الإعتمادات المالية،
- 4- توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- 5- تبرير أداء الخدمة،
- 6- دقة حسابات مبلغ الدين،
- 7- دقة التقييد الميزانياتي،
- 8- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في القانون،
- 9- الطابع الإبرائي للدفع،
- 10- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة،

في حالة تأكد المحاسب العمومي من مشروعية النفقة فإنه يتولى دفعها، ولكن في حالة عدم توفر إحدى الضوابط المذكورة، أعلاه، فإنه يمتنع عن الدفع، ولو مؤقتا، دون أن يتحمل أي مسؤولية أو إجراء عقابي وفقا لنص المادة 29 من القانون رقم 07-23..

في حالة رفض المحاسب العمومي إجراء الدفع، رخص المشرع للأمر بالصرف، إمكانية تسخير المحاسب العمومي كتابيا، وتحت مسؤوليته، لتجاوز الرفض، حيث ينتج عن هذا التسخير حالتين<sup>164</sup>:

<sup>162</sup> - راجع المادة 58 من يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>163</sup> - راجع المواد 59 و 60 من المرجع ذاته.

<sup>164</sup> - راجع المواد من 61 و 62 من المرجع ذاته.

- حالة قبول المحاسب العمومي للتسخيرة: في هذه الحالة يتصل من المسؤولية المالية والشخصية، وتتحول للأمر بالصرف، بعد تحرير المحاسب العمومي عرض حال للوزير المكلف بالمالية والى مجلس المحاسبة.
  - حالة رفض التسخيرة: يجب على المحاسب رفض التسخيرة في الحالات التالية:
    - 1- عدم توفر الاعتماد المالية،
    - 2- عدم توفر السيولة باستثناء ميزانية الدولة،
    - 3- انعدام إثبات أداء الخدمة،
    - 4- الطابع غير الإبرائي للدفع،
    - 5- عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتمزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصة.
- وجب التنويه في هذا المقام أن المحاسب العمومي، يمارس دورا مزدوجا في مجال تنفيذ الميزانية، حيث يعد مت دخلا في التنفيذ في المرحلة المحاسبة، كما أنه يمارس دورا رقابيا، سيتم التطرق إليه في الفصل الرابع من هذه المطبوعة.

## الفصل الرابع

### الرقابة على تنفيذ الميزانية وفقا للقانون رقم 07-23

حسن سير المرافق العامة، تلبية حاجات المواطنين، ترقية الخدمات العمومية وترقية الاقتصاد الوطني، هي الأهداف التي تسعى إليها الدولة بمختلف مؤسساتها من خلال الإنفاق العام، لذا يجب على الأمرين بالصرف، بمختلف مستوياتهم الوظيفية، معينين أو منتخبين، العمل على تحديد الأهداف والحاجات المعلنة، والابتعاد عن التبذير وإسراف المال العام، ومحاربة كل أشكال الفساد، الذي استفحل في القطاع العام في الجزائر.

قصد الحفاظ على العام، وضمان حسن استغلاله وصرفه، أقرت القوانين الجزائرية، بداية من الدستور إلى جانب قوانين عديدة منها القانون رقم 07-23، عدة هيئات واليات قانونية مخولة بالرقابة على المالية العامة.

عرف الفقيه هنري فايول الرقابة على المالية بكونها: "...التأكد من أن الأمور تتم حسب الخطة المرسومة والمبادئ والأهداف القائمة..."<sup>165</sup>. يكون بذلك الغرض من الرقابة ضمان تحقيق الأهداف التالية<sup>166</sup>:

- ضمان المشروعية في التسيير من خلال التأكد من صحة القرارات المتخذة من قبل الأمرين بالصرف،
- تحقيق التناسق بين أهداف السياسة العامة للدولة والأهداف الخاصة، سواء للجماعات الإقليمية أو الهيئات المصلحية،
- تقديم التوجيه والمشورة للأمرين بالصرف لدعمهم في التسيير الاجتماعي والاقتصادي،
- الوقاية من الفساد في التسيير الإداري والمالي، خصوصا في ظل تفشي هذه الظاهرة،
- الحفاظ على المالية المحلية باعتبارها جزء لا يتجزأ عن المال العام للدولة،
- إشراك الشعب بمختلف أطيافه في عملية الرقابة على المال العام،

تختلف أنواع الرقابة التي تمارس على صرف المال العام، بالتالي إما أن تكون داخلية أو خارجية، والبعض الآخر اعتمد في تقسيمه على العامل الزمني حيث تكون سابقة، آنية أو لاحقة،

<sup>165</sup> - حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص20.

<sup>166</sup> - قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 4 و 05.



غير أن الاعتماد على معيار الانتماء والزمن، يجعل الإلمام بها صعب، بسبب التداخل والتكرار، لذا اتفق الكثيرون على تقسيم الرقابة المالية إلى ثلاث أنواع، رقابة إدارية، قضائية وسياسية. طبقا للمادة 98 من القانون رقم 07-23، فإن الرقابة على ميزانيات الأشخاص المعنوية تتمثل في رقابة إدارية، برلمانية وقضائية<sup>167</sup>.  
تبعاً لما سبق، سيتم فيما يلي التطرق لأهم صور الرقابة الممارسة على صرف المال العام في الجزائر، بداية بالرقابة الإدارية بمفهوم المادة 100 من القانون رقم 07-23 (مبحث أول)، رقابة إدارية من قبل مؤسسة رقابية دستورية متخصصة (مبحث ثاني) الرقابة البرلمانية (مبحث ثالث).  
في هذه المطبوعة لن يتم الخوض في الرقابة القضائية<sup>168</sup> سواء القضاء الإداري أو الجنائي، لإمكانية التعرض بالدراسة لهذا النوع من الرقابة في مقاييس أخرى كالقانون الإداري، المنازعات الإدارية، القانون الجنائي.

## المبحث الأول

### الرقابة الإدارية على المال العام في القانون الجزائري

تعد الرقابة الإدارية الأكثر شيوعاً وملازمة للنشاط الإداري، لكونها مجموعة السلطات المخولة لأعوان أو لهيئات إدارية، متمثلة سواء في السلطة المركزية بصفة مباشرة أو هيئات وأجهزة مستحدثة سواء من قبل المشرع أو السلطة المركزية، تمارس الرقابة على مختلف النشاطات الإدارية منها والمالية، قصد التأكد من مطابقتها للنصوص القانونية، وعدم مخالفتها للصالح العام. عرفت المادة 99 من القانون رقم 07-23 وفق ما يلي: "تشمل الرقابة الإدارية: الرقابة الداخلية والرقابة السلمية والرقابة النظامية والرقابة الميزانية".

يقصد بهذه الرقابة رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية والتي وصفها القانون رقم 07-23 بالرقابة النظامية والميزانية (مطلب ثان) والرقابة الإدارية التقليدية المتمثلة في الرقابة الداخلية والسلمية والوصائية (مطلب أول)، حيث سيتم شرحها بغض النظر عن أسبقيتها الزمنية.

<sup>167</sup> - راجع المادة 98 من القانون رقم 07-23، يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>168</sup> - تهدف الرقابة القضائية إلى ضمان صحة التصرفات المادية والقانونية الصادرة من قبل الإدارة أو بشأنها، من خلال إلغائها، أو التعويض عنها ضف إلى ذلك أن القضاء يعد آلية من آليات الوقاية من الفساد الذي عرف تفشياً لا مثيل له سواء في تسيير الأموال العمومية من خلال انتشار ظاهرة الاختلاس، والرشوة والمحابة في تولي المناصب والعضوية في المجالس المنتخبة.

## المطلب الأول: الرقابة الإدارية: الداخلية والسلمية والوصائية على صرف المال العام

تعد الرقابة الإدارية المتمثلة في الرقابة الداخلية (فرع أول) والرقابة السلمية و الوصائية (فرع ثان)، من قبيل الرقابة الادارة التقليدية، والروتينية على النشاط الإداري والمالي الذي تقوم به الإدارة على صرف المال العام، علما أنها ليست الصور الوحيدة فيمكن كذلك الإشارة إلى رقابة ورقابة لجان الصفقات العمومية<sup>169</sup>، سواء كانت رقابة لجان داخلية أو خارجية.

**الفرع الأول: الرقابة الداخلية على صرف المال العام:** يقصد بالرقابة الداخلية تلك الرقابة التي تمارس من الهيئة المعنية بصرف المال العام بحد ذاتها، أي هي من قبيل الرقابة الذاتية، التي قد تكون من لجنة مختصة على مستوى الهيئة المعنية، أو من قبل الأمر بالصرف بحد ذاته، وهذا ما يتجلى من خلال اختصاصات اللجان الداخلية الخاصة بمتابعة تنفيذ عقود الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>170</sup> على سبيل المثال.

يمارس كذلك الأمر بالصرف رقابة داخلية على صرف المال العام، بصفة أنية وبعديّة، وذلك من خلال الإجراءات التي يتبعها لصرف الأموال أو تحصيلها، وكذا من خلال تكليفه بمسك المحاسبة العمومية منها محاسبة ميزانية و محاسبة تحليل التكاليف، وفقا لنص المواد 84، 92 و 93 من القانون رقم 07-23، والمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 التي تنص: "تمسك المحاسبة العمومية من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لمدة سنة مدنية".

كما وضحت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 أن المحاسبة العمومية تتضمن:

- محاسبة ميزانية تبين تنفيذ الميزانية،
- محاسبة عامة تبين الوضعية المالية والممتلكات للأشخاص المعنوية،
- محاسبة تحليل تكاليف المتعلقة بالأنشطة التي تم الشروع فيها في إطار البرامج.

<sup>169</sup> - للإطلاع راجع أحكام القانون رقم 23-12 مؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 51 صادر في 06 أوت 2023.

- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50. صادر في 20 سبتمبر 2015

<sup>170</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد صادر في 05 أوت

حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي مضمون المحاسبة الميزانية التي يمسكها الأمر بالصرف والتي تخلص إلى إعداد حساب إداري يودع لدى مجلس المحاسبة<sup>171</sup>، كما يلي:

● في باب الإيرادات:

- الإيرادات المثبتة والمصفاة،
- أوامر الإيرادات الصادرة وكذلك أوامر التخفيضات أو الإلغاءات،
- متابعة التحصيلات المنجزة بناء على أوامر الإيرادات.

● في باب النفقات:

- تراخيص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة أو المبلغة وكذا حركة اعتمادات الدفع،
- الالتزامات المنجزة،
- مبلغ الأوامر بالصرف أو الحوالات الصادرة،
- اعتمادات الدفع المتاحة،
- بواقي الدفع.

وضمنا لتنفيذ الميزانية، يجب على الأمرين بالصرف مسك الوثائق الواردة في نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 التي تحتوي إثباتات كل العمليات المالية الواردة في الحساب الإداري، والتي يودع لدى مجلس المحاسبة، والذي سيقابله حساب التسيير الذي يتم إعداده من قبل المحاسب العمومي المتدخل مع الأمر بالصرف في تنفيذ العمليات المالية.

**الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية و الوصائية على صرف المال العام: تصرف الأموال العامة من**

قبل هيئات ممرضة، وهيئات لامركزية مصلحة كالجوامع والمستشفيات...، هذه الأخيرة تخضع لرقابة الإدارة السلمية والهيئات الوصية على القطاع، المتمثل في الوزراء وممثلهم كل في قطاعه، حيث يمارس هذا الأخير وعن طريق الموظفين الخاضعين لرئاسته الرقابة الدورية على قطاعه حسب ما ينص عليه القانون، أو بصفة تلقائية وفق مقتضيات ممارسة السلطة الرئاسية، وذلك من خلال ممارسة السلطات التالية<sup>172</sup>:

- سلطة الإشراف والتوجيه: من خلال الأوامر، التعليمات، الإرشادات الكتابية والشفاهية.
- سلطة المتابعة والتعقيب: قصد الاطلاع الدائم على تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف.

<sup>171</sup>- راجع المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90، يحدد محتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، السالف الذكر.

<sup>172</sup>- لمزيد من التفصيل راجع: قادري نسيمه، المرجع السابق، ص 96-99.

- سلطة الإجازة: وذلك بمنح الموافقة صراحة أو ضمنا أو رفض الإجازة.
- سلطة السحب الإداري: التدخل لسحب قرار إداري غير مشروع.
- سلطة الحلول الرئاسي: وذلك في حدود ضمان سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة. أما فيما يخص الرقابة الوصائية فتتمثل في الرقابة المقررة للوالي على مالية البلدية و اختصاصات المجلس الشعبي البلدية في إطار اعداد وتنفيذ ميزانية البلدية بموجب المواد 57، 65، 100، 101، 102، 183، 185، 186 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية<sup>173</sup>، وتلك المقررة لوزير الداخلية والجماعات المحلية على ميزانية الولاية واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في إطار المناقشة والموافقة على ميزانية الولاية وتنفيذها، وفقا لأحكام القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية<sup>174</sup>، حيث تتمثل هذه الرقابة في<sup>175</sup>:
- المصادقة على الميزانية الخاصة بالولاية والبلدية: حيث يعد اجراءات جوهريا لدخولها حيز التنفيذ.
- الحلول في حالة عدم ضبط الميزانيات المحلية والتصويت عليها في الوقت المحدد،
- الحلول في حالات معينة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية، كعدم امتصاص العجز.
- الموافقة على الهبات والوصايا.

## المطلب الثاني: الرقابة النظامية والرقابة الميزانية

### على المال العام وفقا للقانون رقم 07-23

تتمثل في رقابة أجهزة وزارة المالية، التي من المنطقي أن تمارس الرقابة، من خلال الأجهزة التابعة لها التي تسهر على حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من قبل مختلف مؤسسات وهيئات الدولة، لكونها الهيئة المكلف بإعداد ميزانية الدولة، حيث تتمثل هذه الرقابة في رقابة المراقب الميزانياتي (فرع أول)، رقابة المحاسب العمومي (فرع ثاني) و رقابة المفتشية العامة للمالية (فرع ثالث)، إلى جانب رقابة مجلس المحاسبة (فرع رابع)

<sup>173</sup> - قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر في 23 جويلية 2011، معدل ومتمم معدل ومتمم معدل ومتمم بموجب أمر رقم 13-21، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

<sup>174</sup> - قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.

<sup>175</sup> - للتفصيل راجع أحكام القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، وللتفصيل راجع قادري نسيمة المرجع السابق، ص 41-55.

**الفرع الأول: رقابة المراقب الميزانياتي على المال العام:** المراقب الميزانياتي هو بديل و/أو امتداد للمراقب المالي الذي تغيرت تسميته، لكن بقي محتفظاً بالإختصاصات الرقابية ذاتها، إلى غاية صدور نصوص قانونية جديدة، طبقاً للأحكام الختامية الواردة ضمن المادة 116 من القانون رقم 07-23 والتي نصت على إلغاء أحكام القانون رقم 21-90، مع الإبقاء على نصوصه التطبيقية إلى غاية صدور نصوص تطبيقية جديدة، ما يفيد أن المرسوم التنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها<sup>176</sup>، لا يزال سارياً،

لم يقدم المشرع للمراقب الميزانياتي تعريفاً لا ضمن القانون السابق رقم 21-90 ولا في ظل القانون رقم 07-23، إنما ورد ذكره في المادة 103 من القانون رقم 07-23 وكذا في المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية<sup>177</sup>، ومن ثم تضمن المرسوم التنفيذي رقم 92-414 تحديد مهامه، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-381 الذي حدد شروط تعيينه بقرار من قبل وزير المالية<sup>178</sup>.

**أولاً: المهام الرقابية للمراقب الميزانياتي:** وفقاً لنص المادة 103 من القانون رقم 07-23، يمارس المراقب الميزانياتي رقابة ميزانياتية، تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، تهدف إلى:

- 1- رقابة مطابقة مشاريع الالتزام بالنفقات بالنسبة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، و الاعتمادات المرخص بالالتزام بها ومناصب الشغل المفتوحة أو المرخص بها.
- 2- التحقق المسبق من توفر الإعتمادات ومناصب الشغل المالية،
- 3- تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرات أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالإعتمادات ومناصب الشغل المالية والنفقات، أو عند الاقتضاء تبرير الرفض،
- 4- ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات واجراءات الالتزام بنفقات الأمرين بالصرف والتأكد من جودة عناصر محاسبة الالتزامات،
- 5- تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية،

<sup>176</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 69 صادر في 19 نوفمبر 2009.

<sup>177</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 90-334 مؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.

<sup>178</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.

6- مسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية فيما يخصه،  
7- إعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الالتزام وبوضعية كل الإعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة والمستعملة.

بناء على ما تقدم يمكن القول أن رقابة المراقب الميزانياتي لا تقتصر فقط على رقابة الالتزام بالنفقات، أي رقابة المرحلة الأولى لتنفيذ النفقات، بل تمتد إلى رقابة آنية وبعديّة محاسبية عن طريق مسك المحاسبة الميزانياتية، إضافة إلى دوره الاستشاري.  
أما عن آليات و إجراءات ممارسته لدوره الرقابي فيبقى العمل بالمرسوم 414-92 إلى غاية صدور نصوص جديدة.

**ثانياً: نتائج رقابة المراقب الميزانياتي:** بناء على المادة 103 أعلاه وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 414-92، فنتيجة رقابة المراقب الميزانياتي على صحة الالتزام بالنفقات قد تكون:

**أ- بالنسبة للالتزام بالنفقات:** ينتج عن رقابة المراقب الميزانياتي على الالتزام بالنفقات ما يلي:

**أ-1- الموافقة على منح التأشيرة:** يمنح المراقب الميزانياتي التأشيرة أي الموافقة في حالة تأكده من مشروعيتها واستيفائها للشروط القانونية.

**أ-2- الرفض المؤقت على منح التأشيرة:** وفقاً للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 يرفض المراقب الميزانياتي منح التأشيرة مؤقتاً، في حالة تخلف شرط شكلي يمكن تداركه من قبل الأمر بالصرف، بعد تبرير الرفض بما يلي: - عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة<sup>179</sup>.

**أ-3- الرفض النهائي للنفقة:** وفقاً للمادة 12 من المرسوم أعلاه يرفض المراقب الميزانياتي نهائياً منح الموافقة على الالتزام بالنفقة في الحالات التالية: - عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات، - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في الرفض المؤقت<sup>180</sup>.

**أ-4- التغاضي:** وفقاً للمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 يجب على المراقب الميزانياتي في حالة الرفض النهائي للنفقة، إرسال نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف

<sup>179</sup> - راجع المادة 11 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، السالف الذكر.

<sup>180</sup> - راجع المادة 12 من المرسوم ذاته.

بالمالية، حيث يمكن لهذا الأخير إعادة النظر في الرفض النهائي إذا ما تبين له أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة<sup>181</sup>.

كما يمكن للأمر بالصرف المعني بالرفض، طلب التغاضي عن قرار الرفض، مع التزامه بتحمل المسؤولية بدلا عن المراقب الميزانياتي، بعد إعلام وزير المالية<sup>182</sup>.

غير أنه لا يمكن حصول التغاضي في الحالات التالية:- عدم توفر صفة الأمر بالصرف، -عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، - إنعدام التأشيرات أو الأراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، - انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام، - التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء تجاوز للاعتمادات أو تعديلات لها أو تجاوز في الميزانية<sup>183</sup>.

ففي حالة عدم احترام المراقب الميزانياتي لضوابط منح الموافقة على الالتزام بالنفقة، فإنه يكون مسؤولا شخصيا وفق قواعد الانضباط الميزانياتي، بالتالي سيعاقب على الأخطاء وفق ما يملئ عليه القانون، بموجب المادة 111 من القانون رقم 07-23<sup>184</sup>.

**ب- بالنسبة لمسك المحاسبة:** وفقا لنص المادة 103 من القانون أعلاه، يتعين على المراقب الميزانياتي مسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المفتوحة والمستعملة.

**الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على المال العام:** سبق أن تمت الإشارة إلى المركز القانوني للمحاسب العمومي بوصفه مت دخلا في تنفيذ الميزانية، في المرحلة المحاسبية لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات<sup>185</sup>، وفي الوقت ذاته يمارس الرقابة على مشروعية تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، إلى جانب اختصاصه برقابة آنية بعدية من خلال مسك محاسبة ميزانياتية وفقا لنص المادة 24 من القانون رقم 07-23، التي تنص: "يكلف المحاسب العمومي بما يأتي:

- تحصيل الإيرادات و/أو دفع النفقات،
- حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها،
- تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات،
- مسك المحاسبة الميزانياتية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق،

<sup>181</sup> - راجع المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414،. يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها، السالف الذكر.

<sup>182</sup> راجع المواد 18، 21، 22 من المرجع ذاته.

<sup>183</sup> - راجع المادة 19 من المرجع ذاته.

<sup>184</sup> - راجع المادة 111 من القانون رقم 07-23، يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر.

<sup>185</sup> - راجع الصفحة..... من هذه المطبوعة.



- مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة،
- التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة،
- إعداد القوائم المالية وحساب التسيير،
- حفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز المحاسبي الذي يسيره".

**أولاً: التأكد من مشروعية تحصيل الإيراد وصرف النفقة:** سبق التطرق إلى دور المحاسب العمومي خلال المرحلة المحاسبية في التنفيذ الميزانية، حيث عليه أن يتأكد من الضوابط الواجب توفرها لقبول صرف النفقة الواردة في نص المادة 27 من القانون رقم 07-23 السالفة الذكر<sup>186</sup>.

أما بالنسبة لمشروعية الإيراد فعليه التأكد من الضوابط الواردة في نص المادة 26 وهي:

- التأكد من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين،
- المراقبة المادية في حدود العناصر التي يمتلكها لصحة أوامر الإيراد وكذا أوامر الإلغاء والتخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم.

**ثانياً: مسك المحاسبة العمومية:** وفقاً لنص المواد من 79 إلى 97 من القانون رقم 07-23، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-24، يكلف المحاسب العمومي بالمساهمة في مسك المحاسبة العمومية التي تتضمن محاسبة ميزانية، محاسبة عامة ومحاسبة تحليل التكاليف، علماً أن المحاسب العمومي معني بالمحاسبة الميزانية والحساب العام دون محاسبة تحليل التكاليف:

**أ- المحاسبة الميزانية:** تنقسم المحاسبة الميزانية وفقاً لنص المادة 84 من القانون رقم 07-23 إلى:

- محاسبة الالتزامات التي يتم تسجيل النفقات الميزانية بعنوان ميزانية السنة التي تم الالتزام بها،

- محاسبة الصندوق التي يتم تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان ميزانية السنة التي تم تحصيلها أو دفعها من قبل المحاسبين العموميين.

حيث يتعين على المحاسب العمومي بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-24 أن يبين ما يأتي:

<sup>186</sup> - راجع المادة 27 من القانون رقم 07-23 يتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.



- في باب الإيرادات: - التكفل بأوامر الإيراد، التحصيلات المنجزة، - بواقي التحصيل،
- في باب النفقات: تراخيص الالتزامات وتعديلاتها المتعاقبة، - اعتمادات الدفع المفتوحة أو المبلغة وكذا حركتها، - الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للدفع، الرصيد المتاح.

ينتج وفقا لنص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 عن المحاسبة الميزانية المسوكة من قبل المحاسبين العموميين، حساب تسيير يودع لدى مجلس المحاسبة.

**ب-المحاسبة العامة:** تمسك حصريا من قبل المحاسبين العموميين طبقا لما ورد في المادة 35 من المرسوم أعلاه، حيث تهدف إلى تسجيل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة المحققة من الهيئة المعنية.

**الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية على المال العام:** تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة خارجية لاحقة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، وكل الهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، الواردة في المادة 01 من القانون رقم 23-07، حيث تم إدراجها ضمن الرقابة النظامية الواردة في نص المادة 102 التي وردت كما يلي: "الرقابة النظامية هي الرقابة التي تمارسها المفتشيات والهيئات الرقابية المؤهلة صراحة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما"، علما أنه قد تم إحداثها بموجب المرسوم رقم 80-53<sup>187</sup>، بينما حدد المرسوم رقم 08-272<sup>188</sup> اختصاصاتها.

تمارس المفتشية العامة للمالية مهمة التقييم والتدقيق (أولا) واختصاص التحقيق وإجراء الخبرات (ثانيا)، إضافة إلى مهام أخرى تقييمية واردة في نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

**أولا: اختصاص المفتشية العامة للمالية في التدقيق والتقييم:** طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي أعلاه، يعتبر هذا الإختصاص من المهام الأساسية للمفتشية، التي يمارسها مفتشون عامون أو مفتشون ماليون، مع إمكانية إسهام موظفين عموميين مؤهلين مرخص لهم من قبل السلطة السلمية، ناهيك عن إمكانية الاستعانة بمختصين وخبراء على سبيل الاستشارة، لإجراء

<sup>187</sup> - لتعرف على تشكيلة وهيكل المفتشية العامة للمالية، راجع المرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.

<sup>188</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.

التقييمات التالية<sup>189</sup> : - الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية بغرض تقدير فاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية، - دراسات مقارنة تطويرية لمجموعة قطاعات أو ما بين القطاعات، - تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، - تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وإشكالاته.

**ثانياً: اختصاص المفتشية العامة للمالية بالتحقيق والخبرات:** يمكن تكليف المفتشية العامة للمالية بمهمة التحقيق وإجراء الخبرات بتكليف من وزير المالية ضمن برنامج مسبق تم إعداده، أو بتكليف من مجلس المحاسبة، المجلس الشعبي الوطني أو السلطات القضائية<sup>190</sup>، كما يمكن لها القيام بمهام تفتيش فجائية.

في حالة اكتشاف المكلفين بالتحقيق أية تجاوزات أو أخطاء أو إهمال أو فساد في التسيير، يتعين عليهم تقديم تقارير وتحرير محاضر لإحالتها إلى الهيئات الرقابية، وإلى السلطة السلمية أو الوصائية.

يختتم النشاط السنوي للمفتشية العامة للمالية، بإعداد تقرير سنوي عن نشاطها، متضمناً ملخص معايناتها، يتم إرساله إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية لسنة تنفيذ الرقابة<sup>191</sup>.

**الفرع الرابع: رقابة مجلس المحاسبة على حسن صرف المال العام:** باستنطاق أحكام الباب الرابع من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2020، يتضح أن المؤسس الدستوري منح لهيئات رقابية، مكرسة بموجب الدستور، اختصاص الرقابة على حسن صرف المال العام، حيث تتمثل هذه المؤسسات في مجلس المحاسبة و السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. نكتفي في هذا المقام التطرق إلى مجلس المحاسبة كهيئة متخصصة وذلك من خلال التعريف بها، وتبيان أهم اختصاصاتها الرقابية.

<sup>189</sup> - راجع المادة 10 من المرجع ذاته، ولمزيد من التفصيل راجع: قادري نسيمة، المرجع السابق.

<sup>190</sup> - راجع المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، السالف الذكر.

<sup>191</sup> - راجع المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المرجع ذاته.

**أولاً: التعريف بمجلس المحاسبة:** تم تأسيس مجلس المحاسبة لأول مرة في الدولة الجزائرية، كآلية للرقابة اللاحقة بموجب المادة 190 من دستور 1976<sup>192</sup>، وحالياً تم تكريسه بموجب المادة 199 من دستور 1996 المعدل والمتمم ضمن الباب الرابع من الدستور: "مؤسسات الرقابة"، حيث وردت المادة 199 كما يلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة..."

يلاحظ من خلال استقراء نص هذه المادة و موقعها في الدستور، أنها تخرج عن دائرة الهيئات الرقابة القضائية، وفي الوقت ذاته لم تكيف صراحة على أنها هيئة إدارية، بل مؤسسة عليا مستقلة<sup>193</sup>، نتج عن ذلك عدم وضوح النص الدستوري والتشريعي المنظم لأحكام مجلس المحاسبة، في تحديد طبيعته إسوة ببعض التشريعات المقارنة خاصة المشرع الفرنسي<sup>194</sup>.

أما عن تنظيم مجلس المحاسبة و تسييره، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 199 أعلاه أنه سيحدد بقانون عضوي: "...يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقته بالهيئات الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد".

<sup>192</sup> - دستور 1976 صادر بموجب أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ج.ج.د.ش عدد 94 صادر في 24 نوفمبر 1976.  
<sup>193</sup> - للتفصيل حول الجدل في تكييف الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، راجع قادر نسيمة، المرجع السابق، ص 168-178.  
<sup>194</sup> - لم يكن المشرع الجزائري واضحا في تحديده لطبيعة مجلس المحاسبة كهيئة عهد إليها حماية المال العام ومحاسبة المتعدين عليه، على عكس المشرع الفرنسي والمغربي والتونسي، اللذين نصوا على انشاء هيئات قضائية مهمتها الرقابة على المال العام، حيث تتمثل في فرنسا في: la cour des compte ، les chambres régionales des comptes ، إضافة إليها نذكر: le comité central d'enquête ، la cour de discipline budgétaire et financière. عهدت إليها مهمة رقابة تسيير المرافق العامة، رقابة نزاهة وشفافية تسيير أموال الدولة والجماعات الإقليمية، رقابة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، إجراء تحقيقات وإعداد تقارير، إمداد البرلمان والهيئات القضائية الأخرى بالتحقيقات والتقارير حول تسيير المالية العامة والمحلية، للتفصيل راجع:

-BARILARI André, *Les contrôles financiers comptable, et juridictionnels, des finances publiques*, L.G.D.J- Montchrestien, Paris ; 2003, p.107 et suite.

- CHOUVEL Francois, , *L'essentiel des finances publiques*, 15<sup>e</sup> édition, Gualino lextensio éditions, France, 2014

, pp.89-93.

- PONDAVEN Philippe, *Contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Berger –Levrault , Paris, 2014p.217 et suite.

هذا القانون العضوي لم يتم إصداره إلى غاية الساعة، وذلك منذ التعديل الدستوري لسنة 2020، لذا حالياً فتفاصيله منظمة بموجب الأمر رقم 20-95<sup>195</sup>، الذي لا يزال سارياً، حيث يتشكل من: -رئيس مجلس المحاسبة ونائبه، رؤساء الغرف والفروع، - المستشارون والمحاسبون، الناظر العام، ومن الأجهزة التالية: -غرف ذات اختصاص وطني و اقليمي، -النظارة العامة، -كتابة الضبط، -الهيكل الإداري<sup>196</sup>.

**ثانياً: نطاق المهام الرقابية لمجلس المحاسبة:** يتمتع هذا المجلس باختصاصات إدارية وقضائية وحتى استشارية<sup>197</sup>، على أساس معيار عضوي من جهة، حيث تخضع لرقابته كل من الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والمؤسسات الواردة ضمن المادة 02 و08 مكرر من الأمر رقم 20-95، ومعيار موضوعي من جهة أخرى يتمثل في رقابته على المال العام.

يمتد دور مجلس المحاسبة في الرقابة بناء على البرنامج الذي سطره أو طلبه رئيس الجمهورية أو البرلمان، الوزير الأول، في مراقبة نوعية التسيير، حسابات المحاسب العمومي، رقابة الانضباط في تسيير الميزانية إضافة إلى المصادقة على التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

**أ- الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة على نوعية التسيير:** يخضع الآمرون بالصرف إلى رقابة نوعية التسيير، وذلك وفقاً لما ورد في الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر رقم 20-95، الموسوم ب: "كيفية المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاءات تحرياته". حيث تمارسها الغرف الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة على مختلف الهيئات، من خلال التحري حول المسائل الواردة في نص المادة من 69 إلى 72 من الأمر رقم 20-95<sup>198</sup>.

خصص المشرع نص المادة 54 من الأمر رقم 20-95 للتفصيل في نتيجة رقابة مجلس المحاسبة لنوعية التسيير للهيئات الخاضعة لرقابته، ويتبين من خلالها لا تتعدى سلطة إعداد

<sup>195</sup> - أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 صادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 20210.

<sup>196</sup> - للتفصيل في تشكيلة مجلس المحاسبة وهيكله راجع أحكام القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، السالف الذكر، راجع كذلك قادري نسيمه، المرجع السابق، ص ص 170-176.

<sup>197</sup> - تطبيقاً لنص المواد من 18 إلى 21 من المرجع نفسه، يمكن لكل من رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول استشارة مجلس المحاسبة بمشاريع القوانين المتضمنة ضبط الميزانية، أو بالملفات والمسائل ذات الأهمية الوطنية.

<sup>198</sup> - راجع المواد من 69 إلى 72 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه. و للتفصيل راجع قادري نسيمه، المرجع السابق ص 180-181.

تقارير تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات، وإرسالها إلى الهيئات المعنية، مع إمكانية إصدار توصيات.

يمكن استخلاص، أن رقابة مجلس المحاسبة البعدية وقائية في مجال الرقابة على نوعية التسيير، ولا ترقى لتكون ردعية في حال اكتشاف تجاوزات، أو مخالفات أو حتى إهمال في التسيير. مما يعني أن رقابة المسؤولين عن سوء التسيير هو رهن بإرادة الهيئة السلمية أو الوصية وليس اختصاصا لمجلس المحاسبة، مما يجعل دوره الرقابي نسبي ومحدود<sup>199</sup>.

**ب- الرقابة على أداء المحاسبين العموميين:** تجوز إطلاق تسمية مجلس المحاسبة بقاضي المحاسبين العموميين<sup>200</sup>، بسبب نوعية وإجراءات الرقابة التي يمارسها المجلس على نشاطهم وحساباتهم، وهذا ما تؤكد نص المادة 74 من الأمر رقم 95-20 التي وردت كما يلي: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها".

يقوم مجلس المحاسبة بالتدقيق في حسابات التسيير التي يعدها المحاسبين العموميين، من خلال التأكد من صحة العمليات المذكورة فيها، ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية. وذلك من خلال إتباع جملة من الإجراءات وفق لنص المواد من 75 إلى 98 من الأمر رقم 95-20<sup>201</sup>.

وكنتيجة عن الإجراءات الرقابية الواردة ضمن المواد من 75 إلى 98، واستينادا لمعائينات المقرر الذي يحيل تقريره للناظر العام، الذي يعد بدوره تقريرا يحيله للمداوله، كما سبقت الإشارة إليه، فان قرار لجنة المداولات سيكون إما مؤقتا، أو نهائيا.

• **القرار المؤقت للجنة المداولات:** في حال تسجيل لجنة المداولات لمخالفة في حساب التسيير، المقدم من قبل المحاسب العمومي، في تنفيذه للميزانية المحلية، يتعين عليها إصدار قرار مؤقت بمسؤوليته، مع منحه فترة شهر قابلة للتمديد، من تاريخ تبليغه، ليتسنى له تقديم توضيحاته مرفقة عند الضرورة بالمستندات الثبوتية لإبراء ذمته<sup>202</sup>. ثم يعين رئيس الغرفة مقررا مراجعا، بمجرد تسلم توضيحات المحاسب المعني بالتحقيق، تقديم اقتراحاته للفصل النهائي في

<sup>199</sup> - قادري نسيمه، المرجع السابق، 184.

<sup>200</sup> - قادري نسيمه، المرجع السابق، ص 181.

<sup>201</sup> - راجع المواد من 75 إلى غاية 78 من الأمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، السالف الذكر، وقادري نسيمه، المرجع

نفسه، ص 181-182.

<sup>202</sup> - راجع الفقرة 02 و03 من المادة 78 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، السالف الذكر.

القضية، ليتم عرضه على رئيس الغرفة، الذي يعرضه بدوره على الناظر العام لإبداء موقفه كتابيا. وكمرحلة أخيرة يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة، التي يتخذ فيها قرار نهائي في الملف<sup>203</sup>.

● **القرار النهائي للجنة المداولات:** بعد تحديد ميعاد جلسة الفصل النهائي، لإثبات القرار المؤقت بإقرار مسؤولية المحاسب العمومي من عدمها، يقع على عاتق كل من المقرر المراجع والناظر العام تقديم استنتاجاتهما أثناء الجلسة للجنة المداولة، دون أن يشاركا في مداولة أخذ القرار، الذي يتخذ بأغلبية الأصوات، ويكون هذا الأخير إما الإبراء من المسؤولية في حالة عدم ثبوت مخالفة أو إعفائه رغم قيام المسؤولية مع ثبوت عذر قانوني<sup>204</sup>، أو إقرار المسؤولية المالية أو المالية والشخصية في حالة إثبات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم، وكنتيجة لهذه الحالة يتم استكمال التحقيقات وإجراء المتابعة من قبل غرفة الانضباط.

ج- **رقابة الانضباط في تسيير الميزانيات:** بهدف صون المال العام من التلاعب والتجاوز والإهمال والتقصير، أثناء عمليتي التحصيل والصرف التي يتكفل بهما كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وأعاونهم وكل المسؤولين عن صرف المال العام، أقر المشرع في نص المادة 87 من الأمر رقم 20-95، رقابة الانضباط في مجال تنفيذ المال العام، لإقرار مسؤولية المتجاوزين من خلال التحقيق والتحري حول النقاط الواردة في نص المادة 88 من الأمر رقم 20-95<sup>205</sup>، حيث قد تؤول نتائج رقابة الانضباط إلى أن يكون قرار مجلس المحاسبة ضمن الحالات التالية:

- **الغرامة كعقوبة على العون المخالف:** يكون قرار مجلس المحاسبة بإجبار العون المخالف على دفع غرامة، حسب الحالات الواردة ضمن المادة 89 من الأمر رقم 20-95.
- **الإعفاء من المسؤولية رغم المخالفة:** من القرارات التي قد يتخذها المجلس، حتى وان اكتشف ارتكاب مخالفات واردة في المواد 88 و91.
- **إقرار إجراءات المتابعة:** إضافة إلى الغرامات التي يمكن فرضها على مرتكبي المخالفات الواردة في المادة 88، يمكن لرئيس الغرفة الجهوية توجيه تقرير مفصل إلى الناظر العام، ليتخذ هذا الأخير قرار بحفظ الملف بقرار قابل للإلغاء<sup>206</sup>، أو استكمال التحقيقات، بإحالة الملف إلى رئيس غرفة الانضباط،

<sup>203</sup> - راجع الفقرة 04 و05 من المادة ذاتها والمادة 79، من المرجع نفسه.

<sup>204</sup> - راجع المادة 82 من المرجع نفسه.

<sup>205</sup> - راجع المادة 88 الأمر رقم 20-95، السالف الذكر، وللتفصيل راجع: قادري نسيمية، المرجع السابق، ص ص 182-183.

<sup>206</sup> - طبقا للفقرة 02 من المادة 94 من الأمر رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، السالف الذكر، يكون قرار حفظ الملف قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة، تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين، بعد اطلاع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

## المبحث الثاني

### الرقابة البرلمانية على المال العام في القانون الجزائري

-دراسة في ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي رقم 16-12

يتبع تنفيذ الحكومة للأعمال والنشاطات المقررة والمرخص لها سابقا، في إطار مخططاتها وميزانياتها، رقابة أنية وبعديّة من قبل البرلمان، قصد الاطلاع عن مدى الالتزام بها ومستوى انجازها من جهة، والتحقق من عدم وجود تجاوزات حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة سابقا، وذلك عن طريق الاستعلام (مطلب أول)، أو بواسطة التحقق من حوصلة أعمال السنة المالية السابقة (مطلب ثان).

#### المطلب الأول: الرقابة البرلمانية الاستعلامية

منح البرلمان الجزائري قصد ممارسة وظيفته الرقابية اختصاص الرقابة الاستعلامية التي قد تقوم على الحوار بين عضو البرلمان ووزير أو عدة وزراء فيسمى سؤالا (فرع ثان) ، كما قد يكون بين عدد من الأعضاء ووزير أو عدة وزراء فيسمى استجوابا (فرع أول) ، و يجوز دعم الحوار بمناقشة موظف معين فيسمى تحقيقا (فرع ثالث) .

الفرع الأول: الاستجواب البرلماني للحكومة: يفترض أن يكون الاستجواب البرلماني أحد أهم وأشد الآليات الرقابية على الحكومة من قبل البرلمان بسبب اتصافه بالطبيعة الإتهامية<sup>207</sup> والآثار التي يمكن أن تنجر عنها، غير أن المؤسس الدستور سار عكس المفترض بسبب عدم ترتيبه لمسؤولية مباشرة كأثر للاستجواب، واكتفائه بطلب توضيحات بموجب نص المادة 151 من الدستور بنصها على: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه (30) يوما.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"

يمارس النواب هذا الاختصاص طبقا للإجراءات والشروط المنصوص عليها، علما أن الآثار التي ينتجها لا تستجيب للتطلعات المرجوة منها، حيث يشترط لإجراء استجواب في أي موضوع:

<sup>207</sup> - استحدث العمل بهذه الآلية الرقابية في فرنسا لتأخذ بها بعد ذلك العديد من الدول، للتفصيل أنظر: - دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04 الجزائر، 2008، ص 394.



1- يجب أن يكون الموضوع في إحدى قضايا الساعة: عدم تحديد مضمون لفظ قضايا الساعة، ينتج عنه إمكانية إجراء الاستجواب في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الدولية والداخلية من ضمنها تسيير وتنفيذ مخططات الدولة وحماية ماليتها من الفساد<sup>208</sup>.

2- ضرورة توقيع الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني و30 عضوا من مجلس الأمة.

وفي حال توفر الشرطين السابقين يجب اتباع الإجراءات التالية لإتمام الاستجواب: \*إيداع الاستجواب لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان، \*التزام رئيس إحدى الغرفتين المودع في مكتبها الاستجواب، تبليغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه. \*ضرورة تشاور مكتب الغرفة المعنية مع الحكومة، لتحديد جلسة تقديم الإجابة التي حددها المادة 151 من الدستور ب 30 يوما، ربما لإعطاء الحكومة مهلة للإمام بكافة الأسئلة<sup>209</sup>.

رغم أن الاستجواب يحمل في طياته الطبيعة الإتهامية، إلا أن الدستور الجزائري أو القانون العضوي رقم 12-16، يخلوان تماما عن ذكر أي اثر قانوني ناتج عن القيام به سوى تقديم الحكومة إجاباتها.

**الفرع الثاني: الأسئلة البرلمانية:** تعتبر كآلية كلاسيكية مقررة للبرلمان في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، علاقة مباشرة بين العضو البرلماني السائل وعضو الحكومة المسؤول، فلا يحق للأعضاء الآخرين التمسك به أو التعقيب عليه.

نظم المؤسس الدستوري الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة في ظل دستور 1996، في المادة 152 منه التي تنص: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة..."<sup>210</sup>، من خلال ما سبق يتبين أن الأسئلة البرلمانية بصورة الأسئلة الشفاهية والكتابية، علما أن النتائج التي تنجر عنها لا تتعدى المناقشة.

**أولا: الأسئلة البرلمانية الشفوية:** تم تنظيم الأحكام المتعلقة بطرح نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة للأسئلة الشفوية على الوزراء ضمن الأحكام الواردة في الدستور والقانون العضوي رقم 12-16، كما يلي:

<sup>208</sup> - راجع الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، السالف الذكر

<sup>209</sup> - راجع المادة 68 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، السالف الذكر.

<sup>210</sup> - هذا ما تؤكدته المادة 69 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.



1- ضرورة ايداع السؤال من قبل صاحبه لدى إحدى غرفتي البرلمان<sup>211</sup>، علما أن الفقرة 04 من المادة 152 من الدستور قد نصت على ضرورة عقد جلسات أسبوعية بالتداول بين الغرفتين: "...يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة..."<sup>212</sup>.

2- إرسال نص السؤال من قبل المكتب المعني للوزير المطروح عليه السؤال، شرط الإجابة عليه في أجل لا يتعدى 30 يوما، طبقا للفقرة 03 من المادة أعلاه: "...وبالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما..."، مع العلم أن تاريخ الرد يتم بالتشاور مع مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

بعد الاطلاع على إجراءات وأحكام هذا النوع من الرقابة يمكن لنا وصفها بالترينية نظرا للمعطيات التالية: -عدم تمكين السائل سوى من طرح استفسار واحد، ولا يقوم بطرح السؤال الثاني إلا بعد رد ممثل الحكومة<sup>213</sup>، علما أن الدستور قد حدد مدة الرد ب 30 يوما ورغم ذلك نجدها مدة طويلة،- بجواز امتناع الوزير عن الرد على السؤال المطروح من قبل نائب المجلس الشعبي الوطني، طبقا للمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس، في انتظار جلسة أخرى،-تعتبر المناقشة فقط منتهى هذه الرقابة، فقد لا تتم في حال اقتناع السائل بالإجابة، وفي حال العكس يمكن اللجوء إلى إجراء مناقشة، طبقا لما تمليه الفقرة 05 من المادة 152: "...إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو من الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."، علما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد اشترط تقديم طلب المناقشة من قبل عدد يصعب تحقيقه والمتمثل في 30 نائبا، خاصة في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية.

**ثانيا: الأسئلة البرلمانية الكتابية:** يتمثل السؤال الكتابي في وثيقة تتضمن استفسار من عضو البرلمان يوجه إلى وزير معين، بشأن موضوع يدخل في نطاق وزارته وذو مصلحة عامة<sup>214</sup>.

<sup>211</sup> - أنظر المادة 70 من المرجع نفسه.

<sup>212</sup> - نفس الحكم ورد في المادة 71 من المرجع نفسه.

<sup>213</sup> - نصت الفقرة الرابعة من المادة 71 من المرجع نفسه، على: "...لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة..."

<sup>214</sup> - نفاذي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، *دفاتر السياسة والقانون*، عدد 10، ورقة، 2014،

يتولى صاحب السؤال الكتابي إيداعه لدى مكتب الغرفة التي يمثلها ، فيما يقوم رئيسها بإرساله إلى الوزير المعني<sup>215</sup> ، بعد تدوينه في سجل خاص.

اشترط المشرع على غرار الأسئلة الشفوية أن يكون الجواب خلال 30 يوما، طبقا لمادة 152 من دستور، دون توضيح فيما يتم حسابها من تاريخ الإيداع أو التبليغ، غير أن القانون العضوي رقم 12-16 نص على احتسابها من تاريخ التبليغ، طبقا للمادة 74 منه.

اكتفى المؤسس الدستوري بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف النواب كنتيجتين على الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة<sup>216</sup> ، حيث نعتبرها أثرا غير كاف نظرا لعدم تعديها إلى إقامة المسؤولية من جهة، وعدم إشراك الولاية في الإجابة في حال كان الاستجواب بخصوص الجماعات الإقليمية.

**الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية:** يتمثل الهدف من إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في اكتسابها أهلية التحقيق في قضايا الساعة، وذلك في حال عدم اقتناع أعضاء إحدى الغرفتين بالتوضيحات المقدمة من قبل الوزراء، لذلك نص الدستور على إنشاء هذه اللجان، مبينا النتائج المترتبة عنها، غير أنه بالعودة إلى الأحكام المنظمة لها يتبين جليا إخضاع أدائها لقيود تحد من فعاليتها، ناهيك عن تجريدها من سلطة توقيع الجزاء.

كرس المؤسس الدستوري هذا النوع من الرقابة في نص المادة 159 من الدستور حيث تنص: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

تنشأ طبقا للمادة 77 من القانون العضوي رقم 12-16 اللجان في أي وقت للتحقيق في القضايا التي لم يقتنع النواب بالمعلومات التي قدمتها الحكومة، حيث وطبقا للمادة 78 يتم إنشاء

<sup>215</sup>- راجع المادة 73 من القانون العضوي رقم 12-16 ، التي تقابلها المادة 72 من القانون العضوي رقم 02-99، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، للتفصيل راجع: عباس عمار، "دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، تيزي وزو، 2009، ص163 وما يليها.

<sup>216</sup>- نصت المادة 76 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، على ضرورة نشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة التي تصدر عن الحكومة بشأنها.

اللجنة بإيداع لائحة مقترحة وموقعة من قبل 20 نائبا أو 20 عضوا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة<sup>217</sup>.

كما يتم واستدعاء المسؤولين للممثل أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع، بشرط مراعاتها السرية<sup>218</sup> وعدم إحالة الموضوع محل التحقيق القضائي<sup>219</sup>. يرسل رئيس كل غرفة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء حكومته، كما يرسل الإستدعاءات مرفقة ببرامج المعاينات والزيارات الميدانية للاستماع إلى الأعوان العموميين، مما يعني أن زيارات اللجان ليست فجائية مما يمنح الفرصة للمخالفين إخفاء الدلائل والملابس التي قد تكشف تجاوزاتهم.

لا تملك اللجنة المخول لها التحقيق سلطة اتخاذ القرارات، حيث لا يتعدى اختصاصها بعد إنهاؤها لمهمة التحقق إعداد تقرير حول النتائج المتوصل إليها، من ثم تقوم بإيداعه لدى رئيس الغرفة المختصة حسب الحالة، الذي يحيله بدوره إلى النواب، رئيس الجمهورية والوزير طبقا لنص المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12: "يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة.

يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة"، علما أن مدة التحقيق قد تمتد إلى ستة أشهر قابلة للتجديد<sup>220</sup>.

تظهر كذلك محدودية تأثير الرقابة البرلمانية من خلال ما ورد في نص المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12، التي نوهت إلى أن التقرير الذي تم إعداده يكتسي الطابع السري، فعلى المجلس إجراء مناقشته حوله في جلسة سرية ليقرر بعدها الاحتفاظ بسرية أو نشره كليا أو جزئيا<sup>221</sup>، أو إحالته إلى العدالة بشرط الاستشارة المسبقة للحكومة، وهذا ما يعتبر غير منطقي.

<sup>217</sup> - راجع المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، وللتفصيل راجع: نبالي فطة، "لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2011، ص ص 235-242.

<sup>218</sup> - راجع المادة 84 و85 المرجع نفسه.

<sup>219</sup> - حيث تنص المادة 80 من المرجع نفسه على: "لا يمكن إنشاء لجان تحقيق عندما تكون الوقائع أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف"

<sup>220</sup> - راجع المادة 81 من المرجع نفسه.

<sup>221</sup> - راجع المادة 87 من المرجع نفسه، وللتفصيل راجع: - نبالي فطة، المرجع السابق، ص ص 255-256.

## المطلب الثاني: الرقابة على بيان السياسة العامة للحكومة

يقصد بالرقابة البرلمانية على السياسة العامة للدولة، قيام الحكومة بتقديم عرض عما تم تنفيذه أثناء السنة السابقة وما هو في طور التنفيذ من ضمن المخطط الذي سبق أن أعدته ووافق عليه البرلمان، فهو بالتالي حصيلة سنوية لنشاطات الحكومة.

سبق وأن تم الشرح أن المخطط السنوي قد يحتوي على مشاريع يتم تنفيذها على المستوى الوطني أو المحلي، لذا يفترض في هذه المشاريع أن تكون محل رقابة البرلمان ضمن رقابته على بيان السياسة العامة للدولة، غير أن الممارسة الجزائرية في هذه المسألة بعيدة كل البعد عن هذا التصور، حيث ركز الدستور الجزائري فقط على تحديد النتائج المرتبة على الحكومة فقط بعد عرض الوزير الأول الخطوط العريضة لحصيلة أعمال حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، بالموازاة مع تسليمهم بياناً مكتوباً يظهر التفاصيل، لتتم بعد ذلك المناقشة التي قد تخلص إلى:

1- إصدار لائحة<sup>222</sup>،

2- إيداع ملتمس الرقابة<sup>223</sup>،

3- طلب التصويت بالثقة<sup>224</sup>.

هذا في ظل عدم إلزامية عرض بيان السياسة العامة على أعضاء مجلس الأمة، فالنصوص الدستورية والتشريعية لم تلزم الحكومة بذلك، وهذا ما يتبين من خلال نص المادة 97 من الدستور: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة..."

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة."

نظم المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية طبقاً لأحكام المادة 93 و 153، 154 و 155 التي تنص على التوالي: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

<sup>222</sup> - يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اختتام النقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة طبقاً للفقرة 03 من المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق، دون أن يترتب عليها أي جزء دستوري.

<sup>223</sup> - يعتبر ملتمس الرقابة وسيلة ضغط يلجأ إليها البرلمان ضد الحكومة ليحملها على الاستقالة متى توفر النصاب المطلوب دستورياً، للتفصيل حول تطبيقاته راجع: أعبيزة عبد الغني، المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية للمتمس الرقابة بالمغرب، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2009، ص 17 ما يليها.

<sup>224</sup> - يعتبر طلب التصويت بالثقة من صلاحيات الوزير الأول، وتكمن الغاية منه في رغب الحكومة التأكيد من مساندة البرلمان لها في سياستها، نظم المؤسس الدستوري هذه الآلية حالياً بموجب الفقرة 5 و 06 من المادة 97: "...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أذناه..."

ولا يقبل هذا الملمس إلا إذا وقع عليه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل".  
"تم الموافقة على ملمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.  
ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملمس الرقابة"،  
"إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة  
إلى رئيس الجمهورية."

تعاني الدولة الجزائر، هشاشة الرقابة البرلمانية، رغم إدراكها أنها توصف من أهم مقومات  
تحقيق الديمقراطية، ووسيلة لمشاركة الأقلية في الحياة السياسية، حيث يختلف كثيرا تطبيقها  
بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية العريقة<sup>225</sup>، عما هو الحال في بلدنا، على غرار  
البلدان التي مازالت تعيش حالة التحولات السياسية، غير المستقرة، وغير المعلنة عن نيتها وإرادتها  
الفعلية في ضمان فعالية القوانين، وتحقيق ديمقراطية فعالة.

<sup>225</sup> - مفيد أحمد، "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،  
عدد 102، الرباط، 2012، ص. 11.

## الخاتمة:

تعتبر المواضيع المدرجة ضمن علم المالية العامة، من المواضيع التي تحوز أهمية بالغة، ومن المواضيع المتجددة في القانون العام، باعتبارها من صور النشاط الإداري والمالي والدستوري الأكثر تأثيرا في المجتمع، بسبب ارتباطهما بسير مالية الدولة، توفير الاعتمادات المالية، الإنفاق بقصد تسيير المرافق العامة، تلبية حاجات المواطنين، تحسين المستوى المعيشي للأفراد، الاستثمار والتنمية المستدامة في مختلف المجالات...

تم تحرير هذه المطبوعة بشكل متوافق مع البرنامج المسطر ضمن عرض التكوين المخصص لطلبة السنة الثالثة قانون عام، مع التفصيل في عديد النقاط بشكل معمق، مما يسمح بالتكوين الجدي للطلبة في هذا المستوى، علما أن مقياس المالية العامة من المواضيع التي يمتحن فيها الطلبة المتخرجين، بصفتهم مترشحين للتوظيف في مختلف الإدارات بعد الحصول على شهادة الليسانس.

شملت المطبوعة مفاهيم ذات صلة بعلم المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، ميزانية الدولة الجزائرية من حيث الإعداد، الضبط، التنفيذ والرقابة، وذلك على ضوء القانون العضوي رقم 15-18 يتضمن قوانين المالية، والقانون رقم 07-23 يتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، حيث تعد هذه المطبوعة مساهمة ومواكبة للتطورات الحاصلة في الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، الذي شرعت الجزائر في تجسيده مطلع 2023.

## قائمة المراجع

أولاً: الكتب:أ-الكتب باللغة العربية:

- 1- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- 2- أعبيزة عبد الغني، المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية لملتمس الرقابة بالمغرب، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2009.
- 3- الرويلي صالح و بويق جوزيان، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1992.
- 4- برحمان محفوض، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015.
- 5- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 6- حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 20.
- 7- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1999.
- 8- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 9- زغدود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 10- عادل فليح العلي، المالية العامة، التشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 12- عطوي فوزي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003.
- 13- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2016، ص 688.
- 14- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للنشر والتوزيع، العراق، 2011.

15- شيخ عبد الصديق، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2020.

16- محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

17- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1979.

### ب- الكتب باللغة الأجنبية:

- 1- DAMARAY Stéphanie, Finances publiques, LGDJ-Montchrestien, Paris, 2008.
- 2- CHOUVEL Francois, L'essentiel des finances publiques, 15<sup>e</sup> édition, Gualino lextenso éditions, France, 2014
- 3- BARILARI André, Les contrôles financiers comptable, et juridictionnels, des finances publiques , L.G.D.J- Montchrestien, Pari ; 2003.
- 4- GRANDGUILLAUME Nicols, Théorie du générale du contrôle, Economica, Paris, 1994.
- 5- MUZELLEC Raymonde, Finance publiques, 13 e édition, Dalloz, Paris, 2004.
- 6- PONDAVEN Philippe, Contrôle de légalité et collectivités territoriales, Berger –Levrault , Paris, 2014.

### ثانيا: الأطروحات الجامعية:

- 1- زبوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 2- قادري نسيمه، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.



ثالثا: المقالات:

- 1- بوعيشاوي مراد و غزاوي يحي، "تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، عدد 01، 2021، ص ص 374-389.
- 2- دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04 الجزائر، 2008، ص ص 378-399.
- 3- عباس عمار، "دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، تيزي وزو، 2009، ص ص 154-189.
- 4- مفتاح فاطمة، "الميزانية العامة بين القانون الأساسي 87-17 ومشروع القانون العضوي الجديد"، مجلة القانون والعلوم السياسية، عدد 04، 2016، ص ص 319-.....
- 5- مفيد أحمد، "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، الرباط، 2012، ص 11.
- 6- نبالي فطة، "لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2011، ص ص 235-242.
- 7- نفاذي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 10، ورقلة، 2014، ص ص 67-82.
- 8- يلس شاوش بشير، "قانون المالية لسنة 2023 في إطار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية"، مجلة الإستثمار والتنمية المستدامة، مجلد 02، عدد 01، 2023، ص ص 1-16.

رابعا: النصوص القانونية:أ-الدساتير:

- 1- دستور 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د ش عدد 94 صادر في 24 نوفمبر 1976.

2- دستور 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. د. ش. عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، معدل و متمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020.

### ب-النصوص التشريعية:

#### ب-1-القوانين العضوية:

1- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. د. ش. عدد 50 صادر في 25 أوت 2016، معدل و متمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 مؤرخ في 16 فيفري 2023، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 21 صادر في 21 ماي 2023.

2- قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج. ر. ج. د. ش. عدد 53 صادر في 02 سبتمبر 2018.

#### ب-2-القوانين العادية:

3- أمر رقم 76-101 مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 102. صادر في 22 ديسمبر 1976، معدل و متمم.

4- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 28. صادر في 10 جويلية 1984 (ملغى).

5- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 35 صادر في 15 أوت 1990 (ملغى).

6- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 52،، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل و متمم بالقانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 جوان 2008، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 44 صادر في 03 أوت 2008.

7- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 37 صادر في 23 جويلية 2011، معدل و متمم معدل و متمم بموجب أمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر. ج. ج. د. ش. عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

- 8- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.
- 9- قانون رقم 07-23 مؤرخ في 21 جوان 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج.ر.ج.د.ش عدد 42 صادر في 25 جوان 2023.
- 10- قانون رقم 12-23 مؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 51 صادر في 06 أوت 2023.

### ج-النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 53-80 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50. صادر في 20 سبتمبر 2015 (ملغى جزئياً).
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 90-334 مؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 69 صادر في 19 نوفمبر 2009.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد صادر في 05 أوت 2018.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 20-403 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، ج.ر.ج.د.ش عدد 80 صادر في 29 ديسمبر 2020.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 24-90 مؤرخ في 22 فيفري 2024، يحدد محتوى و كفاءات تطبيق المحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 29 فيفري 2024.

10-مرسوم تنفيذي رقم 92-24 مؤرخ في 22 فيفري 2024، يحدد شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 15 فيفري 2024.

#### خامسا : مطبوعة جامعية

1- - تعويلت كريم، محاضرات في المالية العامة، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ، علوم قانونية وإدارية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 2008/2007، ص 02 (غير منشورة).

## الفهرس

الصفحة	العنوان
01	تمهيد
01	أولاً: تعريف المالية العامة
02	ثانياً: علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى
02	01-علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد
03	02-علاقة علم المالية بالعلوم السياسية
03	03-علاقة علم المالية بالقانون
04	04-علاقة علم المالية بعلم الإدارة
04	04-علاقة علم المالية بعلم الاجتماع
04	06-علاقة علم المالية بعلم الإحصاء
04	07-علاقة علم المالية بعلم المحاسبة
05	ثالثاً: التمييز بين المالية العامة والخاصة
05	أ-من حيث الإنفاق
05	ب-من حيث الإيرادات
05	ج-من حيث الميزانية
05	د-من حيث المسؤولية والرقابة
07	الفصل الأول: النفقات (الأعباء) العامة
07	المبحث الأول: عناصر وصور النفقات
07	المطلب الأول: عناصر النفقة العامة
07	الفرع الأول: النفقة العامة مبلغ من النقود
07	الفرع الثاني: صدور النفقة من شخص معنوي
08	الفرع الثالث: استخدام النفقة العامة لتحقيق منفعة عامة
08	المطلب الثاني: تقسيمات وصور النفقات العامة
08	الفرع الأول: تقسيمات النفقات العامة
08	أولاً: التقسيمات العلمية للنفقة العامة
08	أ-تقسيمات النفقات من حيث تكرارها الدوري
09	ب-تقسيمات النفقات من حيث أثارها الاقتصادية
09	ج-تقسيمات النفقات من حيث وظائف الدولة
10	د-تقسيمات النفقات من حيث الهيئة المكلفة بصرفها
10	هـ-تقسيم النفقات من حيث المعيار الشكلي
10	ثانياً: التقسيمات الوضعية للنفقات
11	أ-التقسيم الفرنسي للنفقة العامة
11	ب-تقسيم النفقات في الو.م.أ
11	ج-تقسيم النفقات في القانون الجزائري

12	الفرع الثاني : صور النفقات العامة
13	المبحث الثاني: ضوابط الإنفاق وظاهرة تزايدها
13	المطلب الأول: ضوابط الإنفاق
13	الفرع الأول: تناسب غرض النفقة لوظائف الدولة
13	الفرع الثاني: موازنة ورقابة الحياة الاقتصادية والاجتماعية
13	الفرع الثالث: عدالة توزيع المنفعة المترتبة عن النفقة
14	الفرع الرابع: ترشيد الإنفاق العام
14	الفرع الخامس: ضابط الترخيص
14	المطلب الثاني: ظاهرة ازدياد النفقات العامة
14	الفرع الأول: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة
14	أولاً: تدهور قيمة النقود
14	ثانياً: تغيير الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانيات والحسابات العامة
15	ثالثاً: التوسيع الإقليمي وزيادة عدد السكان
15	الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة
15	أولاً: تطور الحياة الاقتصادية وتدخل الدولة فيها
16	ثانياً: زيادة تكاليف نشاط الدولة
16	ثالثاً: النزاعات الداخلية أو الدولية
16	المبحث الثالث: أثار الإنفاق العام
16	المطلب الأول: أثر الإنفاق على الإنتاج والاستهلاك
16	الفرع الأول: أثر الإنفاق على الإنتاج الوطني
17	الفرع الثاني: أثر الإنفاق العام على الاستهلاك
17	أولاً: شراء الدولة للسلع الاستهلاكية
17	ثانياً: تشجيع الأفراد على الاستهلاك
17	الفرع الثاني: أثر النفقات العامة على توزيع الدخل ومستوى الأسعار
17	أولاً: أثر النفقات العامة على توزيع الدخل
18	ثانياً: أثر النفقات العامة على مستوى الاسعار
19	<b>الفصل الثاني: الإيرادات العامة</b>
19	المبحث الأول: مفهوم الإيرادات العامة
19	المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة
20	المطلب الثاني: التقسيمات الفقهية للإيرادات العامة
20	الفرع الأول: الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة
20	الفرع الثاني: الإيرادات الإلزامية والإيرادات الاختيارية
21	الفرع الثالث: الإيرادات السيادية والإيرادات الشبهية بإيرادات القطاع الخاص
21	الفرع الرابع: الإيرادات العادية وغير العادية
21	المبحث الثاني: مصادر تمويل الإيرادات
21	المطلب الأول: إيرادات الدولة الاقتصادية

22	الفرع الأول: إيرادات الدولة من ممتلكاتها (الدومين)
22	أولاً: الدومين العام للدولة
23	ثانياً: الدومين الخاص للدولة
23	أ-الدومين العقاري
23	ب-الدومين التجاري والصناعي
23	ج-الدومين المالي
23	الفرع الثاني: إيرادات الدولة من الرسوم
23	أولاً: تعريف الرسم وتبيان خصائصه
24	أ-تعريف الرسم
24	ب- خصائص الرسم
24	ثانياً: تمييز الرسم عن المفاهيم المشابهة
24	أ-تمييز الرسم عن الثمن العام
25	ب-تمييز الرسم عن الإتاوة
25	ج-تمييز الرسم عن الضريبة
27	ثالثاً: تقدير الرسم
27	المطلب الثاني: إيرادات الدولة من الضرائب
28	الفرع الأول: مفهوم الضريبة
28	أولاً: تعريف الضريبة تبين خصائصها
28	أ-تعريف الضريبة
28	ب-خصائص الضريبة
29	ثانياً: أهداف الضريبة
29	أ-الهدف المالي للضريبة
29	ب-الهدف الاقتصادي للضريبة
29	ج-الهدف الاجتماعي للضريبة
29	ثالثاً: أساس فرض الضريبة
30	رابعاً: مبادئ الضريبة
30	أ-قاعدة العدالة
31	ب-قاعدة اليقين
31	ج-قاعدة الملاءمة في التحصيل
31	د-قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل
31	الفرع الثاني: التنظيم التقني للضرائب
31	أولاً: تصنيفات الضرائب
31	أ-التصنيف القائم على طبيعة الضريبة
32	ب-التصنيف القائم على امتداد مجال تطبيق الضرائب
33	ج-تقسيم الضرائب من حيث الواقعة الاقتصادية المنشئة لها
33	د-الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية
33	ثانياً: تحديد الوعاء الضريبي

34	أ-التحديد الكيفي للوعاء الضريبي
34	ب-التحديد الكمي للوعاء الضريبي
36	الفرع الثالث: الإشكالات المصاحبة للأنظمة الضريبية
36	أولاً: إشكالية الأزواج الضريبي
36	أ-شروط قيام الأزواج الضريبي
37	ب-أنواع الأزواج الضريبي
38	ج-مكافحة الأزواج الضريبي
38	ثانياً: إشكالية التنصل الضريبي
38	أ-التهرب الضريبي
38	ب-الغش الضريبي
38	ج-آليات مكافحة التهرب والغش الضريبي
40	المطلب الثالث: إيرادات الدولة الاستثنائية
40	الفرع الأول: القروض العامة
40	أولاً: تعريف القرض العام
40	ثانياً: تقسيمات القروض العامة
41	أ-القروض العامة من حيث حرية الاكتتاب
41	ب- القروض العامة من حيث النطاق المكاني
41	ج- القروض العامة من حيث الأجل
42	ثالثاً: أساليب إبرام وانقضاء القروض العامة
42	أ-أساليب إبرام القروض العامة
42	ب-انقضاء القروض العامة
43	الفرع الثاني: الإصدار النقدي الجديد
44	<b>الفصل الثالث:الميزانية العامة (قانون المالية للسنة)</b>
44	المبحث الأول: البحث في مفهوم الميزانية العامة
44	المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وتبيان عناصرها
46	المطلب الثاني: تقسيمات الميزانية العامة وموقف المشرع الجزائري
46	الفرع الأول: تقسيمات الميزانية العامة
46	أولاً: التقسيم العلي للميزانية العامة
46	أ-التقسيم الإداري للميزانية العامة
47	ب-التقسيم الوظيفي للميزانية العامة
47	ج-التقسيم النوعي للميزانية العامة
47	ثانياً: التقسيم الإقتصادي للميزانية العامة
47	أ-تقسيم الميزانية إلى إيرادات ونفقات
47	ب- تقسيم الميزانية إلى نفقات أحادية وثنائية
48	ج-تقسيم الميزانية إلى عمليات جارية ورأسمالية
48	الفرع الثاني: شكل الميزانية العامة في القانون الجزائري
49	أولاً: تقسيم الميزانيات العامة في القانون رقم 17-84



49	ثانيا: تقسيم الميزانية العامة في القانون العضوي رقم 18-15
51	المبحث الثاني: إعداد وضبط الميزانية العامة (قانون المالية للسنة) في القانون الجزائري
51	المطلب الأول: قواعد ومبادئ إعداد الميزانية العامة -دراسة في القانون الجزائري-
51	الفرع الأول: مبدأى السنوية ووحدة الميزانية
51	أولا: مبدأ سنوية الميزانية
51	أ-مضمون مبدأ سنوية الميزانية
52	ب-الإستثناءات الواردة على قاعدة سنوية الميزانية
54	ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية العامة
54	أ-المقصود بقاعدة وحدة الميزانية
54	ب-الإستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية
55	الفرع الثاني: مبدأ عمومية وتوازن الميزانية
55	أولا: مبدأ العمومية والشمولية
55	أ-مضمون مبدأ عمومية الميزانية
55	ب-الإستثناءات الواردة على مبدأ عمومية الميزانية
56	ثانيا: مبدأ توازن الميزانية
56	أ-المفهوم التقليدي لقاعدة توازن الميزانية
56	ب-المفهوم الحديث لقاعدة توازن الميزانية
56	الفرع الثالث: مبادئ الميزانية المستحدثة ضمن القانون العضوي رقم 18-15
57	المطلب الثاني: مرحلة إعداد وضبط الميزانية العامة -دراسة في القانون الجزائري-
58	الفرع الأول: مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة
59	الفرع الثاني: مرحلة المناقشة، التصويت وإصدار قانون المالية للسنة
60	المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقانون رقم 23-07
61	المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة
61	الفرع الأول: الأمرين بالصرف
61	أولا: تعريف الأمرين بالصرف
62	ثانيا: أصناف الأمرين بالصرف
62	أ-أمرين بالصرف رئيسيين
62	ب-أمرين بالصرف ثانويين
62	ج-أمرين بالصرف إقليميون لميزانية الدولة
64	الفرع الثاني: المحاسبون العموميون
64	أولا: تعريف المحاسب العمومي
65	ثانيا: أصناف المحاسبين العموميين
65	أ-المحاسب العمومي المختص
65	ب-المحاسب العمومي المفوض
65	ج-المحاسب الرئيسي
65	د-المحاسب الثانوي
66	هـ-محاسب الأموال والقيم

66	و-محاسبوا التركيز المحاسبي
66	الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسبة العمومي
67	المطلب الثاني: إجراءات تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقانون رقم 07-23
67	الفرع الأول: إجراءات عملية تحصيل الإيرادات
67	أولا: المرحلة الإدارية لتحصيل الإيرادات
67	أ-الإثبات
67	ب-التصفية
68	ج-الأمر بالإيراد
68	ثانيا: المرحلة المحاسبية لتحصيل الإيرادات
68	الفرع الثاني: مرحلة صرف النفقات
68	أولا: المرحلة الإدارية لصرف النفقات
68	أ-الإلتزام
68	ب-التصفية
69	ج-الأمر بالصرف
69	ثانيا: المرحلة المحاسبية لصرف النفقات
71	<b>الفصل الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة وفقا للقانون رقم 07-23</b>
72	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المال العام في القانون الجزائري
73	المطلب الأول: الرقابة الإدارية: الداخلية والسلمية والوصائية على صرف المال العام
73	الفرع الأول: الرقابة الداخلية على صرف المال العام
74	الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية والوصائية على صرف المال العام
75	المطلب الثاني: الرقابة النظامية والرقابة الميزانية على المال العام
75	الفرع الأول: رقابة المراقب الميزانياتي على المال العام
76	أولا: المهام الرقابية للمراقب الميزانياتي
77	ثانيا: نتائج رقابة المراقب الميزانياتي
77	أ-بالنسبة للإلتزام بالنفقات
78	ب-بالنسبة لمسك المحاسبة
78	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي على المال العام
79	أولا: التأكد من مشروعية تحصيل الإيراد وصرف النفقة
79	ثانيا: مسك المحاسبة العمومية
79	أ-المحاسبة الميزانية
80	ب-المحاسبة العامة
80	الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية على المال العام
80	أولا: اختصاص المفتشية العامة للمالية في التدقيق والتقييم
81	ثانيا: اختصاص المفتشية العامة للمالية بالتحقيق والخبرات
81	الفرع الرابع: رقابة مجلس المحاسبة على صرف المال العام
82	أولا: التعريف بمجلس المحاسبة

83	ثانيا: نطاق المهام الرقابية لمجلس المحاسبة
83	أ- الرقابة الإدارية على نوعية التسيير
84	ب- الرقابة على أداء المحاسبين العموميين
84	ج- رقابة الانضباط على تسيير الميزانيات
85	الفرع الرابع: إعداد التقارير السنوية
86	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على المال العام في القانون الجزائري -دراسة في ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي رقم 16-12-
86	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية الاستعلامية
87	الفرع الأول: الاستجواب البرلماني للحكومة
87	الفرع الثاني: الأسئلة البرلمانية
88	أولا: الأسئلة البرلمانية الشفوية
88	ثانيا: الأسئلة البرلمانية الكتابية
89	الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية
91	المطلب الثاني: الرقابة على بيان السياسة العامة للحكومة
93	الخاتمة
94	قائمة المراجع
100	الفهرس