

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: دوله والمؤسسات العمومية



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم: 2017 /116

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبين: حمريط عبد المالك

شراق عبد الرحيم

تحت عنوان

النظام القانوني لميزانية الدولة في الجزائر

لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرفا و مقررا
مناقشا

جامعة المسيلة
جامعة المسيلة
جامعة المسيلة

الدكتور: مقيرش محمد
الدكتور: خضري حمزة
الدكتور: حططاش عمر

السنة الجامعية: 2017/2016

تشكرات

بشرفنا أن نتقدم بأسمى عبارات الاحترام والشكر والتقدير إلى
من أرشدنا وأثار طريقنا في هذا العمل الأستاذ الدكتور " خصري
حمزة " لما قدمه لنا من نصائح وتوجيهات أثناء انجاز هذا العمل
وكنّا أثناء المسار الدراسي خلال السنة النظرية .
كما نتقدم بالشكر إلى جميع أساتذة الكلية دون أن ننسى
جميع طلبة قسم العلوم القانونية والإدارية .

إهداء

نهدي هذا العمل إلى العائلتين الكريمتين وإلى

كل الأصدقاء وزملاء الدراسة

إن تأدية الدولة لوظائفها في المجتمع متوقف أساسا على ما يتوفر لديها من وسائل مالية ، أو بعبارة أخرى ، على المساهمات المالية المقدمة من الأفراد والجماعات المكونين لذلك الفضاء الاجتماعي والاقتصادي ، إضافة إلى مصادر أخرى ، والتي تأخذ عدة أشكال إجبارية كالجباية ، كما يمكن أن تكون طوعية .

ومن هنا يتعين على الدولة القيام بنوعين من التقديرات ، الأولى تتصل بحجم النفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها والثانية تتعلق بالإيرادات المناسبة وكيفية الحصول عليها لتغطية هذه النفقات ، وبمقابلة تقديرات الإنفاق العام بتقديرات الإيراد العام لسنة مالية قادمة نتحصل على ما يصطلح على تسميته بميزانية الدولة أو الموازنة العامة للدولة ، التي تعبر عن خيارات السلطة العامة في مختلف الميادين والأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة للفضاء الاجتماعي والاقتصادي الذي تشرف عليه .

لقد كان المجال المالي محور الإشكالات التي طرحت موضوع طرق وكيفية الإنفاق والتحصيل وفرض الضرائب والتصويت عليها ، والجزائر مثل بقية الدول النامية قامت بالتوسع في استخدام أدوات السياسة المالية في إطار ما تسمح به التشريعات المختلفة لوزارة المالية بسياساتها الاتفاقية والإيرادية بهدف تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للبلاد ، والواقع يشهد أن الجزائر قامت بمجهودات كبيرة ومتواصلة منذ أواخر الثمانينات لتنفيذ إصلاحات هيكلية مختلفة ، من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي ، وكان التوجه إلى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتنمية القطاع الخاص .

إن عملية تسيير الأموال العامة والمحافظة عليها تعد من بين العناصر والدعامات الأساسية لكل دولة تسعى لتحقيق الأهداف المسطرة ، وتنفيذ سياستها وفقا للخطة المرسومة ، وبالتالي تحقيق التنمية والازدهار والرفاهية ، ولا يمكن بلوغ ذلك إلا من خلال الميزانية التي تعتبر وثيقة سياسية ، إلى جانب كونها برنامج وخطة عمل تستوجب المرور عبر مراحل متعددة ، واتخاذ إجراءات خاصة من قبل هيئات مؤهلة قانونا ، تستهدف إقامة وتثبيت القواعد القانونية بشكل عام والمحاسبية بشكل خاص ، واحترام المبادئ التي أقرها الفقه منذ القدم ونظمها الأمر الفرنسي الصادر بتاريخ 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية ، حيث أصبحت ميزانية الجزائر تخضع لأحكامه ، بمقتضى قانون صدر في 07 جويلية 1959 الذي نص على خضوع ميزانية الجزائر لنفس الأحكام التي تخضع لها ميزانية فرنسا ، واستمر الوضع إلى أن استرجعت الجزائر السيادة الوطنية سنة 1962 ، حيث واجهتها العديد من الصعوبات على مختلف المستويات وكان لديها حلين ، إما الاستمرار وتمديد العمل بالنصوص الفرنسية ، وإما التخلي عن ذلك مما يؤدي إلى وجود فراغ قانوني ، وهو ما كان غير مرغوب فيه ، وبالفعل صدر القانون رقم 62 - 157 يقضي باستمرارية تطبيق النصوص الفرنسية إلى غاية 31 ديسمبر 1962 باستثناء ما يمس السيادة الوطنية ، الأمر الذي

سمح بتحضير كل من ميزانتي سنة 1963 ، 1964 ، 1965 طبقا للقواعد التي تضمنها الأمر الصادر في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية .

لقد كانت رغبة المشرع في وضع نصوص قانونية ذات طابع وطني والتخلي عن التبعية ، فتم الإعلان سنة 1975 بالتوقف عن العمل بنصوص القانون رقم 62 - 157 وتجسد ذلك بصدور القانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية ، الذي يعد المرجع الأساسي والوحيد في المجال المالي والذي ساهم في إعداد التشريع المالي الجزائري ، إن لم نقل صورة طبق الأصل ، وبالتالي كان لهذا الأمر دور هام في إرساء قواعد قانونية ، حيث تضمن العديد من المبادئ المتعلقة بتحضير الميزانية وإجراءاتها وكيفية تقديمها للسلطات المختصة ، مما يستوجب الوقوف على المراحل الأساسية التي يمر بها مشروع الميزانية باعتباره من بين الوظائف الإدارية التي تتبع فيها آليات معينة للقيام بعمليات التقدير للإيرادات والنفقات ، إلى جانب توضيح دور البرلمان في تعديل بعض أحكام المشروع ، علما انه بالرجوع إلى أحكام دستور سنة 1996 ، يمنع إدخال التعديلات في المجال المالي .

وتبعاً لذلك ونظراً لحساسية تنفيذ عمليات الميزانية بطرفها الإيرادات والنفقات ، وما تمثله من مبالغ ضخمة ، والعاكسة للسياسة المالية للدولة ، والتي تتوقف عليها وإلى درجة كبيرة كل النواحي الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، وحرصاً على التنفيذ القانوني لها وحمايتها للمال العام من خطر التلاعب به وتوجيهه لغير الوجهات المحددة في سياسة الدولة ، ومن أجل التنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية والمحاسبية ، تتدخل هيئات مختصة لضبط الإنفاق من خلال العمل على التحقق من سلامة النظم والإجراءات الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية ، بما يكفل من جهة الحد من المخالفات المالية وأوجه النقص والانحراف ، والعمل على منع القصور والنقص في الإجراءات والآليات المتبعة بشكل يضمن سلامة وصحة التنفيذ ، وترشيد الإنفاق من جهة أخرى ، لأن أي تقصير في التسيير أو إهمال أو سوء التصرف يؤدي إلى نتائج جد خطيرة ، وبقدر نجاح هذه الرقابة في تحقيق أهدافها بقدر ما تكون هناك حماية للمال العام ، لذلك تمارس العملية الرقابية على مستويات مختلفة ومتعددة ، فقد عمدت الجزائر للعمل بهذه المبادئ القاعدية وأوجدت عدة مستويات للتنفيذ ، كل مستوى له دور ومسؤولية محددة وأقرت بالفصل ليس فقط في المهام التي تؤديها ، بل وأيضا في السلطات التي تتبعها الأعوان المكلفة بالتنفيذ ، كما أوجدت أجهزة متنوعة مكلفة بوظيفة الرقابة المالية لتنفيذ الأموال العمومية بصفة عامة ، والتي تمثل ميزانية الدولة ركيزتها الأساسية ، باعتبارها وظيفة كبرى من وظائف الدولة .

ولتحقيق ذلك يتطلب الأمر أن تمارس وظائفها بعيدا عن أي تأثير داخلي أو خارجي ليتضح مدى فعالية وفعالية العملية في حد ذاتها من خلال النتائج المحققة .

أسباب الدراسة :

- الاهتمام المتزايد بالموضوع في الآونة الأخيرة
- الرغبة في فهم أعمق وأشمل لموضوع ميزانية الدولة
- أهمية ميزانية الدولة كونها تمثل ملخص كل العمليات التي ستقوم بها الحكومة ، والتي يرجى منها تحقيق نتائج معينة تعود بالفائدة على كل أفراد المجتمع
- كون الميزانية ذات علاقة وطيدة بالحياة اليومية للفرد سواء تعلق الأمر بتلبية رغباته وحاجاته أو بتكليفه كدفع الضرائب مثلا .

أهمية الدراسة :

يعتبر قانون المالية بصفة عامة والميزانية بصفة خاصة ذات أهمية كبيرة في حياة الدولة والأفراد في نفس الوقت ، لأنها مثلما لها دور فعال ومؤثر في حياة الدولة ، فلها نفس الدور في حياة الأفراد ، كونها تعد الأداة التعبيرية الأهم عن برنامج العمل الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة سعيا منها لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، كما أنها تعد أم السياسات الحكومية نظرا لانعكاساتها ومدلولاتها التنموية الجمة ، وتقاطعاتها العديدة ، مع باقي السياسات والبرامج ، فمن المفترض أن تعكس الميزانية التحديات الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية للحكومة ، والمستجيبة لحاجات فئات المجتمع وشرائحه كافة ودون تمييز ، فمن خلالها يتم تخصيص الموارد المالية المتاحة لبرامج العمل ، ومن خلالها يتم التحكم على مدى وفاء الحكومات بالتزامها تجاه الحاجات المتنامية لمواطنيها .

أهداف الدراسة :

- التعرف على مفهوم ميزانية الدولة ، والنظام القانوني الذي يحكمها
- التعرف على مكونات الميزانية العامة للدولة والمتمثلة في نفقاتها ، وكيفية الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطيتها
- تعريف القارئ بكيفيات إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة ، مما يسهل عليه الاندماج في الحياة العملية ، خاصة في الإدارات العمومية ، بالإضافة إلى التعرف على هيكلية الميزانية
- التعرف على كيفية الرقابة على تنفيذ الميزانية ، والهيئات التي تقوم بذلك .

إشكالية الدراسة : من خلال ما سبق ، يمكن بلورة إشكالية بحثنا في السؤال التالي :

- إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في وضع نظام قانوني متميز للميزانية العامة للدولة ؟
- ولالإحاطة بهذه الإشكالية ، ارتأينا طرح التساؤلات الفرعية التالية :
- ماهو مفهوم ومحتوى ميزانية الدولة ؟
- ماهي خطوات تنفيذ ميزانية الدولة ؟ وكيف تتحقق الرقابة عليها ؟ .

المنهج المتبع في الدراسة :

بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة ، ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة ، قمنا باستخدام عدة مناهج ، حيث اخترنا المنهج الوصفي فيما يتعلق بالمفاهيم العامة التي شكلت مدخلا للدراسة والمتعلقة بالميزانية العامة ، ومختلف أنواعها وأهميتها ، وعرض خصائصها ومبادئها . ثم استعنا بالمنهج التاريخي للوقوف عند مختلف التطورات التي مرت بها الميزانية العامة ، إضافة إلى التطورات التي شهدتها الإطار التشريعي للنظام الميزاني في الجزائر . كما اعتمدنا في دراستنا كذلك على المنهج التحليلي ، وذلك بالتحليل والتعليق على النصوص القانونية التي عالجت الموضوع محل الدراسة .

الدراسات السابقة :

مكنت عملية المسح الذي قمنا به ، والمتعلق بالدراسات السابقة من أطروحات دكتوراه ورسائل ماجستير التي تناولت إحدى جوانب هذا الموضوع من الحصول على خمس رسائل وهي :

- أطروحة دكتوراه تحت عنوان " الميزانية العامة للدولة في الجزائر " ، من إعداد الطالبة زيوش رحمة ، والتي تم مناقشتها في سنة 2011 بكلية الحقوق بجامعة مولود معمري - تيزي وزو ، حيث تناولت الإطار القانوني والمحاسبي لقانون المالية والرقابة الممارسة عليه .
- رسالة ماجستير تحت عنوان " المكونات الأساسية لميزانية الدولة في الجزائر وأسباب العجز الميزاني - حالة الجزائر " ، من إعداد الطالب لطفي زعباط ، والتي تم مناقشتها في سنة 2003 بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة الجزائر ، حيث عالجت الأسباب التي تقف وراء حدوث العجز المتزايد في الميزانية .
- رسالة ماجستير بعنوان " تحديث النظام الميزاني في الجزائر " ، من إعداد الطالبة مفتاح فاطمة ، والتي تم مناقشتها في سنة 2011 بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية بجامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان ، حيث درست مضمون مشروع تحديث النظام الميزاني ، وتأكدت من مدى حاجة النظام الميزاني في الجزائر إلى الإصلاح .
- رسالة ماجستير تحت عنوان " ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية - دراسة حالة الجزائر لسنوات 1993 - 2000 " ، من إعداد الطالب تومي سلامي ، والتي تم مناقشتها في سنة 2002 بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة الجزائر ، حيث درست وتأكدت من مدى فعالية ميزانية الدولة في تجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر .
- رسالة ماجستير بعنوان " تحضير الميزانية العامة في الجزائر " ، من إعداد الطالب محمد خلاصي ، والتي تم مناقشتها سنة 1988 بكلية الحقوق بجامعة الجزائر ، أين تم دراسة إجراءات إعداد الميزانية العامة وكيفية تنفيذها .

خطة الدراسة :

للإجابة عن الإشكالية المطروحة والتساؤلات المتفرعة عنها ، ارتأينا تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول ، فصل تمهيدي بعنوان مدخل إلى الميزانية العامة، وفيه نتطرق إلى مفهوم الميزانية العامة في المبحث الأول ، والمبحث الثاني خصصناه لأنواع الميزانية العامة ومبادئها ، وفي المبحث الثالث والأخير نتناول مكونات الميزانية العامة وأهميتها .

وفي الفصل الأول نتناول القواعد العامة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة ، وفيه نتطرق إلى الإطار التنظيمي للميزانية العامة في المبحث الأول ، وإلى إجراءات تحضير واعتماد الميزانية العامة في المبحث الثاني ، وفي المبحث الثالث والأخير من الفصل الأول نتناول تنفيذ الميزانية العامة . أما الفصل الثاني فقد خصصناه لأجهزة الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الدولة ، وهو ينقسم بدوره إلى ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الأول الرقابة المالية الإدارية ، وفي المبحث الثاني الرقابة المالية القضائية ، أما المبحث الثالث والأخير نتناول الرقابة المالية السياسية .

وعليه كان تفصيل الخطة كالتالي :

مقدمة :

فصل تمهيدي : مدخل إلى الميزانية العامة

المبحث الأول : مفهوم الميزانية العامة

المبحث الثاني : أنواع الميزانية العامة ومبادئها

المبحث الثالث : أهمية الميزانية العامة ومكوناتها

الفصل الأول : القواعد العامة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة

المبحث الأول : الإطار التنظيمي للميزانية العامة

المبحث الثاني : إجراءات تحضير واعتماد الميزانية العامة

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة

الفصل الثاني : أجهزة الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الدولة

المبحث الأول : الرقابة المالية الإدارية

المبحث الثاني : الرقابة المالية القضائية

المبحث الثالث : الرقابة المالية السياسية

خاتمة .

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

وحتى يمكننا الإلمام بمفهوم ميزانية الدولة وما تتضمنه من عناصر كبرى والقواعد التي تحكم عمليات تنفيذها ، فإنه يترتب علينا التعرض لمفاهيم عامة حول ميزانية الدولة ثم محتواها قبل استعراض المبادئ الكبرى للمحاسبة العمومية ، لذا سنحاول التعرض ضمن هذا الفصل لبعض تعاريفها وكذا التعريف المعتمد ضمن الفضاء القانوني الجزائري ، ثم خصائصها التي تميزها عن باقي الموازنات وأيضا القواعد العامة التي تحكمها .

ومن أجل ذلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كالآتي :

المبحث الأول : مفهوم الميزانية العامة

المبحث الثاني : أنواع الميزانية العامة ومبادئها

المبحث الثالث : أهمية الميزانية العامة ومكوناتها .

المبحث الأول : مفهوم الميزانية العامة

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها مع التطرق إلى خصائصها وطبيعتها القانونية ، وهذا ما سنتناوله في المطالب الموالية .

المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة

بصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج انفاقية محددة ، وبمعنى أكثر تحديداً فإن هذا العرف التاريخي تضمن أن لا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب ، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضاً¹.

وتعود فكرة الموازنة في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688 أين تم إقرار "وثيقة الحقوق" والتي جرى بها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيما كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب وشملت أوجه الإنفاق ، فلم يعد الأمر سرا من أسرار الدولة².

ومع قيام الثورة الفرنسية عام 1789 تم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على فكرة ومضمون الموازنة العامة ، حيث امتد حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب والأموال العامة ، كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض أي ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة ، ولجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ، ومنذ ذلك الوقت بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي .

أما الميزانية في الدولة الإسلامية فكانت عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله - صلى الله عليه وسلم - من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة ، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله ، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات³.

المطلب الثاني : تعريف الميزانية العامة

تعرف الميزانية أو الموازنة المقابلة للكلمة الانجليزية " Budget " بأنها عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تحدد بسنة ، بحيث تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان ، " المالية العامة مدخل تحليلي معاصر " ، الدار الجامعية ، بيروت ، لبنان ، 2008 ، ص 567 .

² - عبد اللطيف قطيش ، " الموازنة العامة للدولة " ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2005 ، ص 8 .

³ - علي زغدود ، " المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ، ص 67-68 .

وقد عرفها الدكتور منيس سعد عبد الملك ، على أنها (الموازنة) " تقدير مفصل ومعتمد لمصروفات الدولة وإيراداتها لفترة مقبلة من الزمن ، وقد أصبحت الآن الأداة الرئيسية التي تستخدم في السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية " .⁴

كما اعتبر إبراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة في مؤلفه مبادئ المالية العامة ، على أنها " أداة لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية واجتماعية لفترة سنة مالية مقبلة تستخدمها الدولة ، وتعتبر أداة رئيسية لذلك " .

في حين عرف الدكتور حسين مصطفى حسين الميزانية العامة بأنها " وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة " .⁵

أما المشرع الجزائري فقد اعتمد التعريف المبسط للميزانية العامة ، من خلال المادة 06 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية بان " الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا في قانون المالية والموزعة تبعا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول ، تمثل الميزانية العامة للدولة " ، وتطور هذا التعريف ليصبح بنص المادة 03 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية الذي اعتبر الميزانية أو الموازنة أنها " الوثيقة التي تتوقع وترخص لسنة مدنية ، مجمل الإيرادات والنفقات للميزانية العامة للدولة بما فيها نفقات التسيير ونفقات الاستثمار والتجهيز ورأسمال " .

ومنه يمكن تعريف الميزانية على أنها " توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة " .

المطلب الثالث : خصائص الميزانية العامة وطبيعتها القانونية

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى خصائص الميزانية العامة ثم معرفة طبيعتها القانونية .

الفرع الأول : خصائص الميزانية العامة

أولا : الميزانية العامة توقع (**prévision**) : تعتبر الميزانية بمثابة وثيقة تنبؤ للسلطة التنفيذية ، عن ما تتوقع إنفاقه خلال السنة المالية القادمة وما تنتظر أن تحصله من إيرادات مالية لتغطية تلك النفقات ، يتم إعداد هذه الوثيقة وتعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها ، لتصبح بمثابة برنامج عمل الحكومة للفترة المعنية القادمة ، ويعكس هذا البرنامج توجهاتها وسياساتها في شتى المجالات خاصة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي .

ثانيا : الميزانية العامة إجازة أو ترخيص (**Autorisation**) : تعتبر المصادقة على توقعات الحكومة من قبل السلطة التشريعية اعتمادا للإيرادات المحتمل تحصيلها وللنفقات المتوقعة صرفها ، فهذه المصادقة

⁴ - علي زغدود ، المرجع السابق ، ص 69 .

⁵ - حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة " ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1992 ، ص 75 .

تعتبر بمثابة إجازة أو ترخيص ممنوح للسلطة التنفيذية أو الحكومة بمباشرة والشروع في تنفيذ الميزانية ، وذلك بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات في الحدود التي حددتها إجازة السلطة التشريعية ، وهذه الطريقة تمارس المجالس النيابية إحدى أهم وظائفها ، ألا وهي الرقابة على أعمال الحكومة.⁶

تجدر الإشارة انه عمليا الإجازة الممنوحة للحكومة تتعلق بجانب النفقات لان الإيرادات لا تحتاج لترخيص ، بل هي واجبة التحصيل طبقا للقوانين والتنظيمات التي نشأت بموجبها حقوق الدولة على الغير

ثالثا : الميزانية العامة تعبر عن السياسة العامة للدولة وأهدافها الاقتصادية والمالية : لا تتوقف الميزانية العامة عند كونها تقدير للإيرادات والنفقات فقط بل هي وسيلة تأثير للدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية وغيرها للمجتمع ، من خلال المكونات والعناصر المختلفة للميزانية العامة بطرقها الإيرادات والنفقات ، فهي الإطار الذي تنعكس فيه التوجهات والاختيارات والأهداف المنشودة للدولة (السلطة التنفيذية) .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للميزانية

ثار الجدل ولا يزال حول الطبيعة القانونية للميزانية واختلف المفكرون في نظرتهم لهذا الموضوع ، فمنهم من يرى أنها ليست من الأعمال القانونية إذ أنها لا تتضمن كل خواص الصنعة القانونية وأنها لا تعدو أن تكون سند أو وثيقة أو صكا أو برنامجا ، وبذلك فهي عبارة عن تصرف إداري بحت ، وهو يدخل ضمن صلاحيات الحكومة الموكول إليها تطبيق القوانين وإدارة المصالح ، والحقيقة أن الميزانية تتألف من قانون المالية ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقه به ، ففي القانون تقدير لمجموع الإيرادات والنفقات السنوية ورخصة تمنحها السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية تتولى بموجبها تحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات وفقا لما هو محدد في قانون المالية ، وهو ما يضيف عليها في الواقع الحياة القانونية خلافا لما ذهب إليه أصحاب الرأي الراض لطبيعتها القانونية ، إذن فالميزانية عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة وهو تقدير يمتد عادة لفترة زمنية مقبلة ، غالبا ما تكون سنة .

ومن هنا انطلق أصحاب الرأي الثاني والقائل باعتبار الميزانية قانونا من حيث الشكل لكونها تمر أثناء عملية التحضير بنفس المراحل والشكليات التي يمر بها أي قانون ، أما من حيث الموضوع فإنها تعتبر من الأعمال الإدارية لما تتضمنه من تقدير للإيرادات والنفقات الضرورية لسير مختلف الأجهزة والمصالح العامة في الدولة ، ويبقى لكل من الرأيين حجته وفلسفته ، وخاصة إذا ما علمنا أن اغلب الدساتير بدورها غير متفقة على هذه النقطة ، إنما الشيء الذي استقر الرأي عليه في الغالب الأعم ، هو أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد الميزانية واقتراح القوانين القاضية بإحداث الموارد الجديدة وتحديد أوجه إنفاقها وان يكون للسلطة التشريعية حق المناقشة والمراقبة ، مما يجعل الصلاحيات بين السلطتين موزعة بصورة واضحة ن فالحكومة تعد الميزانية والمجلس يزكها والحكومة تنفذها والبرلمان

⁶ - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، " المالية العامة " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2003 ، ص 87 .

يراقب سلامة التنفيذ ، إنها ثنائية يقرها الواقع المعيش ، وتدعمها الممارسات العملية في واقعنا السياسي والتشريعي بصفة عامة.⁷

هذا من جهة ومن جهة ثانية تبين بما لا يدع مجالاً للشك بأنها كعمل تشتمل على الطبيعتين القانونية ، لأنها تؤدي وفقاً لنفس الإشكال والإجراءات التي يتم بها إعداد النصوص القانونية ، ثم أنها نفسها تؤول في النهاية إلى قانون - قانون المالية والميزانية ، كما أنها تصرف إداري لما تتضمنه من تقدير للإيرادات والنفقات الضرورية لسير مختلف مصالح الدولة بصورة أعم .

المبحث الثاني : أنواع الميزانية العامة ومبادئها

بعد التطرق لتعريف وخصائص الميزانية العامة للدولة ، ندرج فيما يلي أنواعها وأهم القواعد والمبادئ التي تخضع لها الميزانية عبر مراحلها وهذا من خلال مطلبين ، نتناول في المطلب الأول أنواع الميزانية العامة ثم نتطرق إلى المبادئ التي تحكمها في المطلب الثاني .

المطلب الأول : أنواع الميزانية

مرت الميزانية العامة أثناء تطورها بعدة مراحل ، لذا ظهرت عدة أنواع لها منها ما هو تقليدي ومنها ما هو حديث ، ونذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كالاتي :

الفرع الأول : الميزانية التقليدية (ميزانية البنود)

هي أول الميزانيات التي تم استخدامها ولا زالت تستخدم في وقتنا الحاضر في بعض الدول ، خاصة النامية منها ، وهي عبارة عن وثيقة واحدة يتم حصر النفقات والإيرادات فيها بصورة مفصلة ، بناء على تبويبها إلى مجموعات ثم بنود وموارد حسب الغرض منها ، ليتم اعتمادها من طرف السلطة التشريعية ، ومراقبتها لمصادر الإيرادات وأوجه النفقات مع مراعاة التوازن الحسابي لها ، ومن مزاياها أنها تضع حداً للفوضى في إنفاق وتحصيل المال العام ، كما أنها تتطلب موافقة السلطة التشريعية عليها ، غير أنه يعيب عليها التشدد في عملية الإنفاق والحصول على الإيرادات ، خوفاً من المراقبة والمحاسبة وإغفالها جانب الانجاز في العمل.⁸

الفرع الثاني : ميزانية الأداء والبرامج

بدأ العمل بهذا النوع من الميزانية بعد الحرب العالمية الثانية ، بحيث أنها تختلف عن الميزانية التقليدية ، إذ أنها تتضمن مجموع الانجازات والخدمات التي تقوم بها الدولة ، بمعرفة حجم النتائج للأعمال الحكومية والجدوى الاقتصادية من كل مشروع ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية لها ، أي أنها

⁷ - محمد خلاصي ، " تحضير الميزانية العامة في الجزائر " ، مذكرة ماجستير ، تحت إشراف : د. علي زغدود ، جامعة الجزائر ، معهد الحقوق ، ص 42 .

⁸ - فليح حسن ، " المالية العامة " ، الطبعة الأولى ، جدارا للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديثة ، الأردن ، 2008 ، ص 317 .

تكون مبنية على أهداف مسبقة ومحددة من عمليات التحصيل والإنفاق ، ومن مزايا هذه الميزانيات أنها تتناسب مع حجم العمل الذي تقوم به الدولة ، مما يسهل تنظيمه وتحديده ، كما أنها تكون دقيقة في أدائها مما تحول إلى عيب فيما نتيجة أن درجة إمكانية تطبيقها تبقى صعبة بالنظر للإمكانات والمؤهلات التي تتطلبها.⁹

الفرع الثالث : ميزانية البرمجة والتخطيط

يعتبر هذا النوع من الميزانية أداة لرسم السياسة الاقتصادية ، فهي تقوم مسبقا بتحديد جميع الأهداف ومن ثم تحديد الأهداف المراد تحقيقها حسب الأولويات ، وتعيين وتحديد البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف ، مع تحديد التكاليف والمدة اللازمة لكل برنامج مسطر ، وبذلك تحدد الفترة الزمنية لها حسب الخطة الاقتصادية المتبعة ، ومن مزاياها أنها تجمع بين الوظائف الأساسية للميزانية المتمثلة في التخطيط ، الرقابة والمحاسبة ، وتساعد على وضع التخطيط ، وبالتالي تطبيق المخططات التنموية ، كما تسمح بقياس المنفعة الناتجة عن كل برنامج أو نشاط ، وما يقابلها من مدخلات ومخرجات ، إلا انه يصعب تطبيقها خاصة في الدول النامية لما تحتاج اليه من مؤهلات وخبرات في كثير من المجالات ، بالإضافة إلى صعوبة اختيار البرامج اللازمة لكل هدف وصعوبة اختيار حتى الأهداف فيما بينها.¹⁰

الفرع الرابع : الميزانية الصفرية

يعتمد هذا النوع من الميزانيات تمويل البرامج وتوفير الأموال اللازمة لها دون الأخذ بعين الاعتبار لما تم صرفه عليها سابقا ، أي أنها تبدأ من نقطة الصفر وكأن تلك البرامج جديدة أو لم تكن موجودة من قبل ، أي أنها تحدد تكلفة كل برنامج في بداية السنة المالية حتى ولو كان البرنامج يحتاج لسنوات لتحقيقه

ومن خلال ما سبق نستخلص إن الميزانية ليست أداة محاسبية فقط تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية ، وإنما هي أيضا وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة .

المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العامة

تتطلب عمليات تحضير وتنفيذ الميزانية العامة احترام بعض القواعد والضوابط من اجل ضمان السير السليم للميزانية العامة ، تتلخص أهم هذه القواعد في أربعة مبادئ أساسية هي : مبدأ السنوية ، مبدأ الوحدة ، مبدأ العمومية ومبدأ التوازن .

الفرع الأول : مبدأ السنوية

أولا : التعريف بالمبدأ : بناء على مبدأ السنوية فان تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية والمصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية تتم سنويا أيضا ، كما أن المدة المحددة لتنفيذ عمليات

⁹ - لعمارة جمال ، " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر " ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص 186

¹⁰ - لعمارة جمال ، المرجع السابق ، ص 206 .

الميزانية تكون سنوية وحسب المادة 03 من القانون 84-17 فإنه " يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية ، بمجمل موارد الدولة وأعبائها ... " ¹¹ ، وحسب المادة 03 من القانون 90-21 فإنه " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها " ¹² .

ثانيا : استثناءات المبدأ :

1- ترحيل الاعتمادات : تقتضي هذه التقنية إمكانية إعادة تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك للسنة الماضية غير أن هذه الإمكانية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات ، فبالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع (فمدتها تفوق السنة) ، أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية ، غير أن هذه التقنية قليلة الاستعمال ، وفي الجزائر لم تعد متاحة إلا بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA .

2- الاثني عشر المؤقت : في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند بداية السنة المالية المعتمدة ، أي تأخر في التصويت نظرا لظروف ما فإنه : ¹³

- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

ا/ بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق

ب/ بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية السابقة ، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر .

ج/ بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير ، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة .

3- عمليات برامج التجهيز العمومي : تعد هذه العمليات استثناءا هاما لمبدأ سنوية الميزانية العامة في الجزائر ، وبعض العمليات المالية وخصوصا الاستثمارات العمومية لا يمكن منطقيا تبنيها وتنفيذها في آجال قصيرة نسبيا لا يتعدى مداها السنة الواحدة ، وعليه يصبح أمر تجزئتها إلى شرائح تتلاءم والتطبيق الصارم لقاعدة السنوية قليل العقلانية وخطير ، ومن هنا يأتي التمييز الأساسي في النظام المالي الميزاني الجزائري بين رخص البرامج واعتمادات الدفع ، إذ تسجل نفقات التجهيز العمومية و نفقات الاستثمار والنفقات بالرأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج " Autorisation de programme " وتعرف ب AP وتنفذ باعتمادات الدفع " Credit de paiement " .

* تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة ، وتبقى صالحة دون أي تحديد لقيمتها حتى يتم إلغائها .

* بينما تمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن للأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة . ¹⁴

¹¹ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، ج ر ، العدد 28 ، الصادرة في 10 جويلية 1984 .

¹² - قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر ، العدد 35 ، الصادرة في 15 أوت 1990 .

¹³ - أنظر المادة 69 من القانون 84-17 .

4- القوانين المالية التكميلية : هي عبارة عن قوانين تسلك نفس المسار الذي يسلكه قانون المالية الأساسي وتأتي هذه القوانين لتكمل أو تعدل أو تنشئ أو تلغي بندا من بنود قانون المالية الأساسي .

الفرع الثاني : مبدأ الوحدة :

أولا : التعريف بالمبدأ : يقصد بمبدأ الوحدة أن تدرج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي ، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية¹⁵ ، والهدف من إظهار الميزانية في بيان موحد لكافة النفقات والإيرادات هو :

- سهولة الاطلاع على المركز المالي للدولة

- سهولة إحكام الرقابة على بنود الميزانية ، ومن ثم النشاط المالي للحكومة من قبل السلطة التشريعية

- سهولة دراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة .

ثانيا : استثناءات المبدأ :

1- الميزانية الملحقة : يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية الاعتبارية ، والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن¹⁶ ، وهي ميزانيات يستند عليها حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو إداري ، حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بميزانية الدولة ، وبالتالي نجد أن هذه المرافق تتمتع بالاستقلال المالي دون التمتع بالاستقلال القانوني لأنها تظل مرتبطة بالشخصية الاعتبارية للدولة ، وتعتبر الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات الميزانية الوحيدة الملحقة بميزانية الدولة في الجزائر .

2- الحسابات الخاصة للخرينة العمومية : شرع في استخدام الحسابات الخاصة بموجب المادة 06 من المرسوم 320/65 والمتضمن قانون المالية لسنة 1966 ، ويقصد بهذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ، ولا تعتبر إيرادات عامة ويسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة .

وفي الجزائر تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية وتجمع في خمس (05) فئات¹⁷ :

- حسابات التجارة

- حسابات التخصيص الخاص

- حسابات التسبيقات

- حسابات القروض

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية .

¹⁴ - لعمارة جمال ، المرجع السابق ، ص ، 89 .

¹⁵ - عباس محرز ، " اقتصاديات المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003 ، ص 398 .

¹⁶ - انظر المادة 44 من القانون 84 - 17 .

¹⁷ - انظر المادة 48 من القانون 84 - 17 .

وفي سنة 2000 بعد تعديل قانون 84-17 أصبحت عبارة عن ست (06) حسابات وذلك بإضافة حساب الإصلاحات الاقتصادية .

أ/ حسابات التجارة : تتضمن العمليات التي تكون ذات طابع تجاري أو صناعي والتي تقوم بها بصفة ثانوية بعض مصالح الدولة ، والتي لا تشكل النشاط الرئيسي لهذه المصالح .

مثال : حساب رقم 004-301 الذي يصف عمليات شراء وبيع السيارات من طرف مصالح أملاك الدولة .
ب/ حسابات التخصيص الخاص : تدرج في هذه الحسابات العمليات الممولة بواسطة موارد خاصة على اثر إصدار حكم في قانون المالية ، ويمكن أن تمول حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبنية في قانون المالية .¹⁸

ج/ حسابات التسبيقات : تسجل هذه الحسابات عمليات منح أو تسديد تسبيقات على المدى القصير- سنتين كحد أقصى - المنجزة من طرف الخزينة العمومية .

د/ حسابات القروض : تصور هذه الحسابات القروض لمدة تفوق الأربع سنوات الممنوحة من طرف الدولة وأهمها تلك الممنوحة لحكومات أجنبية .

هـ/ حسابات التسوية مع حكومات أجنبية : وترتبط بالعمليات التي تم إجراؤها تطبيقا لاتفاقية دولية مصادق عليها .

و/ حسابات الإصلاحات الاقتصادية (المشاركة أو المساهمة) : تتضمن الاعتمادات المالية التي تتضمنها الميزانية فيما يتعلق بعمليات الإصلاح الاقتصادي المرتبطة بتطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

3- الميزانيات المستقلة : هي الميزانيات الخاصة بالمرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة حيث يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة .¹⁹

الفرع الثالث : مبدأ العمومية :

أولا : التعريف بالمبدأ : إن عمومية الميزانية مبدأ مكمل لمبدأ وحدة الميزانية ويعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقايضة بين الاثنين .

ويحتوي في مجمله على قاعدتين أساسيتين :

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات : بموجب المادة 08 من قانون 84-17 فإنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية بلا تمييز ، وحسب نفس المادة فإنه يمكن أن تستثنى من هذه القاعدة :

- الميزانيات الملحقة ،

- الحسابات الخاصة للخزينة ،

¹⁸ - حسين الصغير ، " دروس في المالية والمحاسبة العمومية " ، دارالمحمدية ، الجزائر ، 2001 ، ص 111 .

¹⁹ - عباس محرز ، المرجع السابق ، ص 401 .

- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة ، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات .

2- قاعدة تخصيص الاعتمادات : تعني هذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي ويترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة.²⁰

الفرع الرابع : مبدأ التوازن :

أولا : التعريف بالمبدأ : يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة تقديرات النفقات العامة مع جملة تقديرات الإيرادات العامة ، وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور الجزائري 1996 حينما نصت على مايلي : لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.²¹

ثانيا : التوازن المالي والتوازن الاقتصادي : يعني توازن الميزانية تحقيق التوازن الحسابي أو المالي بين جانبي الميزانية العامة وتجنب العجز أو الفائض ، أما التوازن الاقتصادي أو الاجتماعي فيحدث تلقائيا ، وقد ظل التقليديون متمسكون بهذه القاعدة وذلك بسبب نظرهم لدور الدولة القائمة على عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي وان تتبع سياسة مالية محايدة ، ورفضون بشدة لحالة الفائض في الموازنة إذ يفسرونه بالتعسف في فرض الضرائب ، وحالة العجز الذي يروونه سببا في زيادة حجم القروض وتحميل الأجيال القادمة أعباء إضافية ، أو تمويله عن طريق الإصدار النقدي الذي قد يؤدي إلى التضخم ، ولكن بعد تطور دور الدولة ووظائفها اثر الكساد العالمي الكبير سنة 1929 تغير الموقف من هذا المبدأ ، ليثبت الاقتصادي " كينز " إن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل مما يتطلب تدخل الدولة لتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي ، كما نادى بضرورة إحداث عجز في ميزانية الدولة عن طريق زيادة الإنفاق وبالتالي زيادة الطلب الكلي والتوسع في المشروعات (الاستثمار) ، ومحاولة تحقيق العمالة الكاملة ومنه تحقيق التوازن الاقتصادي ، وعليه لم يعد مبدأ التوازن مطلوبا في الميزانية إذ يتم التخلي عنه من اجل الوصول إلى التوازن الاقتصادي.²²

²⁰ - تومي سلامي ، " ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2002 ، ص 57 .

²¹ - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، المرجع السابق ، ص 97 .

²² - مفتاح فاطمة ، " تحديث النظام الميزاني في الجزائر " ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2010 - 2011 ، ص 72 .

المبحث الثالث : أهمية الميزانية العامة ومكوناتها

إن الميزانية ليست أداة محاسبية فقط ، تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية ، وإنما هي أيضا وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة ، وبناء على ما سبق نتناول في هذا المبحث نقطتين وهما محتوى الميزانية العامة ثم نتطرق إلى أهميتها .

المطلب الأول : محتوى الميزانية العامة

تتكون الميزانية العامة من جانبين أساسيين تتمثلان في الإيرادات العامة والنفقات العامة .

الفرع الأول : الإيرادات العامة

تعتمد الدولة على الكثير من مصادر الموارد ، هذه الأخيرة شهدت تطورا بتطور الظروف الزمنية والمكانية لنمو الدولة ولتعاظم دورها في النشاط الاقتصادي ، وتحصل الدولة هذه الموارد أساسا من الدخل القومي في أشكال مختلفة وذلك في حدود ما تسمح به المقدرة أو الطاقة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة الداخلية لمواجهة متطلبات الإنفاق العام .

ويقصد بالإيرادات العامة مجموع الدخل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة ، من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي .

أولا : تقسيمات الإيرادات العامة

1- الضرائب : تعرف الضرائب بأنها اقتطاع مالي تقوم به الدولة عن طريق الجبر من ثروات الآخرين ، ودون تطبيق مقابل خاص بدافعها ، وذلك بغرض تحقيق نفع عام .

وهي اقتطاعات جبائية تتم من طرف الدولة ، وذلك بفرض سلطتها على الأعوان الاقتصاديين الخواص ، بدون مقابل مباشر من جهتها.²³

وأهم تقسيمات الضرائب هو تقسيمها لضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة :

أ- ضرائب مباشرة : تعتبر الضريبة مباشرة إذا تم دفعها مباشرة من طرف المكلف متحملا عبئها (ضرائب على الدخل) .

ب- ضرائب غير مباشرة : تعتبر الضريبة غير مباشرة إذا اقتطعت في أي نقطة من الدورة الاقتصادية (مراحل البيع والشراء) ، يدفعها المكلف بطريقة غير مباشرة وتكون في حالة استهلاك السلع والخدمات ، حيث يتم نقل عبئها إلى المستهلك (الرسم على القيمة المضافة TVA) .

2- الرسوم : الرسم هو المقابل الذي يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه .

من خلال هذا التعريف تتضح الخصائص التالية للرسم :

²³ - طارق الحاج ، " المالية العامة " ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 1999 ، ص 100 .

* الصفة النقدية

* عنصر المقابل في دفع الرسم

* تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص .

3- الدومين : يقصد بالدومين كل ما تملكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة ، وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة²⁴ ، وعليه يقسم الدومين إلى دومين عام وخاص :

أ- دومين عام : يشمل جميع الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى ، والتي تخضع لأحكام القانون العام ، وتخصص للنفع العام مثل : الطرق والحدائق العامة ... وعادة ما لا تتقاضى الدولة ثمنا مقابل استعمال الأفراد لهذه الأموال .

ب- دومين خاص : يراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص ، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره .

4- القروض العامة : يعرف القرض العام بأنه عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد ، أو مع هيئة أو دولة أخرى ، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائد في تاريخ معين ينص عليه العقد .

وتلجأ الدولة إلى الاقتراض في حال عدم كفاية إيراداتها العامة الجارية لتغطية نفقاتها العامة ، ويمكن أن تقسم القروض من حيث صورها وأنواعها إلى تقسيمات تختلف باختلاف المعيار الذي يستند إليه التقسيم ، والذي نذكر من بينها معيار المصدر المكاني والذي يقسم القروض العامة إلى قروض داخلية وخارجية .

فيكون القرض داخليا إذا قام بالاكتتاب في سندات أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل الدولة المقترضة ، أي عندما يكون السوق المالي الذي تم فيه القرض داخل الدولة ، ويكون خارجيا حين يتم إصداره في الأسواق الأجنبية ويكتب فيه أفراد أو هيئات عامة أجنبية ، وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية .

الفرع الثاني : النفقات العامة

تعد النفقات العمومية تلك النفقات التي تنجزها الدولة ، وقد تطور مفهوم النفقة العمومية واتسع تبعا لتطور واتساع مفهوم دور الدولة ، ففي ظل المفهوم التقليدي حيث ساد دور الدولة الحارسة ، ارتبطت النفقات العامة بادوار ومهام محدودة ، اشتملت على الأمن الداخلي والخارجي والقضاء .

ليتسع بعد ذلك نطاق النفقة العمومية باتساع دائرة نشاط الدولة في إطار مفهومها الحديث " الدولة المتدخلة " ، ليظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي والاقتصادي للنفقة العمومية ، حيث أصبحت من أهم الوسائل المستعملة لتنفيذ مختلف السياسات والبرامج العمومية .

²⁴ - كردودي صبرينة ، " تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي " ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 .

فالنفقات العامة هي مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة ، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة .

أولاً : تقسيمات النفقات العامة

تنقسم النفقات العامة إلى أنواع عديدة تختلف باختلاف معيار التقسيم وأهمها مايلي :²⁵

1- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية : يقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية تلك التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية ، فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل .

أما النفقات التحويلية فهي النفقات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات ، فهي تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو مالي أو اجتماعي .

2- النفقات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية : يقصد بالنفقات الإدارية النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة ، مثل : الدفاع ، الأمن ، العدالة ، السلك الدبلوماسي .

أما النفقات الاجتماعية فهي النفقات المرتبطة بالوظائف والتدخلات الاجتماعية للدولة ، ومن أمثلتها : نفقات الصحة والتعليم ، بينما يقصد بالنفقات الاقتصادية تلك المتعلقة بخدمات الدولة ذات الطابع الاقتصادي ، كخدمات النقل والمواصلات ، وتسمى أيضا نفقات استثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها لزيادة الإنتاج القومي .

3- النفقات العادية وغير العادية : النفقات العادية هي التي تتحدد كل فترة زمنية (كل سنة) كمرتبات العاملين والمهام اللازمة لسير المرافق العامة ، أما النفقات غير العادية فهي تلك التي لا تتكرر كل سنة وبصفة منتظمة في الميزانية ، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة مثل : الحروب ، الكوارث الطبيعية والاستثمارات الكبرى .

4- النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية : يقصد بالنفقات الجارية أو نفقات التسيير تلك النفقات المستمرة اللازمة لسير المرافق العمومية للدولة ، وتمثل مرتبات الموظفين ولوازم الإدارة والخدمات كالتعليم والقضاء والأمن وغيرها ، وتسمى بالمصروفات الجارية باعتبارها دورية وتكرر سنويا وبانتظام . أما النفقات الاستثمارية فتضم الإنفاق على الأصول الرأسمالية الثابتة التي يزيد عمرها العادي عن عام واحد ، والتي تزيد قيمتها عن حد أدنى معين وتستعمل لغرض الإنتاج .

²⁵ - عمر يحيوي ، " مساهمة في دراسة مالية " ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 ، ص 39 .

المطلب الثاني : أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة للدولة من حيث :

الفرع الأول : أهميتها السياسية :²⁶

إن اعتماد الميزانية من قبل البرلمان ، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة ، وإن احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية ، كما أن الميزانية بما تتضمنه من مؤشرات اتفافية وموارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع ؛ ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة اقتصادية واجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين .²⁷

الفرع الثاني : أهميتها الاقتصادية :

للميزانية العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي في الدولة وذلك عن طريق استخدام السياسة الانفاقية الايرادية .

تعكس الميزانية العامة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات مختلف الدول ، فهي أداة تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي ، بل لها آثار في كل حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعها وقطاعاته .²⁸

فالميزانية العامة تعكس فلسفة الدولة وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها ، فالتوسع في النفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد ، حيث أن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه .

إذا الميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية ، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها ، أي النفقات والإيرادات من أجل إشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها ، فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة ، أي الميزانية والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش ... بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية ، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية .

²⁶ - محمد إبراهيم الوالي ، " دروس في المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص 22 .

²⁷ - درواسي مسعود ، " السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990 - 2004 " ، أطروحة دكتوراه ،

جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2005-2006 ، ص 137 .

²⁸ - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، المرجع السابق ، ص 90 .

الفرع الثالث : أهميتها الاجتماعية :

إن أهمية الميزانية الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الاجتماعي ، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الاجتماعي ، مدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات التعليمية ، وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحلها وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء ... وغيرها من الخدمات .

كذلك في مجال إعادة توزيع الدخل القومي ، حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد ، وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الاجتماعية.²⁹

²⁹ - مفتاح فاطمة ، المرجع السابق ، ص 43 .

خلاصة الفصل التمهيدي :

مهما تعددت التعاريف والمفاهيم ، فهي تتفق في مجملها على أن الميزانية العامة بيان مالي لمختلف العمليات المالية للدولة ، من خلال رصد الإيرادات العامة وبيان مجالات صرفها ، من اجل تحقيق أهداف الحكومة في سبيل سد الحاجة العامة ، كما تتفق على الدور الكبير الذي تلعبه الميزانية في تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة .

وفي سبيل أداء الميزانية العامة للدور المنشود منها ، ظهرت لها عدة أشكال وأساليب تختلف من حيث طريقة هيكله وبرمجة أعمالها ، ارتبط كل شكل منها بفترة معينة ، تمثل في مجملها مراحل تطور الميزانية العامة .

وقد سعت الجهود الفكرية خلال هذه المراحل إلى البحث عن أفضل الطرق والأساليب لإعداد الميزانية العامة ، ذلك من أجل تمكين الدولة من تحقيق الكفاءة والرشادة في إدارة المال العام .

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

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

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

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

وانطلاقا من ذلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كالآتي :

المبحث الأول : الإطار التنظيمي للميزانية العامة

المبحث الثاني : إجراءات تحضير واعتماد الميزانية العامة

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة .

المبحث الأول : الإطار التنظيمي للميزانية العامة

نقصد بالإطار التنظيمي للميزانية كافة القواعد والترتيبات المتعلقة بها ، بما في ذلك القواعد والنصوص القانونية التي تحكمها ، إضافة إلى مختلف التصنيفات والتبويبات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة ، وهذا ما سنتناوله في المطالب الموالية .

المطلب الأول : الإطار التشريعي

إن النظام المالي للجزائر المستقلة بقي لفترة طويلة - إن لم نقل لحد الآن - مستمدا ومستوحى من النظام المالي الفرنسي بحكم الاحتلال الفرنسي للجزائر ، وبعد الاستقلال وبموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع والنافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 ، استمر العمل بمعظم تلك النصوص التشريعية والتنظيمية التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر ، وبداية من السنوات الأولى للاستقلال صدرت مجموعة معتبرة من النصوص التنظيمية التي عوضت النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف جوانب المحاسبة العمومية ، ولعل أهمها المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد للالتزامات ومسؤوليات المحاسبين¹.

الفرع الأول : قانون المالية الأساسي

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية ، الركيزة الأساسية والأصل الذي يعطي التوجيهات ويحدد الأحكام التي من خلالها يتم إعداد القوانين المالية السنوية ، كما يعرف كذلك بالقانون العضوي لقوانين المالية² ، حيث يضم هذا القانون :

- في بابه الأول : الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها
- الباب الثاني : تطرق للميزانية العامة وأنواعها وهيكلتها
- الباب الثالث : تطرق لأنواع أخرى من الميزانية ، وعلاقتها بالميزانية العامة
- الباب الرابع : تناول العمليات الخاصة للخزينة وكيفية تنظيمها
- الباب الخامس : تطرق لقوانين المالية ، انطلاقا من تحضيرها ، ثم التصويت عليها حتى تنفيذها
- الباب السادس : خصص لقانون ضبط الميزانية
- أما الباب السابع والأخير : تناول أحكاما مختلفة .

وقد عدل في سنة 1988 بالقانون رقم 88 - 05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم لقانون 84-17 ، وفي سنة 1989 بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم لقانون 84-17.

¹ - محمد مسعي ، " المحاسبة العمومية " ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2003 ، ص 10 .

² - المادة 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج ر ، العدد 76 ، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996 .

الفرع الثاني : قانون المحاسبة العمومية

يعتبر القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ، والمراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه ، المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر ، والذي يسمى قانون المحاسبة العمومية .

يحدد هذا القانون الأحكام العامة للتنفيذ المطبقة على الميزانية العامة ، والعمليات المالية العمومية والتي تشمل الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وكذا عمليات الخزينة ، كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ، وكذا مسؤولياتهم ، وتتمثل مراسيمه فيما يلي :

* المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، والمتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين .

* المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، والمحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين .

* المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون ، وكيفيةها ومحتواها .

* المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، والمتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين .

المطلب الثاني : تبويب الميزانية العامة

تبويب الميزانية العامة ينجلي من خلال تبويب إيراداتها ونفقاتها والتي سنتناول كلا منها على حدى .

الفرع الأول : تبويب الإيرادات العامة¹

أولا : التبويب القانوني : يستند هذا التصنيف على أساس استخدام الجماعات العمومية للقوة العمومية من عدمها في تحصيل الإيرادات العامة .

ثانيا : التبويب المالي : من خلال هذا الباب نميز بين نوعين من الإيرادات ، الإيرادات العامة النهائية وهي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية ولا تتبعها تكلفة ، مما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض ، والإيرادات العامة المؤقتة وهي تلك الأموال ذات الطبيعة المؤقتة التي ينتج عنها تكاليف ، وفي غالب الأحيان إجبارية ردها أو تعويضها .

ثالثا : التبويب الاقتصادي : حيث يرتبط بطبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها ، ومن هنا نميز مثلا في مجال الجباية بين الضرائب على الدخل ، والضرائب على الاستهلاك .

الفرع الثاني : تبويب النفقات العامة

أولا : التبويب الإداري : تصنف النفقات العامة في الجزائر إداريا حسب معيارين هما :²

¹ - لعمارة جمال ، المرجع السابق ، ص 43 - 44 .

² - انظر المادة 20 من القانون 84 - 17 .

1- التبويب حسب الوزارات : يمثل قاعدة تبويب على أساسها ميزانية التسيير في الجزائر ، حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير .

2- التبويب حسب طبيعة الاعتمادات : حيث تخصص الاعتمادات وتوزع حسب الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات ، بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها .

ثانيا : التبويب المالي : يمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من التكاليف هي :¹

1- التكاليف أو النفقات النهائية : يقصد بذلك أن يتم صرف النفقة بدون مقابل أو رجوع لها مستقبلا ، حيث أن الأغلبية العظمى لتكاليف الدولة لها طابع النفقات النهائية ، خاصة فيما يتعلق بميزانية التسيير .

2- التكاليف المؤقتة وعمليات الخزينة : تصنف العمليات المؤقتة لوحدها كونها تتميز بطابعها الزمني ، فهي تمثل جزءا من حركة الأموال الخارجة من الصناديق العمومية بصفة مؤقتة حيث تتبع لاحقا بعملية إيراد مناسبة لها ، وتدخل ضمن هذه العمليات ، العمليات المتعلقة بالخزينة ، وبالنظر إلى الطبيعة المالية الخاصة لعمليات الخزينة فإنها تقيد خارج الميزانية العامة للدولة وتدرج في الحسابات الخاصة للخزينة .

3- التكاليف التقديرية أو الضمانات : يتعلق الأمر بعمليات إنفاق القروض وتتعهد الدولة القيام بها إذا تحققت بعض الظروف ، وبالتالي إذا لم يتحقق الشرط لا تتحقق النفقة الفعلية ، واكبر مثال على ذلك هي التكاليف أو النفقات الافتراضية التي تنتج عن الضمانات التي تمنحها الدولة لبعض القروض لتسهيل إصدارها من طرف هيئة عمومية .

ثالثا : التبويب الاقتصادي : وفقا لهذا التبويب هناك معيارين :

1- نفقات التسيير ونفقات التجهيز : اعتمدت الجزائر في تقسيم النفقات على معيار الهدف من النفقة ، بتقسيمها إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز ، وهو ما يعرف بميزانية التسيير وميزانية التجهيز ، بحيث إن كل نفقة يكون الهدف منها الحصول على السلع والخدمات الضرورية لسير الإدارة والمصالح العمومية تعتبر من قبيل نفقات التسيير ، أما إذا كان الهدف منها زيادة القدرات الإنتاجية بالزيادة في تكوين رأس المال فتعتبر من قبيل نفقات التجهيز.²

2- النفقات الإدارية ونفقات التحويل : تقوم هذه التفرقة الخاصة بالنفقات العامة على أساس معيار المقابل المباشر للنفقة العامة ، وعلى العموم تهدف نفقات المصالح أو النفقات الإدارية إلى مكافأة المنافع والأدوات والخدمات المقدمة للإدارة والتي هي ضرورية لتسييرها أو تجهيزها ، أما نفقات التحويل أو إعادة التوزيع فهي نفقات تؤدي بدون مقابل مباشر وتمثل نوعا من العدالة في توزيع الدخل الوطني ، كالمخ العائلية وتعويضات الضمان الاجتماعي وغيرها .

رابعا : التبويب الوظيفي : على الرغم من أن قانون المالية لا يقدم صورة عنه إلا انه لا يعتبر مجهولا في الجزائر .

¹ - تومي سلامي ، المرجع السابق ، ص 69 .

² - كربوعي منور ، " دروس في المالية العامة " ، معهد الحقوق ، الجزائر ، 1988 ، ص 30 .

- وفي هذا الإطار تقسم الوظائف في الجزائر إلى أربعة مجموعات كبيرة:¹
- * الخدمات العامة وتضم الإدارة العامة ، العدل ، الشرطة والدفاع .
 - * الخدمات الاجتماعية والجماعية وتضم التعليم ، الصحة ، النشاط الاجتماعي والخدمات الجماعية (تعمير ، سكن ، ترفيه ...) .
 - * الخدمات الاقتصادية المتعلقة أساسا بالفلاحة ، الصناعة ، النقل وغيرها .
 - * النفقات غير القابلة للتخصيص : فائدة الدين العام ، رد القروض ، نفقات الشؤون الدينية وغيرها .

المطلب الثالث : مدونة الميزانية العامة

إن مدونة الميزانية تسمح بتقييم وتبويب عمليات نفقات وإيرادات الدولة ، ومن خلالها يتم التعبير عن اختيارات الميزانية سنويا ، وفيما يلي سنتعرض لمُدونتي نفقات وإيرادات الميزانية العامة في الجزائر .

الفرع الأول : مدونة إيرادات الميزانية

يقسم المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة إلى مايلي:²

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات
 - مداخيل الأملاك التابعة للدولة
 - التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى
 - الأموال المخصصة للمساهمات والهيايا والهبات
 - التسديد برأس المال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها
 - مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون
 - مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا
 - الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي ، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به .
- في إطار ملاحق وثيقة قانون المالية ، تدرج الإيرادات ضمن جدول يرمز له ب " الجدول ا " تحت عنوان " الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة ... " ، والذي يشتمل على مجموعتين فرعيتين ، يدعى المجموع الأول " الموارد العادية " ، الذي يضم بدوره ثلاث مجاميع جزئية وهي :
- * الإيرادات الجبائية (ضرائب ورسوم مباشرة وغير مباشرة ، حقوق التسجيل والطوابع ، حقوق جمارك)
 - * الإيرادات العادية (دخل الأملاك الوطنية ، المنتوجات المختلفة للميزانية) ،

¹ - د. لعمارة جمال ، المرجع السابق ، ص 36 .

² - انظر المادة 11 من القانون 84 - 17 .

* الإيرادات الأخرى (باقي الإيرادات كالإعانات والهبات والوصايا) .
في حين يدرج المجموع الثاني تحت عنوان " الجباية البترولية " ، التي تمثل الإيرادات الناتجة عن صادرات المحروقات¹ .

الفرع الثاني : مدونة نفقات الميزانية

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية نفقات التسيير وميزانية نفقات التجهيز :
أولاً : مدونة نفقات التسيير : تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب وعناوين ، تجمع هذه الأبواب في قسمين ، الأول يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول والثاني وجزء من الباين الثالث والرابع ، أما القسم الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث والرابع ، أي أن الباب الثالث والباب الرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات² . وتظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في " الجدول ب " الملحق بقانون المالية لكل سنة ، ويحتوي الجدول على :

- 1- نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية
- 2- نفقات غير موزعة (أعباء مشتركة) .

وتندرج تحت هاذين القسمين كما ذكرنا سابقاً الأبواب (العناوين) الأربعة وهي³ :

- أ - أعباء الدين العمومي
- ب - مخصصات السلطات العمومية
- ج - النفقات الخاصة بوسائل المصالح
- د - التدخلات العمومية .

ويتفرع كل باب بالتدرج إلى أجزاء ، فصول ، مواد وفقرات ، وبعد صدور قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة تقوم كل وزارة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لمختلف المهام ، وتصدر في مراسيم تنفيذية يطلق عليها " مراسيم توزيع الاعتمادات " .

ثانياً : مدونة نفقات التجهيز : إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات ، فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي ، مثل الزراعة ، الصناعة ، الأشغال والبناء ، النقل والسياحة⁴ .

وفي هذا الصدد نصت المادة 35 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، على أن الاعتمادات المفتوحة في إطار الميزانية العامة ، طبقاً للمخطط السنوي ، الموجهة لتغطية نفقات الاستثمار التي على عاتق الدولة للتنمية ، تصنف إلى ثلاث عناوين ، والمتمثلة فيما يلي :

¹ - علي زغدود ، المرجع السابق ، ص 31 .

² - مفتاح فاطمة ، المرجع السابق ، ص 54 .

³ - انظر المادة 24 من القانون 84 - 17 .

⁴ - د. علي زغدود ، المرجع السابق ، ص 34 .

- 1- الاستثمارات المنجزة من طرف الدولة ،
- 2- إعانات الاستثمار المقدمة من قبل الدولة ،
- 3- نفقات أخرى في شكل رأسمال .

حيث توزع الاعتمادات المتعلقة بنفقات التجهيز النهائية للمخطط السنوي على القطاعات في إطار قانون المالية ، مع إمكانية تنظيمه ، وتبين المواد 36-37-38 من القانون رقم 84-17 كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين القطاعات وذلك وفق التنظيم ، وهي عشر قطاعات مبينة كما يلي :

- قطاع 0 : المحروقات
- قطاع 1 : الصناعة التحويلية
- قطاع 2 : الطاقة والمناجم
- قطاع 3 : الفلاحة والري
- قطاع 4 : الخدمات
- قطاع 5 : قاعدة هيكلية اقتصادية واجتماعية
- قطاع 6 : التربية والتكوين
- قطاع 7 : قاعدة هيكلية اجتماعية وثقافية
- قطاع 8 : المباني ووسائل التجهيز
- قطاع 9 : أخرى .

تسجل نفقات التجهيز تحت شكل إجازات أو ترخيصات للبرامج ، ويجري تنفيذها وفق اعتمادات للدفع ، بحيث يمثل الترخيصات للبرامج الحد الأقصى للمصاريف التي يرخص للأمين بالصرف التعهد بها ، في حين تعتبر الاعتمادات للدفع بالمخصصات السنوية الممكن للأمر بصرفها ودفعها لتغطية التعهدات المبرمة في إطار ترخيصات البرامج المعنية¹.

¹ - انظر المادة 06 من القانون 90 - 21 .

المبحث الثاني : إجراءات تحضير واعتماد الميزانية العامة

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى كيفية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة في المطلب الأول ، ثم طريقة اعتماد الميزانية العامة للدولة في المطلب الثاني ثم في المطلب الثالث والأخير كيفية التصويت والمصادقة على الميزانية العامة للدولة .

المطلب الأول : إعداد وتحضير الميزانية العامة

إن مرحلة إعداد وتحضير الميزانية من أصعب مراحل إعداد قانون المالية ، لكونها تترجم الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج الحكومة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية ، وفي نفس الوقت ترجمة رقمية لهذه الاختيارات عن طريق تحديد الأهداف الواجب تحقيقها وما تتطلبه من نفقات ، والبحث في السبل والوسائل الكفيلة التي تسمح بتحصيل الإيرادات من أجل تغطية هذه النفقات وتدعيم الإستراتيجية الاقتصادية التي تسعى إليها الحكومة في آن واحد ، الأمر الذي يتطلب القيام بدراسات خاصة ودقيقة وتوفير إمكانيات ووسائل مادية ، بشرية وتقنية ، حتى تتمكن ميزانية الدولة من ترجمة وتجسيد أهداف الحكومة ، ولإعداد وتحضير ميزانية الدولة يتطلب المرور بمراحل وإجراءات متعددة ، سواء بالنسبة لميزانية التسيير أو بالنسبة لميزانية التجهيز.¹

الفرع الأول : السلطة المختصة في إعداد الميزانية

تعتبر السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة في تحضير وإعداد الميزانية ، إلا أنه بناء على المادة 119 من الدستور الجزائري لسنة 1996، يمكن كذلك للبرلمان أن يبادر بذلك ، غير أنه وبالنظر لكون ميزانية الدولة تعمل على ترجمة أهداف الحكومة مثلما اشرنا إليه سابقا ، وبالنظر لكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ برنامجها عن طريق تدخلها في كافة مجالات الاقتصاد ، ضف إلى ذلك أن جميع الإيرادات متمركزة لدى وزارة المالية ، لذا من الطبيعي أن تكون السلطة التنفيذية هي المختصة في ذلك ، بحيث وتبعاً لمهامها أسندت صلاحية إعداد الميزانية لوزارة المالية ، عن طريق المديرية العامة للميزانية ، بالتعاون والتنسيق مع المديرية التالية :

- المديرية العامة للجمارك

- المديرية العامة للضرائب

- المديرية العامة للأموال الوطنية

- المديرية العامة للخزينة ، والمديرية العامة للدراسات والتقدير.

أما عملية التحضير فتساهم فيها كل الوزارات بنسب متفاوتة ، غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الهيئة المكلفة بالتخطيط كانت هي المختصة في إعداد ميزانية التجهيز ، إلى أن صدر المرسوم التنفيذي رقم 40/98 المؤرخ في 1998/02/01 الذي حول الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين

¹ - تومي سلامي ، المرجع السابق ، ص 77 .

التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز إلى المديرية العامة للميزانية ، التي أصبحت فيما بعد هي المختصة في إعداد كل من ميزانيتي التسيير والتجهيز .

الفرع الثاني : مراحل إعداد الميزانية

تستند الحكومة لوزارة المالية صلاحية إعداد ميزانية الدولة ، حيث تقوم هذه الأخيرة عن طريق المديرية العامة للميزانية وبالتنسيق مع المديرية العامة للجمارك ، المديرية العامة للضرائب ، المديرية العامة للأموال الوطنية ، المديرية العامة للخزينة والمديرية العامة للتقدير والسياسات مع مساهمة باقي الوزارات بإعداد مشروع ميزانية الدولة بشقيها التسيير والتجهيز ، بحيث تمر ميزانية الدولة بعدة مراحل حتى تجرى المصادقة عليها وتصبح نافذة والتي نتناولها كما يلي :

أولاً : تحضير إستراتيجية السياسة المالية للدولة وإرسال المذكرة المنهجية¹

تبدأ هذه المرحلة عادة خلال الفصل الأول من السنة التي تسبق السنة المعنية بالميزانية ، حيث خلالها يتم توقع صورة الحالة الاقتصادية وتقدير احتياجات مصالح الدولة للسنة القادمة ، ومن ثم يقوم وزير المالية باقتراح على رئيس الحكومة (الوزير الأول) الإستراتيجية التي يمكن انتهاجها خلال تلك السنة في مجال الإنفاق العام ، السياسة الجبائية وكذا مستوى العجز .

تقوم المديرية العامة للميزانية بتحديد آفاق الميزانية ، وذلك بمباشرة كل مسؤول قطاع بالمديرية في إعداد مشروع أولي للميزانية للقطاع الذي يشرف عليه ، اعتماداً على خبرته وعلى توجيهات المدير العام للميزانية ، مبرراً اقتراحاته قبل أن تناقش وتجمع المشاريع الأولية على مستوى المديرية الفرعية التي تضم عدة قطاعات ، ثم مديرية ميزانية التسيير أو التجهيز ويحول أخيراً المشروع الأولي الشامل للميزانية للمديرية العامة .

بالتوازي مع ذلك تقوم المديرية العامة للتقدير والسياسات بدراسة اقتصادية تنبؤية للسنة القادمة ، انطلاقاً من المعطيات الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بالسنوات السابقة خاصة النتائج المتحصل عليها ضمن قانون ضبط الميزانية ، وتقدم احتمالات التغيرات الاقتصادية الكلية لتوجيهها للمديرية العامة للخزينة ، كما تساهم المديرية العامة للضرائب بالتعاون مع المديرية العامة للجمارك والمديرية العامة للأموال الوطنية بتقديم اقتراحات متعلقة بالإيرادات وبنيتها ، وبناءً على المعطيات المتوفرة لديه ومراعاة للتوجهات الأساسية لبرنامج الحكومة يقوم المدير العام للخزينة بإعداد مشروع الإستراتيجية المالية المقترحة للسنة القادمة ، ليوجه لوزير المالية ، موضحاً من خلاله الاختيارات المتوفرة وسبل تحقيقها وكذا مدى تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، ليقوم الوزير باقتراحه على رئيس الحكومة (الوزير الأول) وتعقد سلسلة اجتماعات وزارية مشتركة لمناقشة المشروع ، بعدها يحضر وزير المالية تقريراً عن ذلك يوجه لرئيس الحكومة (الوزير الأول) الذي بدوره بعد أن يتأكد من مراعاة الوثيقة المقدمة للأهداف والتوجهات الكبرى للحكومة ، يعطي تعليمات لوزير المالية بالانطلاق في تحضير الميزانية وفقاً للإستراتيجية المتفق عليها .

¹ - حسين الصغير ، المرجع السابق ، ص 84 .

تبعاً للإستراتيجية المتخذة ، تقوم المديرية العامة للخزينة بإعداد مذكرة منهجية ترسل لكافة الوزارات للشروع في تحضير ميزانياتها مع تحديد تاريخ أقصى لإرسالها تحتوي غالباً على قسمين ، يتضمن القسم الأول على معطيات عن الآفاق الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الحكومة لتحقيقها ، والمعطيات التي ستعد على أساسها ميزانية الدولة كسعر البترول المرجعي ، تطور النفقات ، خلق أو إلغاء مناصب الشغل ونسبة العجز ، بالإضافة إلى توجيهات مالية يجب على الوزارات التقيد بها أثناء إعداد الميزانية متعلقة بالخصوص بوجوب التقيد بالصرامة ، ترشيد الإنفاق وتحديد سلم الأولويات .

أما القسم الثاني فيحتوي على معلومات تخص كيفية إعداد ميزانية الدولة ، والشكل الذي تقدم فيه الاقتراحات حتى تكون متجانسة ، مما يسهل تجميع البيانات ومناقشتها وتحليلها مع إرفاقها بجداول خاصة لهذا الغرض ، خاصة فيما يخص حالة تنفيذ الميزانية للسنة السابقة ، تعداد المستخدمين ، حالة حضيرة السيارات ، الاعتمادات المقترحة والعمليات المراد تسجيلها ، ثم ترسلها لجميع الوزارات قصد البدء في عملية تحضير ميزانياتها ، مع تحديد تاريخ معين لإرسال تقديراتها للمديرية العامة للميزانية.¹

ثانياً : تحضير الميزانيات التقديرية للوزارات والمشروع التمهيدي لميزانية الدولة

بعد أن تتلقى الوزارات المذكرة المنهجية تنطلق في عملية التحضير ، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى اللامركزي للهيئات التابعة لها ، بعد أن تبلغها لها وترسل لها المذكرة المنهجية ، انطلاقاً من ذلك تبدأ المصالح المختصة المكلفة بالميزانية على كل المستويات بتجميع المعلومات الخاصة بميزانياتها والوثائق التبريرية المتعلقة بها.²

وتجدر الإشارة أن تقدير النفقات شبه الثابتة كرواتب الموظفين لا يطرح مشاكل كبيرة ، في حين تقدير النفقات المتعلقة بالعناصر التي تتأثر بتقلبات السوق كالسلع والخدمات تتطلب خبرة كبيرة لإعدادها ، فبعد إتمام مشاريع الميزانيات تجمع رفقة التقارير التبريرية ، وتحول بأمر من وزير القطاع للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية .

اثر تلقي مشاريع الميزانيات لكافة الوزارات بما فيها وزارة المالية وبعد التأكد من مطابقتها للمذكرة المنهجية واحترامها للسياسة المالية للحكومة وإرفاقها بكل الوثائق التبريرية ، تنطلق خلال شهري ماي وجوان مرحلة مناقشة هذه المشاريع ضمن اجتماعات تنسيقية بين ممثلي المديرية العامة للميزانية ، الذين يحرسون على الدفاع عن الإستراتيجية المتبناة في المذكرة المنهجية ، وعلى عدم تخطي مستوى أقصى من الاعتمادات من جهة ومسؤولي المصالح المكلفة بالميزانية للوزارات من جهة ثانية ، الذين بدورهم يتولون الدفاع عن اقتراحاتهم ويسعون لتحقيق أكبر قدر ممكن من الاعتمادات ، فخلال هذه الفترة الشاقة تسهر المديرية العامة للميزانية على تجسيد السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة ، واحترام سلم الأولويات في حدود حجم موارد الدولة المقدر للسنة الموالية موضوع ميزانية الدولة.³

¹ - محمود حميدات ، " دور السياسة الميزانية في تمويل التنمية (حالة الجزائر) " ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية 1994-1995 ، ص 46 .

² - انظر المادة 25 من القانون 84 - 17 .

³ - حسين الصغير ، المرجع السابق ، ص 86 .

ثالثا : مرحلة التحكيم وإعداد المشروع النهائي للميزانية

يمكن اللجوء لإجراء التحكيم في حالة نشوء خلاف حول ما تقترحه المديرية العامة للميزانية وما تطالب به الوزارة المعنية ، مع وجوب طرح النزاع باحترام التنظيم السلمي ، وذلك بمروره ابتداء من المديرية الفرعية للقطاع ثم المديرية المختصة ووصولاً للمديرية العامة للميزانية ، كل يحاول إيجاد حل له في حدود صلاحياته ، فإذا لم يفض الخلاف عند هذا المستوى يعد ملف يرسل لوزير المالية لدراسته مع الوزراء المعنيين والفصل فيه ، علماً أنه قد يصل التحكيم إلى غاية رئاسة الحكومة ، خاصة في العناصر ذات الأهمية الإستراتيجية وهذه الأخيرة تحدد حدود قصوى للنفقات لا ينبغي تعديلها¹.

بانتهاؤ مرحلة التحكيم في الخلافات ، تقوم الوزارات بتعديل مشاريع ميزانياتها وتعيد إرسالها للمديرية العامة للميزانية ، حيث تتولى المديرية الفرعية للدراسات والتلخيص بتجميعها في وثيقة واحدة تشكل مشروع ميزانية الدولة التي تمثل بدورها مشروع جزئي من مشروع قانون المالية الذي يتم تحضيره هو الآخر على مستوى المديرية العامة للميزانية ، قبل أن يرسل للأمانة العامة للحكومة مع نسخة لكافة الوزارات ، حيث يتم مناقشته وإجراء التعديلات عليه على التوالي على مستوى مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء ، قبل أن يحول للمجلس الشعبي الوطني لإثرائه والمصادقة عليه .

الفرع الثالث : طرق تقدير النفقات والإيرادات

هناك عدة طرق لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية العامة للدولة تتبعها السلطات التنفيذية من أجل تقليص الفرق بين ما يتم تقديره وما يكون عليه الواقع ، من أجل تنفيذ السياسة المالية المسطرة دون حدوث أي اضطرابات سواء كانت نتيجة لزيادة في النفقات أو لنقص في الإيرادات ، أو لكليهما معا .

أولاً : تقدير النفقات²

يقوم كل مرفق بتحديد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة ، مضاف إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة ، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالاعتمادات باستخدام عدة طرق :

1- الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية : تتمثل الاعتمادات المحددة في تلك الاعتمادات التي يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية كمرتبات وأجور الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها ، أي التي تكون لها خبرة في تقدير نفقات مستعملة ، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لها ، أما الاعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها علو وجه التقريب ، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد ، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتمادات التقديرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية .

¹ - تومي سلامي ، المرجع السابق ، ص 82 .

² - عباس محرز ، المرجع السابق ، ص 421 - 422 .

2- اعتمادات البرامج : وهي تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين :
 1- الطريقة الأولى : يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى ، مع العلم انه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة ، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة باعتماد الربط .
 ب- الطريقة الثانية : يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية ، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ، ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، وتسمى هذه الطريقة باعتماد البرامج .
 ثانيا : تقدير الإيرادات

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية ، إذ انه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية ، التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من اجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة ويتم تقديرها بعدة طرق وهي :
 1- طريقة التقدير الآلي : إذ تتميز هذه الطريقة باعتمادها على إيرادات السنة ماقبل الأخيرة ، ثم تعدل فيها حسب تطورات الحالة الاقتصادية والنقدية للدولة ، إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت .

ويعود السبب في اختيار السنة ما قبل الأخيرة هو كونها آخر سنة تم التعرف على الحساب الختامي لها ، في حين أن السنة الأخيرة تكون لم تنته بعد لان مشروع الميزانية للسنة المقبلة ينجز قبل نهاية السنة السارية .

بعد ذلك يتم زيادتها بمعدل معين إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي ، أو بعد تخفيضها بمعدل محدد ، إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقعا¹ .

2- طريقة التقدير المباشر : تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة ، بناء على هذه الدراسة المباشرة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية لموضوع الميزانية الجديدة ، وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات ، فان السلطة المختصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع ، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ، ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والمتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون اقرب من الواقع² .

¹ - حسين الصغير ، المرجع السابق ، ص 123 .

² - لطفي زعباط ، " المكونات الأساسية لميزانية الدولة وأسباب العجز الميزاني " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2002-2003 ، ص 164 .

المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العامة

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

* تقرير تفسيري حول التوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصلة وأفاق المستقبل ، مبينا على الخصوص قائمة تقديرية للإيرادات بالعملة الصعبة معبر عنها بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات .
* ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي :

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب ، لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة ، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ، مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات

- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة مبينة مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية
- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية الحالية .

إن الهدف من إرسال المشروع إلى البرلمان يدخل في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه الدستور ، ومراقبة السلطة التشريعية لعمل السلطة التنفيذية³ ، مع التأكد من مدى مطابقة قانون المالية والسياسة المالية للحكومة للبرنامج الحكومي الاقتصادي والاجتماعي الذي صادق عليه البرلمان .

الفرع الأول : مراحل اعتماد الميزانية

يتم اعتماد الميزانية من خلال عدة مراحل هي :

أولا : مرحلة المناقشة العامة

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

يدخل مرور قانون المالية ومناقشته ، ثم المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه ضمن الإطار العام للمراقبة التي تجرئها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من جهة ، وللتأكد من تطابق السياسة المالية المتخذة مع برنامج الحكومة الذي يكون قد صادق عليه البرلمان سابقا إبان تنصيب الحكومة من جهة ثانية⁴ .

¹ - انظر المادة 67 من القانون 84 - 17 .

² - انظر المادة 68 من القانون 84 - 17 .

³ - انظر المادة 62 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

⁴ - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، المرجع السابق ص 102 .

ثانيا : مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة

بعد أن يتلقى رئيس الغرفة الأولى مشروع قانون المالية يعرضه على لجنة المالية والميزانية¹ لدراسته وإثرائه ، وذلك قصد تسهيل المهمة على باقي أعضاء المجلس وتقديم المساعدة لهم في تبسيطه ، بحكم عدم تخصص الكثير من الأعضاء في هذا المجال ، كما يمكن للجنة أن تستعين بخبراء في الميدان أو بخدمات بعض المؤسسات العمومية المختصة مثل مجلس المحاسبة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، كما تقوم بالاستماع لوزير المالية وأعضاء الحكومة الآخرين² ، وتعد تقرير مفصل يتناول السياسة الاقتصادية والاجتماعية المقترحة من طرف الحكومة ضمن مشروع قانون المالية ، بالإضافة إلى التعديلات التي تقترحها والتي لم يفصل بشأنها مع ملاحظات اللجنة ، يقوم بإعداده مقرر اللجنة الذي يقوم بعرضه فيما بعد على أعضاء المجلس في جلسة علنية³ ، أين يبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص هذا المشروع على أساس تقدير اللجنة المالية .

ثالثا : مرحلة المناقشة النهائية

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

¹ - انظر المادة 177 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

² - انظر المادة 133 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

³ - انظر المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

وتجدر الإشارة أن الدستور قلص من صلاحيات السلطة التشريعية في إجراء التعديلات في الحالتين الآتيتين¹:

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

المطلب الثالث : التصويت والمصادقة على الميزانية

يتم التصويت على مشروع قانون المالية مادة بمادة وفقا للنظام الداخلي للبرلمان ، أما بالنسبة لميزانية الدولة فيتم التصويت عليها بصفة إجمالية ، كما يجري التصويت بصفة إجمالية على مايلي²:

- إيرادات الميزانية العامة
- نفقات التسيير موزعة على الدوائر الوزارية
- نفقات التجهيز موزعة على القطاعات
- الإيرادات والنفقات الخاصة بكل ميزانية ملحقة
- سقف النفقات المرخصة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة
- الرخص الخاصة بتمويل الاستثمارات الموزعة حسب كل قطاع .

ونظرا لأهمية التصويت الإجمالي على الميزانية العامة للدولة ، فقد خصها الدستور بفقرة خاصة تنص على التصويت على الميزانية³ ، مما يعني بمفهوم المخالفة تمتعها بنظام قانوني خاص ، وإلا ما كان لينص عليها على حدى .

وبناء على المادة 120 من الدستور الجزائري 1996 ، فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوم ابتداء من تاريخ إيداعه لديه ، وفي حالة عدم المصادقة في الآجال المحددة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بأمر رئاسي .

بعد مناقشة البرلمان ومصادقته على مشروع قانون المالية ، يحول لرئيس الجمهورية ليوقع عليه خلال أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ استلامه له⁴ ، وان كان تاريخ المصادقة لا يسمح بتطبيق أحكامه

¹ - انظر المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

² - انظر المادة 70 من القانون 84 - 17 .

³ - الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

⁴ - انظر المادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

- عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية ، فان الحكومة تواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة حسب ما يلي¹ :
- مواصلة تنفيذ الإيرادات وفق النسب والكيفية المنصوص عليها في قانون المالية المتعلق بالسنة المالية السابقة
 - مواصلة تنفيذ نفقات التسيير في حدود 1/12 شهريا ، وذلك لمدة ثلاث أشهر من مبلغ الاعتمادات المفتوحة في إطار ميزانية السنة المالية السابقة
 - مواصلة تنفيذ نفقات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ، ولكل مسير في إطار ميزانية التجهيز للسنة السابقة
 - مواصلة تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقه ، وتطبيق الأحكام التشريعية بالحسابات الخاصة للخزينة السارية المفعول قبل السنة المالية الجديدة .

يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية ويوقع عليه وينشر في الجريدة الرسمية ، ومن ثم يصبح ساري المفعول بالنسبة للسنة المالية المعنية ، إذا لم تكن له اعتراضات بشأنه ، أما إذا لم يصدره فيمكن له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في خلال ثلاثين يوم من إقراره² .

¹ - انظر المادة 69 من القانون 84 - 17 .

² - انظر المادة 127 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة

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

المطلب الأول : المبادئ العامة لتنفيذ الميزانية

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

- 1/ المبدأ الإداري " مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي "
- 2/ المبدأ القانوني " مبدأ التمييز بين الملائمة والشرعية "
- 3/ المبدأ المحاسبي " مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات . "

الفرع الأول : المبدأ الإداري " مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي "

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

فطبقاً لهذا المبدأ لا يمكن أن يكون أي شخص أمراً بالصرف وفي نفس الوقت محاسب عمومي² ، الأمر الذي يسمح بان نفرق بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي من جهة ، ونفرق بين صلاحيات كل واحد منهما من جهة أخرى ، مما يمنع على كل واحد منهما المساس بصلاحيات الآخر ، فقد ذهب المشرع إلى ابعاد من ذلك حين نص على تنافي أو عدم جواز أن يكون أزواج الأمرين بالصرف محاسبين معينين لديهم³ ، لضمان الشفافية في تسيير الأموال العمومية تسييراً عقلانياً يتماشى وأهداف الميزانية .

¹ - لجلط فواز ، " محاضرات في قانون الميزانية والمحاسبة العمومية " ، ألقيت على طلبة الماستر ، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ،

كلية الحقوق ، 2015 - 2016 ، ص 07 .

² - انظر المادة 55 من القانون 90 - 21 .

³ - انظر المادة 56 من القانون 90 - 21 .

أولاً : الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ :

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

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

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

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

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد ، المسددة من ميزانية الدولة

- رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة

- المصاريف والأموال الخصوصية (مشاريع الدولة الخاصة) .

2- الاستثناءات على المبدأ في مجال الإيرادات :

أ- الجباية نقداً : تخص الإيرادات المثبتة حسب تصريحات المدينين بها ، مثل الضرائب غير المباشرة والحقوق الجمركية .

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

الفرع الثاني : المبدأ القانوني " مبدأ التمييز بين الملائمة والشرعية "

يعني هذا المبدأ أن تترك الملائمة للأمر بالصرف ، بينما تكون الشرعية أو المطابقة من اختصاص المحاسب العمومي ، فالمقصود بالملائمة أن يتمتع الأمر بالصرف بالحرية في الاختيار والمفاضلة لدى قيامه باقتناء السلع والخدمات ، في حين تعني الشرعية سهر المحاسب العمومي على التأكد من تطابق العمليات التي يجريها الأمر بالصرف مع التشريعات والتنظيمات السارية المفعول دون التدخل في الملائمة للنفقات . فمسؤولية المحاسب العمومي تتوقف في فحص الوثائق الإثباتية للنفقات من حيث الشكل فقط ، أي مدى مطابقتها للقانون ، بينما جوهر ومحتوى هذه الوثائق فيقع على مسؤولية الأمر بالصرف ؛ ففي الواقع الشرعية ليست من اختصاص المحاسب العمومي وحده ، بل الأمر بالصرف هو الآخر مطالب بمراعاة القانون في العمليات التي يجريها ، كما أن الملائمة هي الأخرى ليست متروكة للأمر بالصرف حصراً ، بل المحاسب العمومي يلجأ لها أحياناً كأن يمنح مثلاً آجالاً للتسديد لمدين معين² .

¹ - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 07 - 08 .

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

الفرع الثالث : المبدأ المحاسبي " مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات "

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

المطلب الثاني : الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

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

الفرع الأول : الأمر بالصرف

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

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

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

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري ، والمجلس الشعبي الوطني ، ومجلس المحاسبة
- الوزراء

- الولاية ، عندما يتصرفون لحساب الولاية

- رؤساء البلديات ، عندما يتصرفون لحساب البلدية

- مسؤولو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

- مسؤولو المصالح المستفيدة من الميزانيات الملحقة

- المسؤولون المعينون أو المنتخبون للقيام بالوظائف الخاصة بتنفيذ الميزانية .

ثانيا : الأمر بالصرف الثانويون : يعتبر مسؤولو المصالح المركزية أو المصالح الغير مركزة³ على المستوى المحلي ، والذين بحكم وظائفهم يقومون بتنفيذ الميزانية أمرون بالصرف ثانويون ، بعد أن يتلقوا تفويضا بذلك من الأمر بالصرف الأساسي ، مثل المصالح الخارجية التابعة للوزارات أو المراكز الجامعية .

ثالثا : الأمر بالصرف الوحيد : هناك عمليات ذات طابع وطني ، ولكن بحكم طابعها الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفاء لتسييرها ، وعادة ما يكون الوالي الذي يعتبر في هذه الحالة الأمر

¹ - انظر المادة 23 من القانون 21/90 .

² - انظر المادة 25 من القانون 21/90 .

³ - انظر المادة 27 من القانون 21/90 .

بالصرف الوحيد ، إذ انه بموجب أحكام المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1993 أنشأت هذه الصفة الجديدة من الأمرين بالصرف¹ ، فالوالي يتصرف بصفته أمرا بالصرف وحيدا في برامج التجهيز العمومي غير المركزية والمسجلة باسمه².

فالأمور بالصرف الوحيد لا يعتبر أمر بالصرف أساسي لأنه لا يتمتع بميزانية خاصة ، فالاعتمادات التي يسيروها تابعة مباشرة لميزانية التجهيز للدولة ، ولا يعتبر أمر بالصرف ثانوي لأن الاعتمادات التي يسيروها لا تبلغ له وفق لأوامر بتفويض الاعتمادات ، بل محولة له في بداية السنة تنفيذا للبرنامج السنوي للتجهيز .
رابعا : الأمرون بالصرف المستخلفون أو المفوضون : في حالة غياب أو عذر يمنع الأمرين بالصرف سواء كانوا رئيسيين أو ثانويين من القيام بمهامهم ، يمكن لهم أن يعينوا بوثيقة قانونية من يخلفهم مع تبليغها للمحاسب العمومي ، كما يمكنهم تفويض سلطاتهم لموظفين مرسمين تابعين لهم ، مع العلم أن التفويض يسقط في حالة أي تغيير يطرأ على وظيفة المفوض أو المفوض له .

الفرع الثاني : المحاسبون العموميون

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

- دفع النفقات

- ضمان حراسة الأموال ، أو السندات ، أو القيم ، أو الأشياء ، أو المواد المكلف بها وحفظها

- تداول الأموال ، والسندات ، والقيم ، والممتلكات ، والعائدات ، والمواد

- حركة حسابات الموجودات .

وتعتبر سلطة تعيين المحاسبين العموميين من صلاحيات وزير المالية تحت السلطة الرئاسية له ، غير انه يمكن في بعض الحالات أن يقوم الأمرون بالصرف بتعيين المحاسبين العموميين على أن يتم اعتمادهم من طرف وزير المالية³ ، أو ممثليه المؤهلين لذلك مثل أمناء الخزينة في الولايات ، كما يعين أو يعتمد الأعوان المحاسبين للمجالس الوطنية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، باستثناء المؤسسات التربوية والتكوينية الذين يعتمدون من طرف أمين الخزينة الولائي المختص إقليميا بتفويض من الوزير المكلف بالمالية ، وأيضا يعين أو يعتمد باقتراح من وزير البريد والمواصلات قابضو البريد ورؤساء المراكز للبريد ، كذلك يعتمد الأعوان المحاسبين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية بالخارج⁴

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

¹ - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 08 .

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

³ - انظر المادة 34 من القانون 90-21 .

⁴ - المواد من 4 إلى 6 من المرسوم التنفيذي رقم 311-91 المؤرخ في 1991/09/07 المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين ، ج ر ،

العدد 43 ، الصادرة في 1991/09/18 .

أولاً : المحاسبون العموميون الرئيسيون : هم أولئك الذين يسألون مباشرة من طرف قاضي الحسابات ، الذي يقدمون له حساباتهم السنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم ، وعمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم .

حددت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المعدل والمتمم المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 أصنافهم وهم :

- العون المحاسب المركزي للخزينة

- أمين الخزينة المركزية

- أمين الخزينة الرئيسي

- أمين الخزينة في الولاية

- الأعوان المحاسبين للميزانيات الملحقة .

ثانياً : المحاسبون العموميون الثانويون¹ : هم أولئك الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسبون رئيسيون ، فقد حددت أصنافهم المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المتعلق بإجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وهم :

- أمناء الخزينة للبلديات

- أمناء الخزينة للقطاعات الصحية ، والمراكز الاستشفائية الجامعية

- قابضو الضرائب

- قابضو الأملاك الوطنية

- قابضو الجمارك

- محافظو الرهون .

المطلب الثالث : مراحل تنفيذ الميزانية

تمر الميزانية العامة في تنفيذها بمرحلتين هامتين هما :

الفرع الأول : مرحلة تحصيل الإيرادات العمومية

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

¹ - تومي سلامي ، المرجع السابق ، ص 92 .

² - انظر المادة 16 من القانون 90-21 .

ثانيا : التصفية : طبقا للمادة 17 من القانون رقم 21-90 فانه " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها " ، حيث تتطلب هذه المرحلة من الأمر بالصرف باعتباره المكلف بتنفيذها بنوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ ، لأنه وحسب المادة 66 من القانون رقم 21-90 فانه " لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية " ، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 79 من القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية .

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

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

الفرع الثاني : مرحلة تنفيذ النفقات العمومية

تنقسم عملية تنفيذ النفقة العامة إلى أربعة مراحل متتالية :

أولا : الالتزام بالنفقة : يعرف الالتزام حسب المادة 19 من القانون رقم 21-90 " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين " ، أي أن الالتزام هو النتيجة التي تترتب عن قرار الأمر بالصرف للقيام بعملية النفقة لضمان سير المصلحة العامة بانتظام واضطراد في حدود الميزانية ، إذ أن عملية الالتزام يجب أن تكون متبوعة بالتأشيرة القبليّة للمراقب المالي وفق ما يتطلبه التنظيم ² .

ثانيا : التصفية : هي تلك المرحلة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية ، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية ، ويتجسد هذا الإجراء عن طريق الإشهاد بأداء الخدمة على الوثيقة التبريرية من طرف المسير الذي يشهد أن مبلغ الدين يتطابق والواقعة ³ .

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

¹ - انظر المادة 18 من القانون 21-90 .

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

³ - انظر المادة 20 من القانون 21-90 .

- تعيين السنة المالية

- تعيين الفصل والمادة والسطر الميزاني عند الاقتضاء

- تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجوب النفقة على جدول إرسال الحوالات

- توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب .

رابعاً : الدفع : " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي " ¹ ، يعتبر هذا الإجراء الفعل الذي تتحرر الدولة على أساسه من دينها ، غير أن دور المحاسب العمومي لا يقتصر فقط على دفع وتسديد الدين ، وإنما مراقبة مدى مطابقة ذلك للقوانين والتنظيمات المعمول بها ، وعليه يجب أن يتحقق مما يلي وذلك حسب ما تنص عليه المادة 36 من القانون رقم 21-90 :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها

- صفة الأمر بالصرف ، أو المفوض له

- شرعية عمليات تصفية النفقات

- توفر الاعتمادات

- أن الديون لم تسقط آجالها ، أو أنها محل معارضة

- الطابع الإبرائي للدفع

- تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي .

¹ - انظر المادة 22 من القانون 21-90 .

خلاصة الفصل الأول :

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

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

يصبح مشروع الميزانية بعد المصادقة عليه قانونا يجب تنفيذه ، وذلك بتنفيذ النفقات والإيرادات معا ، مع إشارتنا إلى كيفية تنفيذ الميزانية في الجزائر بنفقاتها وإيراداتها ، لتصل مرحلة الرقابة على التنفيذ ، وهذا ما سنعرفه خلال الفصل الثاني .

تطلق كلمة المراقبة على كل عمل يقصد به المراجعة والفحص والتدقيق والتتبع بالنظر والملاحظة ، للتعرف على مدى سلامة التصرفات ، ومطابقتها لما هو محدد لها في الغرض الذي توتى من اجله ، ومهما كانت طبيعة النظام السياسي الذي تمارس في ظله ¹.

إن تنفيذ الميزانية وتحصيل إيراداتها وإنفاق الاعتمادات المدرجة فيها وما يتصل بذلك من عمليات مختلفة ، كلها تستلزم إتباع نظام محاسبي دقيق يحيط أموال الدولة بسياسات متين من الرقابة ، ذلك أن الميزانية وبعد اعتمادها تنتقل من مرحلة التقدير إلى مرحلة التنفيذ ، وهي مرحلة تشمل عمليات مختلفة من تحصيل و صرف وانتقال مبالغ من خزينة إلى أخرى ضمن الحدود المرسومة لها ، ووفق أحكام القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم موضوع الميزانية وتجعلها متفقة نصا وروحا مع ما أقرته السلطة التشريعية ، التي تعتمد للتأكد من سلامة التطبيق إلى إتباع مختلف أساليب المراقبة ، وهي كثيرة ومتنوعة ².

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

ولدراسة الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية يمكن الرجوع إلى احد التصنيفات العديدة لمختلف أنواع الرقابة ، فحسب الزاوية المنظور منها مثلا هناك ، الرقابة الداخلية ، الرقابة الخارجية ، الرقابة القبلية ، الرقابة المتزامنة ، الرقابة البعدية ، الرقابة الإدارية ، الرقابة القضائية الرقابة السياسية ، الرقابة على الأمرين بالصرف والرقابة على المحاسبين العموميين ، وسنعمد التصنيف المتمثل في الرقابة الإدارية ، الرقابة القضائية والرقابة السياسية .

وانطلاقا من ذلك ، ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كالآتي :

المبحث الأول : الرقابة المالية الإدارية

المبحث الثاني : الرقابة المالية القضائية

المبحث الثالث : الرقابة المالية السياسية .

¹ - محمد خلاصي ، المرجع السابق ، ص 174 .

² - نفس المرجع ، ص 170 .

المبحث الأول : الرقابة المالية الإدارية

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

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

المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية

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

الفرع الأول : مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية²

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

الفرع الثاني : أعوان الرقابة المالية

تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين ، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية (مركزية)³ ، حيث يشمل اختصاصه

¹ - محمد خلاصي ، المرجع السابق ، ص 177 .

² - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 17 .

³ - المادة 145 من المرسوم التنفيذي رقم 374/92 المتعلق بالموظفين المكلفين في الوزارة المكلفة بالمالية ، ج ر ، العدد 39 ، الصادرة في

13 مارس 1992 .

أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية ، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ، ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين .

أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية ، مكلف بالرقابة القبليّة للالتزام بنفقات هذه الأخيرة ، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديرات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤسائها في اعتمادات مفوضة) ، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات ، جامعات ...) ، ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون¹.

أولا : صلاحياتهم² : تتمثل أساسا في الرقابة القبليّة على الالتزام بالنفقات العمومية ، وهذا من خلال فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها ، والمقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف ، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف ، ومطابقة النفقة للقوانين وتوفير الاعتمادات ، أو المناصب المالية والصحة القانونية لحسم النفقة ، والصحة المادية لمبلغ الالتزام ، ووجود التأشيرات أو الأداء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مرفوضة قانونا .

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

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

إضافة إلى مسؤولياتهم العامة عن سير مصالحهم ، فإن المراقبين الماليين ومعاونيهم عند الاقتضاء يتحملون مسؤولية خاصة ليس فقط عن التأشيرات التي يميزونها ، بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات³.

¹ - حسين صغير ، المرجع السابق ، ص 129 .

² - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 18 .

³ - محمد طويب ، " السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال لاقتصاد السوق " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 1997 ، ص 34 .

المطلب الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية¹

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

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

- هياكل عملية للرقابة ، والتدقيق ، والتقييم
- وهياكل دراسات وتقييم ، وإدارة وتسيير .

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

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

وعلى المستوى الجهوي تنظم المفتشية مديريات جهوية³ عددها عشرة (10) ، وهي نفسها التي كانت في التنظيم القديم ، يسيرها مفتش جهوي .

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

- * قسم الرقابة والتقييم لإدارات السلطة ، والوكالات المالية ، وقطاعات الصناعة ، والمناجم والطاقة ، ويضم المديرية الفرعية التالية :
- المديرية الفرعية لإدارات السلطة
- المديرية الفرعية للجماعات المحلية
- المديرية الفرعية للوكالات المالية ومحاسبي الخزينة
- المديرية الفرعية للصناعات والمناجم والطاقة .

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

² - محمد مسعي ، المرجع السابق ، ص 143 .

³ - المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تحديد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية ، ج ر ، العدد 50 ، الصادرة في 07 سبتمبر 2008 .

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

- المديرية الفرعية للاتصال والثقافة

- المديرية الفرعية للتربية والتكوين

- المديرية الفرعية للتكوين العالي والبحث

- المديرية الفرعية للفلاحة والصيد البحري والغابات .

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

- المديرية الفرعية للصحة العمومية والضمان الاجتماعي

- المديرية الفرعية للمؤسسات المالية

- المديرية الفرعية للنقل وللتوزيع ، والسياحة والاتصالات ، والخدمات الأخرى

- المديرية الفرعية للأشغال العمومية ، والبناء والري¹ .

الفرع الأول : مهام المفتشية العامة للمالية

تتمثل مهام المفتشية العامة للمالية فيما يلي² :

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

وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي :

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

- المستثمرات الفلاحية العمومية

- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية ، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصيغة

الاجتماعية والثقافية التي تستفيد بمساعدات الدولة أو الهيئات العمومية

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

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

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

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

³ - المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر ، العدد 50 ، الصادرة في 07 سبتمبر 2008 .

الفرع الثاني : كفاءات الرقابة ونتائجها

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

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

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

يعد المفتشون في نهاية رقابتهم تقريرا يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم ، حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة ، أو الهيئة الخاضعة للتقويم الاقتصادي والمالي ، وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير ونتائجه¹.

كما يمكن أن يتضمن التقرير أي اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية ، وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية ، ويتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص ملاحظاتها ، والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها ، أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة فان ذلك يعود إلى سلطة وزير المالية ، الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات ، أو تدابير بشأن تقارير المفتشية².

¹ - محمد مسعي ، المرجع السابق ، ص 147 .

² - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 19 .

المبحث الثاني : الرقابة المالية القضائية

يوجد ضمن البناء المؤسسي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية ، وبغض النظر على اختلاف تسمياته وتنظيمه وصلاحياته من بلد إلى آخر ، فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة ، هو تمتعه بالاستقلال اللازم وتزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعيدة فعالة على تسيير الأموال العمومية ، وفي الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة .

يعود ذكر مجلس المحاسبة لأول مرة لسنة 1963 ، وذلك ضمن المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19/04/1963 والمتعلق بتنظيم وزارة المالية ، والذي نص على إنشاء هيئات رقابية تتبع مباشرة لسلطة وزير المالية.¹

يعتبر مجلس المحاسبة الذي أسس رسميا بموجب دستور 1976 ، وتم تجسيده ميدانيا عام 1980 ، المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية ، فهي مؤسسة دستورية تتمتع بالاستقلال في التسيير وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية .

المطلب الأول : نشأة وتنظيم مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.²

وقد خضع مجلس المحاسبة خلال مساره التاريخي للتغيرات المتتالية التالية:³

- انشأ مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976
- القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية ، أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني .
- القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 ، الذي حصر مجال تدخله ، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، وجرده من صلاحياته القضائية ، وألغى طريقة تعيين قضاته بمرسوم رئاسي .
- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية ، مهما يكن الوضع القانوني لمسير هذه الأموال أو مستفيديها .
- ينضم مجلس المحاسبة إلى غرف ونظارة عامة ، وأقسام تقنية ، ومصالح إدارية ، إضافة إلى ديوان رئيس المجلس ، مؤلف من مدير الديوان ومديرين للدراسات ومكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير ، وأمانة عامة .

¹ - المادة 03 من المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19/04/1963 المتعلق بتنظيم وزارة المالية .

² - الأمر رقم 95 - 20 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، والمتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر ، العدد 39 ، الصادرة في 23 جويلية 1995 .

³ - محمد مسعي ، المرجع السابق ، ص 148 .

كما يضم المجلس ثمانية (08) غرف ذات اختصاص وطني ، وتسعة (09) غرف ذات اختصاص إقليمي¹ ، وغرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية ، حيث تنظم الغرف سواء الوطنية أو الإقليمية إلى أقسام لا يتعدى عددها الأربعة أقسام ، ويحدد رئيس المجلس ميادين تدخل كل من الغرف الوطنية والغرف الإقليمية وعدد أقسام كل منها .

وتتشكل الغرفة وفروعها في تشكيلة مداولة من ثلاثة (03) قضاة على الأقل ، وتفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتابعة لاختصاصها .

حيث تتكون غرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية ، والتي تبت في الملفات التي تخطر بها ، من رئيسها وستة (06) مستشارين على الأقل ، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة ، بحيث لا تصح مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها .

المطلب الثاني : اختصاصات مجلس المحاسبة

- حسب نص المادة 2 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، تتعدى الرقابة التي يمارسها المجلس أهداف الرقابة التقليدية إلى :
- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية ، والأموال العمومية
 - ترقية إجبارية تقديم الحسابات ، وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية .
 - وطبقا للمواد من 07 إلى 12 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم ، تشمل اختصاصات مجلس المحاسبة مايلي² :
 - مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية ، والمؤسسات والمرافق ، والهيئات العمومية باختلاف أنواعها ، والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية
 - مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا ، أو تجاريا ، أو ماليا
 - مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني ، بشرط أن تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها
 - مراقبة تسيير الهيئات ، التي تقوم في إطار التشريع أو التنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية
 - مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة ، أو الجماعات الإقليمية ، أو المرافق العمومية ، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة

¹ - بالنسبة للغرف ذات الاختصاص الإقليمي يوجد مقرها في كل من : عنابة ، قسنطينة ، تيزي وزو ، البليدة ، الجزائر ، وهان ، تلمسان ، ورقلة وبشار .

² - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 20 .

- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية ، والتي تلجا إلى التبرعات العمومية ، من أجل دعم القضايا الإنسانية ، والاجتماعية ، والعلمية ، والتربوية والثقافية على الخصوص ، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني .

المطلب الثالث : صلاحيات مجلس المحاسبة

تقسم صلاحيات مجلس المحاسبة إلى صلاحيات قضائية ، وهي بدورها تنقسم إلى مراجعة حسابات المحاسبون العموميون ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي ، بالإضافة إلى صلاحيات إدارية ، والتي تندرج ضمنها كل أشكال الرقابة الأخرى ، وهذا ما سنتناوله في الفروع الموالية .

الفرع الأول : الصلاحيات القضائية¹

أولاً : مراجعة الحسابات : وهذا بإلزام المحاسبين العموميين بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية ، والتي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة أو من قبل المحاسبين والوكلاء التابعين لهم ، يلي ذلك تدقيق تلك الحسابات ، حيث يتم التحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة من خلال السنة المالية المعنية (أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات وأرصدها) ، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها ، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية .

وتخضع لنفس إجراءات المراجعة حسابات الأشخاص الذين يصرح مجلس المحاسبة بأنهم محاسبون فعليون ، وتكون القرارات النهائية قابلة للمراجعة والاستئناف أمام مجلس المحاسبة نفسه ، وللطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

ثانياً : رقابة الانضباط الميزاني والمالي : عند مراقبته تسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية ، فإن المجلس يتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني والمالي ، فإذا عاين مخالفات لهذه القواعد ، من خلال الأخطاء والمخالفات التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية ، أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية ، أو بهيئة عمومية أخرى ، فإنه يقوم بتحميل المسؤولية عن تلك المخالفات للمسؤولين أو الأعوان المعنيين ، ويتم بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عنها قانوناً ، إحالة الملف المتعلق بالمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني والمالي على الغرفة المختصة ، وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، والتي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها ، والقرارات الصادرة في هذا الشأن قابلة لنفس طرق الطعن السالفة الذكر .

¹ - حسين الصغير ، المرجع السابق ، ص 170 .

الفرع الثاني : الصلاحيات الإدارية¹

تتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته ، وذلك من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية ، وتسييرها على مستوى الفاعلية والنجاعة والرشادة والاقتصاد ، بالرجوع الى المهام والأهداف والوسائل المستعملة لهذه المؤسسات ، أو الهيئات التي تتم عليها الرقابة الإدارية . وتشمل أيضا رقابة نوعية التسيير ، تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية ، يسمى هذا النوع أيضا بـرقابة الأداء ، أي تقويم مدى الفاعلية والكفاية الاقتصادية في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي ما ، أو أحد جوانب هذا التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة .

أما النتائج النهائية لهذه الرقابة فتتمثل في التوصيات والاقتراحات التي يقدمها المجلس إلى مسؤولي ومسيري الهيئات والمصالح المراقبة ، قصد تدارك النقائص المسجلة على تسييرها والعمل على تحسين فاعلية ومردودية هذا التسيير .

¹ - محمد طويلب ، المرجع السابق ، ص 49 .

المبحث الثالث : الرقابة المالية السياسية

ينصرف مفهوم الرقابة السياسية أساساً إلى ممارسة البرلمان بغرفتيه ، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة ، والتي من بينها حقه في الاطلاع على كل ما يتعلق بالوضع المالية في الدولة ، وهو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء عن طريق التشريع لفرض ما يراه ضرورياً من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية ، فالبرلمان مسؤول مباشرة أمام المواطنين بضمان حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخزينة العمومية كمكلفين بالضرائب ، وتدخل في هذا الإطار مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة ، كما أن صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية في مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن إدراجها أيضاً ضمن الرقابة السياسية .

المطلب الأول : أنواع الرقابة البرلمانية

تنقسم الرقابة البرلمانية إلى قسمين ، رقابة على الإعداد ورقابة بعد التنفيذ :

الفرع الأول : الرقابة على عمليات إعداد الميزانية¹

هذا النوع من الرقابة هو ما يطلق عليه الرقابة قبل الصرف ، فالحكومة عندما تتقدم بميزانية العام المالي المقبل للبرلمان ليقرها ، فإنه يقوم بفحص ومراجعة تلك الميزانية ، بهدف التأكد من ثلاثة عناصر أساسية هي :

- 1- أن الحكومة لم تقم بفرض ضرائب جديدة على المجتمع دون الرجوع إليه ، وأن كافة أنواع الضرائب والرسوم التي وافق عليها البرلمان سوف يتم اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتحصيلها
- 2- أن النفقات التي سوف تقوم بها الحكومة على مدار العام القادم يتوافق مع أولويات المجتمع ، وتلبي احتياجات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في القطاعات المختلفة ، من تعليم وصحة وإسكان ومياه شرب وغير ذلك
- 3- أن المستوى المخطط للفرق بين الإيرادات والنفقات التي سوف تحققه الميزانية في العام القادم (عجز أو فائض الميزانية) يتفق مع ما يراه البرلمان .

الفرع الثاني : الرقابة على عمليات تنفيذ الميزانية

ويطلق عليه الرقابة بعد الصرف ، فبعد أن يقر البرلمان الميزانية ويعتمدها ضمن قانون المالية تصبح نافذة قانوناً ، وتقوم الحكومة بتنفيذ الميزانية على مدار عام مالي كامل ، يبدأ من أول جانفي وينتهي بنهاية ديسمبر من العام المعني ، في حين يقوم البرلمان في عملية الرقابة بعد الصرف بفحص ومراجعة الحساب الختامي للميزانية ، بهدف التأكد من عنصرين أساسيين هما :

¹ - حسين الصغير ، المرجع السابق ، ص 150 .

1- تحليل الفجوة بين مستوى الإنفاق الفعلي والمخطط وأسبابها ، للتحقق من أن تلك الفجوة في حالة وجودها لا ترجع إلى انحرافات مالية ، وذلك فيما يطلق عليه بمراقبة ومراجعة عملية صرف الأموال ، ويستعين البرلمان في هذا التحقيق بتقارير جهاز مجلس المحاسبة ، وملاحظاته بشأن نتائج تنفيذ الميزانية .

2- التأكد من عملية امثال الجهات التنفيذية والحكومة للملاحظات التي أبداها الجهاز ، وأنه تم اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل معالجة الانحرافات المالية في حالة وجودها ، وذلك فيما يطلق عليه بعملية مراقبة أو مراجعة الامثال ، ويستعين البرلمان في القيام بذلك بردود وزارة المالية على ملاحظات مجلس المحاسبة ، وتعقيبه على تلك الردود .

المطلب الثاني : رقابة البرلمان

توكل دراسة المسائل المتعلقة بالميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني¹ ، وكل ما يخص النظامين الجبائي والجمركي ، والعملية ، والقروض ، والبنوك ، والتأمينات إلى لجنة دائمة تسمى لجنة المالية والميزانية ، والتي تتكون من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر ، موزعة بين المجموعات البرلمانية تناسباً مع عدد المقاعد الفعلي لكل منها في المجلس .

أما على مستوى مجلس الأمة² فتوكل دراسة المسائل المتعلقة بالميزانية وأيضاً كل ما يخص النظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج ، والمبادلات التجارية ، والتنمية ، والتخطيط ، والصناعة والهيكلية ، والطاقة والمناجم والشراكة ، والاستثمار والنظامين الجبائي والجمركي ، والعملية والقروض ، والبنوك ، والتأمينات للجنة دائمة تسمى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، والتي تتكون من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضواً على الأكثر ، موزعة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تناسباً مع عدد أعضائها .

فقد نصت المادة 160 من دستور 1996 على أن " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية " ، وأضافت في فقرتها الثانية " تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون ، يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ، بحيث أن رئيس الحكومة (الوزير الأول) مطالب بعرض برنامج حكومته على مجلس الأمة³ .

وتندرج الرقابة المالية للبرلمان ضمن اختصاصاته الدستورية ، حيث يمكنه أن يستجوبها حول مختلف القضايا المالية ، وله أن يوجه لها الأسئلة وأن يوفد لجان تحقيق وتقصي حول كل المسائل المالية ، من أجل فرض الرقابة عليها ، كما أنه في إطار اختصاصاته الدستورية ، يجب على الحكومة تقديم إلى

¹ - انظر المواد 150 و 151 من القانون رقم 80 - 04 المؤرخ في 04/09/1980 ، المتعلق بتنظيم اختصاص المجلس الشعبي الوطني ، ج ر ، العدد 10 لسنة 1980 .

² - النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18/02/1998 .

³ - انظر المادة 80 من الدستور الجزائري 1996 .

كل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال العمليات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية من جهة ، وفي التصويت من قبل كل غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية من جهة أخرى ، هذا القانون المعبر عنه بقانون ضبط الميزانية ، والذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة ، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات ، ويقدر حسابات نتائج السنة المالية المعنية والمشمول على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية .

ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم ودراية بالكيفيات التي تم بها التنفيذ ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان ، أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية ، نذكر منها على الخصوص ، تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة ، وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ، ورخص تمويل الاستثمارات المخططة .

وعلى العموم فان رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية باعتبارها رقابة ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى ، تبقى فعاليتها مرهونة إلى حد بعيد بمدى فاعلية أعضائه في ممارسة سلطاتهم ، ومهامهم النيابية ، وصلاحياتهم الرقابية على أعمال الحكومة.¹

المطلب الثالث : رقابة المجالس الشعبية المحلية

يحق للمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات والولاية) ، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة ، مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية عند تنفيذ الميزانية) ، وهناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف تنفيذها ، إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية عنها ، مثل قبول الهيئات والوصايا .

أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة على تنفيذ الميزانية فإنها تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف ، بعد اختتام كل سنة مالية.²

من هنا نستخلص أن الغاية من الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية ، هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطتها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات ، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية ، يبين فيها ماتم جبايته فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات ، ومدى مطابقتها كل هذا لما ورد في الميزانية .

¹ - حسين مطفي حسين ، المرجع السابق ، ص 98 .

² - لجلط فواز ، المرجع السابق ، ص 22 .

- فعلى الرغم من التطور الذي شهدته عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية وميزانية الدولة ، فإن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه تفعيل تلك الرقابة وتتمثل في :
- عدم قدرة البرلمان على التأكد من أن عملية تخطيط صرف الأموال والقيام بصرفها تساهم بشكل فعلي في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك نتيجة لعدم تزامن عملية المراجعة والفحص قبل الصرف بأهداف محددة ، وقابلة للقياس تسعى الهياكل التنفيذية لتحقيقها ، وبالتالي تمكن المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه .
 - عدم توفر النائب لنظام المعلومات يسمح له بتأدية وظيفته الرقابية ، فهو يعتمد خاصة على المعلومات المستمدة من مصادر حكومية ، الأمر الذي يحد من فعالية هذه الرقابة .
 - ضعف على مستوى الموارد البشرية المختصة والمؤهلة
 - عدم قدرة البرلمان التأثير بشكل واضح على مشاريع الحكومة
 - رغم ما يلزمه الدستور والقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، بوجوب تقديم مشروع قانون المالية مرفقا بقانون تسوية أو ضبط الميزانية للسنة ، والذي يعتبر من العناصر الأساسية لتأدية الرقابة المالية البرلمانية ، بحيث بمقتضاه تقدم الحكومة حصيلة تنفيذ ميزانية الدولة للسنة المعنية ، فهو حساب نتائج لما تم تحقيقه مقارنة بما تم تقديره ، فهو وثيقة الانجازات المالية ، إلا انه ولحد الآن لم يقدم هذا القانون إلا أربع مرات كما يلي :
 - * قانون 80-09 المؤرخ في 09 فيفري 1980 ، ويتعلق بالسنة المالية 1978
 - * قانون 85-10 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985 ، ويتعلق بالسنة المالية 1980
 - * قانون 87-02 المؤرخ في 20 جانفي 1987 ، ويتعلق بالسنة المالية 1981
 - * قانون 84-04 المؤرخ في 04 جانفي ، ويتعلق بالسنة المالية 1979 .

خلاصة الفصل الثاني :

كما أشرنا في الجزء النظري من هذه الدراسة ، تتجسد الرقابة المالية على تنفيذ عمليات ميزانية الدولة من خلال عدة أشكال وأصناف ، والتي تجتمع كلها في الرقابة المالية الإدارية التي تجرّمها السلطة التنفيذية عبر هيكلها المختلفة والرقابة المالية النيابية ، أو ما تسمى أيضا بالرقابة البرلمانية أو السياسية أو الشعبية ، وتؤديها مجالس منتخبة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية ، والرقابة المالية القضائية التي تؤديها أجهزة تتمتع بالاستقلالية والصفة القضائية على التصرفات المالية لهيكل السلطة التنفيذية .

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

مقدمة

الفصل الأول

القواعد العامة لإعداد وتنفيذ

ميزانية الدولة

الفصل الثاني

أجهزة الرقابة المالية على تنفيذ
ميزانية الدولة

خاتمة

قائمة المراجع

فصل تمهيدي

مدخل إلى الميزانية العامة

الفهرس

تم بعون الله وحده .

إن ميزانية الدولة تحوي كل من النفقات والإيرادات ، مما يجعلها أداة رئيسية في نقل السياسة المالية للحكومة ، كما أن عملية إعدادها وموقعها ضمن قانون المالية يجعلها بأن تكون المرآة العاكسة لمبادئه وأحكامه ، أما مراحل إعدادها والتصويت عليها تجعلها تساهم في صنع السياسة الاقتصادية للبلاد ، سواء عن طريق نقلها للسياسة المالية للحكومة وما تسعى إليه من أهداف اقتصادية ، انطلاقا من عملية تحضيرها على المستوى المحلي لدى الإدارات الغير مركزة ، وصولا إلى عملية تحضيرها على المستوى المركزي في المديرية العامة للميزانية ، أين يتم إثراءها بالمناقشات بين وزارة المالية ومختلف الوزارات والهيئات الأخرى ، وسواء عن طريق مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان .

ونظرا للأهمية البالغة لميزانية الدولة وما تمثله من مبالغ ضخمة وما تعكسه من أبعاد كبرى في المجالات المختلفة لحياة المجتمع ، بات من الضروري وجود أجهزة وأنظمة فعالة وناجعة للرقابة المالية عليها ، تضمن الحماية وكذا التحصيل والصرف القانوني لتلك المبالغ ، كما تحول دون العبث بها وتحويلها لغير وجهتها الحقيقية ، وفي هذا الصدد قامت الجزائر بوضع مختلف هذه الأصناف (الرقابة المالية الإدارية ، الرقابة المالية القضائية والرقابة المالية السياسية) ، ونظمت مهامها بتناول كل جهاز على حدا .

ويعتبر القانون رقم 84 - 17 الصادر في 07 جويلية 1984 ، والمتعلق بقوانين المالية المرجع الأساسي والوحيد في المجال المالي ، وقد تضمن الكثير من المبادئ والأحكام كتحديد مفهوم الميزانية وقانون المالية ومضمونه ، إلى جانب تقرير الوسائل التي من شأنها أن تحقق الأهداف العامة .

على الرغم من ذلك سجلت عليه ثغرات قانونية كإغفال تحديد المراحل التي تمر بها الميزانية ، والإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات المختصة ، كما أنه صدر في ظل الاقتصاد الموجه وأصبح لا يواكب التطورات والتغيرات التي حدثت في شتى الميادين ، خاصة بعد الانتقال إلى اقتصاد السوق واتجاه سياسة التفتح .

النتائج المتحصل عليها :

- ميزانية الدولة تتكون من ميزانيتين ، وتعد وتدار وفقا لقواعد ومبادئ مختلفة ، فنجد ميزانية التسيير منظمة تبعا للآمرين بالصرف ، أي مدونة إداريا ، أما الميزانية الاستثمارية فهي منظمة بالقطاعات ، أي مدونة تبعا لطبيعة النفقة .
- قصور الميزانية العامة عن تحقيق الأهداف المرجوة منها ، كون أن النفقات توجه لتحقيق البنود المسجلة فيها فقط .
- عدم وضوح أهداف الإنفاق ، فالميزانية لا تشير صراحة لأولويات واستراتيجيات الدولة ومهامها .

- رغم ما يلزمه الدستور في مادته 160 والقانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية ، بوجوب تقديم مشروع قانون المالية مرفقا بقانون ضبط أو تسوية الميزانية للسنة ، إلا انه ولحد الآن لم يقدم هذا القانون إلا أربع مرات .
- اللجوء لعمليات كثيرة خارج ميزانية الدولة ، خاصة ضمن الحسابات الخاصة للخزينة ، الأمر الذي يحد من وحدة الميزانية .
- عدم التقيد بمبدأ السنوية للميزانية " فاليوم التكميلي " غالبا ما يتعدى ثلاثة أشهر بعد نهاية السنة (بعد 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية) .
- الرقابة على التنفيذ تتعلق فقط بتوفر الاعتمادات ، الذي يمكن أن يقوم به برنامج للإعلام الآلي ، وكذا تطابق العمليات للإجراءات ، وشرعية وحقيقة الوثائق .
- ضعف الأجهزة الرقابية في أداء مهمتها ، ونقص فعالية الرقابة في تصحيح الأخطاء المرتكبة .
- بطء تبليغ وتنفيذ الميزانية ، فالجزء الأكبر من الميزانية لا يتم تنفيذه إلا في النصف الثاني من كل سنة مالية .
- النقص الواضح لشفافية الميزانية ، من خلال نقص وثائقها وغموض بعض العمليات المالية للدولة .

التوصيات والاقتراحات :

- مراجعة جذرية وشاملة لمسؤولية كل المتدخلين والفاعلين في مجال الميزانية ، وإشراك جميع الفرق المعنية في عملية الإصلاح منذ البداية (الهيئات التشريعية ، المجتمع المدني ، هيئات الرقابة)
- يجب أن ترتبط الميزانية العامة ارتباطا مباشرا ووثيقا بالمواطن العادي ، حتى تتمكن من إرساء الشفافية والديمقراطية في تسيير الأموال العمومية ، لذا لا بد من أن يطلع ممثلو الشعب ويتابعوا مختلف مراحل الميزانية ، منذ رصد السياسات العمومية حتى تنفيذ الميزانية وتحقيق الأهداف
- وضع نظام ميزانية مندمج متعدد السنوات ، يهدف لتدعيم قدرات التقدير والتسيير للمالية العامة .
- ضرورة وضع إجراءات جديدة أكثر وضوحا لتحضير الميزانية .
- تحسين تقديم الميزانية باستحداث وثائق ميزانية جديدة بعد دراسة احتياجات المستعملين .
- تدعيم نوعية الرقابة بأشكال جديدة ، وإعادة تعريف مجال الرقابة القبليّة والرقابة البعديّة
- إعادة العمل بقانون ضبط أو تسوية الميزانية ، لتطبيق جزءا هاما وأساسيا للرقابة البرلمانية .
- إعادة هيكلة مسار تنفيذ النفقات العمومية ، بتقديم اقتراحات لخيارات تقنية متعلقة بمسار النفقات تهدف إلى تبسيط وتخفيف إجراءات التسديد للنفقات العمومية .
- ضرورة استحداث نظام محاسبي للدولة ، يضمن شفافية تامة في تسيير النفقات والإيرادات العمومية .

أ/ الكتب :

- 1- حسين الصغير ، " دروس في المالية والمحاسبة العمومية " ، دارالمحمدية ، الجزائر ، 2001 .
- 2- حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة " ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1992 .
- 3- طارق الحاج ، " المالية العامة " ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 1999 .
- 4- عباس محرز ، " اقتصاديات المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003 .
- 5- علي زغدود ، " المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- 6- كردودي صبرينة ، " تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي " ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 .
- 7- لعامرة جمال ، " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر " ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004 .
- 8- محمد الصغير بعلي ، ويسري أبو العلاء ، " المالية العامة " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2003 .
- 9- محمد مسعي ، " المحاسبة العمومية " ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2003 .
- 10- كربوعي منور ، " دروس في المالية العامة " ، معهد الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ، 1988 .
- 11- عمريحياوي ، " مساهمة في دراسة مالية " ، دارهومة ، الجزائر ، 2003 .
- 12- سعيد عبد العزيز عثمان ، " المالية العامة مدخل تحليلي معاصر " ، الدار الجامعية ، بيروت ، لبنان ، 2008 .
- 13- عبد اللطيف قطيش ، " الموازنة العامة للدولة " ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2005 .
- 14- فليح حسن ، " المالية العامة " ، الطبعة الأولى ، جدارا للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديثة ، الأردن ، 2008 .
- 15- محمد إبراهيم الوالي ، " دروس في المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 .

ب/ المذكرات والأطروحات الجامعية :

- 1- محمود حميدات ، " دور السياسة الميزانية في تمويل التنمية (حالة الجزائر) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 1994 - 1995 .
- 2- درواسي مسعود ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي " ، حالة الجزائر 1990 - 2004 ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2005 - 2006 .

- 3- مفتاح فاطمة ، " تحديث النظام الميزاني في الجزائر " ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2010-2011 .
- 4- تومي سلامي ، " ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2002 .
- 5- لطفي زعباط ، " المكونات الأساسية لميزانية الدولة وأسباب العجز الميزاني " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 2002-2003 .
- 6- محمد خلاصي ، " تحضير الميزانية العامة في الجزائر " ، مذكرة ماجستير ، تحت إشراف : د. علي زغدود ، جامعة الجزائر ، معهد الحقوق ، 1988 .
- 7- محمد طويلب ، " السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال لاقتصاد السوق " ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الاقتصادية ، 1997 .

ج/ المحاضرات :

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

د/ النصوص القانونية :

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996 .
- 2- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 28 ، الصادرة في 10 جويلية 1984 .
- 3- قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990 .
- 4- قانون رقم 80 - 04 المؤرخ في 04 سبتمبر 1980 ، المتعلق بتنظيم اختصاص المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية ، عدد 10 لسنة 1980 .
- 5- الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، الصادرة في 23 جويلية 1995 .
- 6- المرسوم الرئاسي 97 - 498 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 ، المتعلق بالتسيير الإداري والمالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية .
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، الصادرة في 15 نوفمبر 1992 .
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 .

- 09- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، الصادرة في 18 سبتمبر 1991 .
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 374 ، المتعلق بالموظفين المكلفين في الوزارة المكلفة بالمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، الصادرة بتاريخ 13 مارس 1992 .
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 08 - 274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، المتضمن تحديد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008 .
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، الصادرة في 07 سبتمبر 2008 .
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 ، المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008 .
- 14- المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 ، المتعلق بتنظيم وزارة المالية .
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 ، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، الصادرة بتاريخ 21 جانفي 1992 .
- 16- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 فيفري 1998 .

إهداء

شكر

أ.....	مقدمة.....
ه.....	
02.....	فصل تمهيدي : مدخل إلى الميزانية العامة.....
03.....	المبحث الأول : مفهوم الميزانية العامة.....
03.....	المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة.....
03.....	المطلب الثاني : تعريف الميزانية العامة.....
04.....	المطلب الثالث : خصائص الميزانية العامة وطبيعتها القانونية.....
06.....	المبحث الثاني : أنواع الميزانية العامة ومبادئها
06.....	المطلب الأول : أنواع الميزانية.....
07.....	المطلب الثاني : مبادئ الميزانية العامة.....
12.....	المبحث الثالث : أهمية الميزانية العامة ومكوناتها.....
12.....	المطلب الأول : محتوى الميزانية العامة
15.....	المطلب الثاني : أهمية الميزانية العامة
17.....	خلاصة الفصل التمهيدي
19.....	الفصل الأول : القواعد العامة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة.....
20.....	المبحث الأول : الإطار التنظيمي للميزانية العامة.....
20.....	المطلب الأول : الإطار التشريعي.....
21.....	المطلب الثاني : تبويب الميزانية العامة.....
23.....	المطلب الثالث : مدونة الميزانية العامة.....
26.....	المبحث الثاني : إجراءات تحضير واعتماد الميزانية العامة
26.....	المطلب الأول : إعداد وتحضير الميزانية العامة.....
31.....	المطلب الثاني : اعتماد الميزانية العامة.....
33.....	المطلب الثالث : التصويت والمصادقة على الميزانية.....
35.....	المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة
35.....	المطلب الأول : المبادئ العامة لتنفيذ الميزانية.....
37.....	المطلب الثاني : الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية
39.....	المطلب الثالث : مراحل تنفيذ الميزانية
42.....	خلاصة الفصل الأول.....

44.....	الفصل الثاني : أجهزة الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة.....
45.....	المبحث الأول : الرقابة المالية الإدارية.....
45.....	المطلب الأول : الرقابة المالية القبلية.....
47.....	المطلب الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية.....
50.....	المبحث الثاني : الرقابة المالية القضائية.....
50.....	المطلب الأول : نشأة وتنظيم مجلس المحاسبة.....
51.....	المطلب الثاني : اختصاصات مجلس المحاسبة.....
52.....	المطلب الثالث : صلاحيات مجلس المحاسبة.....
54.....	المبحث الثالث : الرقابة المالية السياسية.....
54.....	المطلب الأول : أنواع الرقابة البرلمانية.....
55.....	المطلب الثاني : رقابة البرلمان.....
56.....	المطلب الثالث : رقابة المجالس الشعبية المحلية.....
58.....	خلاصة الفصل الثاني.....
60.....	خاتمة.....
63.....	قائمة المراجع.....
67.....	الفهرس.....

ملخص الدراسة :

يعتبر قانون 84-17 القانون المجسد لقانون الميزانية في الجزائر ، حيث عرفها في المادة 06 الميزانية " بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية ، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها " ، كما يعرف القانون 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الميزانية " بأنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها " .

تمر ميزانية الدولة حتى تصير وثيقة مالية رسمية قابلة للتنفيذ بمراحل وخطوات عديدة تكون في مجملها دورة الميزانية ، وتجتمع في مراحل كبرى هي : مرحلة التحضير والإعداد ، مرحلة المناقشة والمصادقة البرلمانية ، ومرحلة التنفيذ . يصبح مشروع الميزانية بعد المصادقة عليه قانونا يجب تنفيذه ، وذلك بتنفيذ النفقات والإيرادات معا ، لتصل مرحلة الرقابة على تنفيذ عمليات ميزانية الدولة ، وذلك من خلال عدة أشكال وأصناف ، والتي تجتمع كلها في الرقابة المالية الإدارية التي تجرهما السلطة التنفيذية عبر هياكلها المختلفة ، والرقابة المالية النيابية ، أو ما تسمى أيضا بالرقابة البرلمانية أو السياسية أو الشعبية ، وتؤديها مجالس منتخبة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية ، والرقابة المالية القضائية التي تؤديها أجهزة تتمتع بالاستقلالية والصفة القضائية على التصرفات المالية لهيكل السلطة التنفيذية .

Étude Résumé:

Est-84-17 incarné la loi budgétaire dans le droit de la loi Algérie, tel que défini à l'article 06 du budget « qu'il est composé des recettes et des dépenses finales de l'État précisées chaque année en vertu du droit financier et distribué conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur », aussi connu comme la loi 90-21 sur la comptabilité publique budget « que le document a estimé que le revenu de l'année civile totale et les dépenses de la gouvernance et de l'investissement, y compris les frais de traitement et des dépenses publiques autorisées par la capitale »

Faire passer le budget de l'Etat même devenir un document financier officiel peut être mis en œuvre pour de nombreuses étapes et des mesures pour être sur l'ensemble du cycle budgétaire et répondre aux grandes étapes: la phase de préparation et de préparation, scène discussion parlementaire et l'approbation et la phase de mise en œuvre.

Deviens le projet de budget après la ratification de la loi doit être mis en œuvre, et que la mise en œuvre des dépenses et des revenus ensemble, le contrôle sur la mise en œuvre de la phase des opérations budgétaires de l'Etat, à travers plusieurs formes et variétés, et qui répond à tous le contrôle administratif et financier effectué par le pouvoir exécutif à travers les différentes structures, contrôle financier parlementaire ou ce qui est aussi appelé contrôle parlementaire, politique ou populaire, effectué par des conseils élus sur les actions financières du pouvoir exécutif, le contrôle financier et judiciaire effectué par les organes sont indépendants et la capacité judiciaire sur le comportement financier des structures de pouvoir L'exécutif.

الكلمات المفتاحية:

النظام القانوني - ميزانية الدولة

Mots-clés:

Le système juridique - le budget de l'Etat

