الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة علي لونيسي – البليدة 2 –
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: القانون العام

قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية

أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث (ل. م. د) في القانون
التخصص: المالية العامة والتشريع الضريبي

إعداد الطالبة
سهام العيداني

إشراف الأستاذة الدكتورة
سليمة مسراتي

السنة الجامعية 2018–2019

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة علي لونيسي – البليدة 2 –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية

أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث (ل. م. د) في القانون

التخصص: المالية العامة والتشريع الضريبي

إعداد الطالبة

سهام العيداني

أعضاء لجنة المناقشة:

بوسهوة نور الدين	**أستاذ**	**جامعة البليدة 02**	**رئيسا**
سليمة مسراتي	**أستاذة**	**جامعة البليدة 02**	**مشرفة ومقررة**
جلاب بوحفص نعناعة	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة البليدة 02**	**عضوا مناقشا**
فيرم فاطمة الزهرة	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة الجلفة**	**عضوا مناقشا**
لدرع نبيلة	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة خميس مليانة**	**عضوا مناقشا**
سمري سامية	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة الجزائر 01**	**عضوا مناقشا**

السنة الجامعية : 2019/2018

إهـداء

أهدي ثمرة عملي هذا الى:

- من قال فيهما الله عز و جل" **وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُل رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا** " **سورة الاسراء الآية (24).**

أمي وأبي الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما.

- إلى كل اخوتي وأخواتي.

- إلى رمز الصداقة والوفاء صديقاتي الكريمات

رباب منال – زهرة -عربية -

- إلى جميع الزميلات وأصدقاء الدراسة.

سماء العيداني

كلمة شكر وعرفان

الحمد لله الذي أعانني على انجاز البحث ، و لا يسعني إلا ان أسجد لله شكرو حمدا على توفيقه.

أخص بالشكرو الامتنان و التقدير الدكتورة " سليمة مسراتي " على توجيهاتها القيمة و كل ما بذلته من جهد.

كما أتوجه بالشكر الى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه المذكرة.

لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكرو أوفر الامتنان الى الأستاذ "بن يحي أبو بكر الصديق" الذين لم يبخل علي بدعمه و تشجيعه

و المساعدة أثناء إعداد هذا البحث .

الى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة علي لونيسي - البليدة 02 –

و أخص بالذكر رئيس لجنة تكوين الدكتور "برحماني محفوظ " .

إلى كل عمال و عاملات مكتبة الحقوق و العلوم السياسية بجامعة زيان عاشور بالجلفة.

الى كل من وقف هنا و دعمنا من بعيد و من قريب على انجاز هذا العمل المتواضع بحمده ووقته و كل كلمة طيبة.

و الله الموفق

سهـام العيداني

قائمــة المختصـرات

أولا- باللغـة العربيــة

د. ط: دون طبعة

د. ت. ن: دون تاريخ النشر

ج. ر: الجريدة الرسمية

د. د. ن: دون دار نشر

ص. ص: من الصفحة الى الصفحة

ثانيا- باللغة الفرنسية

R.R.F.P : Revue française de finances publiques

L.G.D.J : Librairie Générale de Droit de Jurisprudence**.**

OP .cit : Ouvrage précèdent.

ملخص:

ان مفهوم الدولة يرتبط بعناصر وظيفية وسياسية واجتماعية واقتصادية يجعلها تأخذ منحنى وشكل خاص في كل مرة وهي تقوم بوظائفها المختلفة من أجل اشباع حاجات المجتمع المتنوعة والمتطلبات العمومية.

فالتدخل المتزايد للدولة فرض على السلطة اتباع سياسة مالية رشيدة لمواكبة تطورات الدولة في المجال الاقتصادي والمالي، وتتجلى هذه السياسة من خلال وضع قانون المالية، فتقوم هذه الأخيرة عن طريق سلطاتها باتباع إجراءات وآليات معينة، تلتزم كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية بممارستها مراعية بذلك القواعد التي يقرها قانون المالية، وزيادة الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في الرقابة على تسيير المال العام وهذا لأهمية الأموال في أي اقتصاد.

قائمة المحتويات

إهـــداء

كلمة شكر وعرفان

قائمة المختصرات

ملخص

قائمة المحتويات

مقدمـــة 14

الباب الأول: اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية

الباب الأول: اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية 20

الفصـل الأول: دور السلطة التنفيذية في اعداد مشروع قانون المالية

الفصـل الأول: دور السلطة التنفيذية في اعداد مشروع قانون المالية 22

المبحث الأول تحضير وإعداد مشروع قانون المالية 23

المطلب الأول الهيئة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية 23

الفرع الأول: جهة إعداد مشروع قانون المالية 24

الفرع الثاني: مبررات إسناد مهمة إعداد مشروع قانون المالية للسلطة التنفيذية 27

الفرع الثالث: المبادئ الشكلية التي تحكم الميزانية العامة للدولة 32

المطلب الثاني الإطار القانوني لتحضير مشروع قانون المالية 47

الفرع الأول: صلاحيات وزير المالية والاجهزة المساعدة له في عملية تحضير مشروع قانون المالية 47

أولا: التطور التاريخي لوزارة المالية 47

ثانيا : مهام وزير المالية في عملية تحضير الميزانية العامة للدولة 50

ثالثا: الاجهزة المختصة لمساعدة الوزير في عملية تحضير الميزانية 53

رابعا: المنشور الدوري الذي يصدره وزير المالية المتعلق بالميزانية 57

الفرع الثاني: تحضير مشروع قانون المالية على مستوى الوزارات 59

الفرع الثالث: شكل ومحتوى قانون المالية 60

أولا : تعريف قانون المالية 61

ثانيا : محتوى مشروع قانون المالية و ملحقاته 65
ثالثا: أنواع قوانين المالية 67
المبحث الثاني اجراءات وأساليب اعداد مشروع قانون المالية 72
المطلب الأول كيفية تقدير الايرادات 73
الفرع الأول: تقدير الإيردات العامة 73
اولا: تقدير الايرادات الثابتة 74
ثانيا: تقدير الايرادات المتقلبة 74
الفرع الثاني: أهم اساليب المعتمدة في تقدير الايرادات العامة 75
أولا : أسلوب التقدير المباشر 76
ثانيا : اسلوب التقدير الوسطي للإيرادات العامة 81
ثالثا: الأسلوب القياسي لتقدير الايرادات العامة 82
رابعا: صعوبة التقدير 84
المطلب الثاني طرق تقدير النفقات العمومية 85
الفرع الأول: ترتيب النفقات 85
أولا: النفقات الثابتة 85
ثانيا: النفقات المتقلبة 87
الفرع الثاني : تقدير الاعتمادات 89
اولا : الاعتمادات التقييمية 89
ثانيا: الاعتمادات الوقتية 90
ثالثا: الاعتمادات حصرية 92
الفصـل الثاني: دور السلطة التنفيذية في تنفيذ قانون المالية
الفصـل الثاني: دور السلطة التنفيذية في تنفيذ قانون المالية 96
المبحث الأول التنفيذ القانوني(الإداري) للميزانية العامة للدولة 97
المطلب الأول النظام القانوني للأمر بالصرف 97
الفرع الأول: تعريف الآمر بالصرف وتضيفه 97
أولا: تعريف الآمرون بالصرف 97

ثانيا: تصنيفات الآمر بالصرف 102
الفرع الثاني: صلاحيات ومسؤولية الآمرين بالصرف 105
أولا: صلاحيات الآمر بالصرف 105
ثانيا: مسؤوليات الآمر بالصرف 107
المطلب الثاني المحاسبون العموميون 111
الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي وتصنيفه 111
أولا: تعريف المحاسب العمومي 112
ثانيا: تصنيفات المحاسبين العموميون 116
الفرع الثاني: صلاحيات ومسؤوليات المحاسب العمومي 118
أولا: صلاحيات المحاسب العمومي 118
ثانيا: التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي 119
الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي 125
أولا: التعريف بمبدأ الفصل بين الوظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي 125
ثانيا: أهداف مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي 128
ثالثا: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي 130
المبحث الثاني التنفيذ المالي(الفني) لقانون المالية 133
المطلب الأول عمليات تنفيذ النفقات العمومية 133
الفرع الأول: المرحلة الإدارية 134
أولا: الالتزام بالنفقات 134
ثانيا: تصفية النفقات العامة 138
ثالثا: الأمر بالصرف 142
الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية 144
المطلب الثاني عمليات تنفيذ الإيرادات العامة 146
الفرع الأول: قواعد وشروط تحصيل الإيرادات العامة 147
أولا: قواعد تحصيل الإيرادات العامة 147
ثانيا: شروط تحصيل الإيرادات العامة 148

الفرع الثاني: الإجراءات العامة والخاصة لتحصيل الإيرادات 149
أولا: الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات 149
ثانيا: الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات 151
الباب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في مجال قانون لمالية
الباب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في مجال قانون لمالية 156
الفصـــل الثالث: دور السلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية
الفصـــل الثالث: دور السلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية 158
المبحث الأول السلطة المختصة باعتماد مشروع قانون المالية 159
المطلب الأول الاختصاص التشريعي و المالي للبرلمان 159
الفرع الأول: الاختصاص التشريعي للبرلمان 159
الفرع الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان 163
المطلب الثاني دور اللجان البرلمانية في دراسة مشروع قانون المالية 166
الفرع الأول: صلاحيات اللجان الدائمة 167
الفرع الثاني: دور لجنة المالية والميزانية في دراسة مشروع قانهون المالية 169
أولا: مراحل دراسة مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية و الميزانية 169
ثانيا: الجدول الزمني لاجتماعات لجنة المالية والميزانية 175
ثالثا: منهجية العمل لدراسة تدابير المقترحة لمشروع قانون المالية 175
رابعا: الاستماع إلى مسؤولي الميزانيات القطاعية 176
الفرع الثالث: دور اللجنة متساوية الأعضاء في دراسة مشروع قانون المالية 178
المبحث الثاني إجراءات التعديل والمناقشة والتصويت على قانون المالية 186
المطلب الأول تعديل مشروع قانون المالية 187
الفرع الأول: مفهوم التعديلات في المجال المالي 187
أولا: المقصود بالتعديل 187
ثانيا: مدى سلطة التعديل 190
الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية للتعديلات 191
أولا: الشروط الشكلية 191

ثانيا: الشروط الموضوعية 191
المطلب الثاني المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية 195
الفرع الأول: شروط المناقشة و التصويت 195
أولا: على مستوى المجلس الشعبي الوطني 199
ثانيا: على مستوى مجلس الأمة 201
الفرع الثاني: إجراءات التصويت والمصادقة على قانون المالية 204
أولا: تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية وإجراءاته 204
ثانيا: مصادقة مجلس الأمة على نص قانون المالية 208
ثالثا: الإجازة البرلمانية لمشروع قانون المالية 214
الفرع الثالث: نفاذ قانون المالية 218
أولا: الأحكام العامة للإصدار 219
ثانيا: إصدار قانون المالية بموجب أمر 224
الفصل الرابع: دور السلطة التشريعية في الرقابة على قانون المالية
الفصل الرابع: دور السلطة التشريعية في الرقابة على قانون المالية 237
المبحث الأول آليات الرقابة البرلمانية في المجال المالي 238
المطلب الأول آليات الرقابة البرلمانية القبلية 238
الفرع الأول: المناقشة التفصيلية لمشروع قانون المالية 239
الفرع الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية 240
أولا: السؤال كأداة للرقابة البرلمانية 240
ثانيا: الشروط الشكلية والإجرائية للممارسة الرقابة عن طريق آلية السؤال 242
ثالثا: مناقشة الأسئلة و التصويت 244
الفرع الثالث: تقييم الرقابة السابقة على مشروع قانون المالية 247
أولا: مزايا الرقابة السابقة 247
ثانيا: عيوب الرقابة السابقة 249
المطلب الثاني آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة واللاحقة 250
الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة 250

أولا: متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية المصادق عليه 251
ثانيا: طلب الحكومة من البرلمان فتح اعتمادات اضافية 251
ثالثا: إعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح اعتمادات إضافية 252
الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة 254
أولا: الرقابة البرلمانية عن طريق قانون ضبط الميزانية 254
ثانيا: الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الآليات القانونية الإضافية 258
الفرع الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية المعاصرة واللاحقة على قانون المالية 269
أولا: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية المعاصرة على قانون المالية 270
ثانيا: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية 270
المبحث الثاني محدودية السلطة الرقابية للبرلمان في المجال المالي 272
المطلب الأول المظاهر القانونية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي 272
الفرع الأول: تقييد البرلمان لمناقشة قانون المالية لسنة 273
أولا: تقييد دور البرلمان من حيث المدة في إعطاء الرخصة 273
ثانيا: تقييد الدور البرلماني من حيث منح الترخيص 274
ثالثا: تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل 275
الفرع الثاني: عدم فعالية الآليات الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية 277
أولا: مواطن ضعف الآلية الرقابية عن طريق الأسئلة البرلمانية 277
ثانيا: مواطن ضعف آلية الرقابة عن طريق قانون ضبط الميزانية 282
ثالثا: مواطن ضعف الآليات المتمثلة في بيان السياسة العامة والاستجواب والتحقيق البرلماني 284
المطلب الثاني المظاهر العملية لمحدودية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية 289
الفرع الأول: هيمنة السلطة التنظيمية بما يحد من النشاط الرقابي للبرلمان 290
أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي داخل البرلمان 290
ثانيا: تنامي الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية 291
ثالثا: التدخل الواسع لتنظيم في مجال قانون المالية 292
الفرع الثاني: ضعف المعلومات البرلمانية وشكلية المناقشة 294
أولا: ضعف المعلومات البرلمانية 294

ثانيا: نظام الأفكار الحزبية والتركيبية البرلمانية 295
ثالثا: شكلية المناقشة في أداء الدور الرقابي 299
الخاتمـــــــــة 302
قائمة المراجع 306
RESUME 324

مقدمـــــــة:

المالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير المتطلبات والخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف و الأحوال وبصورة منظمة ومخططة وفعالة ، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة البشرية والمالية والفنية والتكنولوجية والعلمية، لتنفيذ وانجاز أهداف ومصادر المشاريع والبرامج و السياسات الاقتصادية والاجتماعية ولسياسية والأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها نحو أفاق واعدة.

كما انه من المؤكد أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود و وظائف الدولة و أهداف سياستها و استراتيجيتها و برامجها العامة، و كذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية و الأمنية و العسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي.

وبما أن قوانين المالية للدولة – لاسيما قانون المالية السنوي– هي في حقيقتها و جوهرها ترجمة دقيقة وشاملة ومرآة عاكسة لكافة نشاطات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية داخليا و خارجيا ، فان ذلك هو ما حتم منذ نشوء الدولة وجود نظام قانوني عام و شامل ويصدر في نطاقه وعلى أساسه قانون المالية السنوي والنصوص التنظيمية له لترشيد وضبط العمليات والأعمال المالية بصورة عقلانية و بوسائل فعالة.

وهكذا يوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر عديدة تدور وتتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة – كأصل عام– مثل الدستور و القانون العضوي و القانون العادي والنصوص التنظيمية والمبادئ العامة للقانون و يحتوي هذا النظام القانوني على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية القانونية والعلمية والفنية وسائر عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها والعمليات المالية المختلفة و كذا التنفيذ والرقابة ، و يطلق على هذا النظام القانوني المالي في الدساتير وقوانين الدولة المعاصرة مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح قوانين المالية.

و لذلك فان مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية فهي صاحبة الاختصاص الأصيل و السيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية و العادية التي تنظم وتضبط قوانين المالية العامة ، بما فيها قانون المالية السنوي أي قانون الميزانية العامة للدولة، وهذه الهيئة ، تلجأ إليها السلطة التنفيذية طبقا للتخصيص و الإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات وأعمال مالية استثنائية و استعجاليه خارج ما هو مقرر في قوانين المالية من إيرادات و نفقات، فقوانين

المالية العامة هي تشريعات و رخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم و إدارة و تنفيذ و مراقبة كافة عمليات المالية في الدولة .

الملاحظ أن دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية قد تبلور و ترسخ في النصوص الدستورية و القانونية والتنظيمية، ونشير هنا الى أن هناك تداخل بين مصطلح قانون المالية والميزانية العامة فتارة يستعمل مصطلح قانون المالية للدلالة على الميزانية وتارة اخرى يستعمل مصطلح الميزانية للدلالة على قانون المالية مما اوجب علينا تحديد المفاهيم .

والدستور الفرنسي نص على ان قوانين المالية يتعلق بالترخيص القانوني و التنبؤ او التوقع بمالية الدولة[1].

فمصطلح قانون المالية اوسع من مصطلح الميزانية ،حيث ان قانون المالية يضم مجموعة من الحسابات منها ميزانية الدولة وكذا الميزانية الملحقة و الحسابات الخاصة [2].

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 [3] نص على ان قانون المالية يحدد لسنة مالية ،طبيعة و مبلغ واستعمال ايرادات الدولة ونفقاتها كما انه يحدد التوازن المالي لميزانية الدولة قانون المالية كل الوثائق التالية :

- قانون المالية للسنة و قوانين المالية
- قانون تسوية الميزانية
- قوانين ظرفية ، تتعلق بعدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الاجال القانونية فيتم اصدار قانون المالية بأمر رئاسي .

ميزانية الدولة تتشكل من الايرادات والنفقات المحددة سنويا بموجب قانون المالية ،من خلال هذا التعريف يفهم ان قانون المالية هو الإطار وان ميزانية الدولة هي المضمون.

---

1 المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 2011.

2 المادة 8 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية الجريدة ج.ر العدد 28 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12، ج.ر العدد 02 المعدل و المتمم بقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31، ج.ر العدد 01 لسنة 1990 الملغى بموجب القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقانون المالية ، ج.ر العدد 53 الصادرة بتاريخ 2018//09/02، و الذي يدخل حيز النفاذ ابتداءا من 2022.

3 Article 1 de la loi organe que N : 2001-692 relative aux lois de finances.

فميزانية الدولة حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها من الحسابات التي يتضمنها قانون المالية.

وهي موجودة ضمن قانون المالية المصوت عليه كل سنة من طرف البرلمان. فهي عبارة عن جدول وقانون المالية اطارها القانوني .

وميزانية الدولة وباقي الحسابات التي تتم مناقشتها من طرف البرلمان عند المصادقة عليها فأنها تأخذ مصطلح قانون المالية [1].

هذا ويعتبر مصطلح قانون المالية مصطلح حديث، مقارنة مع مصطلح الميزانية العامة الذي يعتبر أقدم ظهورا. فمصطلح الميزانية يعبر عن المبالغ التي يتضمنها قانون المالية، بينما قانون المالية فهو أوسع يتضمن حسابات عديدة بالإضافة الى تدابير تشريعية وقوانين تتعلق بمالية الدولة[2].

و لعل أهمية موضوع قانون المالية بين اختصاص السلطتين التشريعية و التنفيذية يكتسي أهمية بالغة سواء من الناحية الاقتصادية و السياسية، انطلاقا من أن قانون المالية يشكل الصورة التي تسمح لنا بإلقاء نظرة على أعمال السلطة التنفيذية، و يعد قانون المالية الوسيلة القانونية التي تترجم هذه الصورة التي تعير عن أداة العرض المالي و المحاسبي و تمثل بذلك المؤشر الحقيقي لكل السياسات المتبعة و الحالة المالية للدولة ، و أهم ما يميز قانون المالية هو احتواءه على مبادئ قانونية تتخذ شكل أرقام و حسابات تحدد مجموع الإيرادات المتحصل عليها كالموارد و مجموع الأعباء التي تتحملها الدولة كنفقات عمومية لتسيير مصالحها و هذا ما يسمح بتكوين نظرة عامة عن الحالة المالية العامة ، كما يعبر قانون المالية عن السياسة المتبعة فهي انعكاس للتحاليل والاختبارات التي تترجم موقفا أو رأيا معينا ، انطلاقا من أن الخيارات المالية هي قبل كل شيء خيارات تتعلق بالمجتمع المعني .

بالإضافة الى ما ذكرته عن أهمية هذا الموضوع فهناك أسباب دفعتني لاختيار الموضوع منها ما هو ذاتي ومنها ما هو موضوعي اوجزها في طبيعة التخصص المدروس وهو المالية العامة و التشريع الضريبي و الميل إلى البحث في كل ما هو جديد في المالية العامة خاصة فيما يتعلق بقانون المالية السنوي وذلك للإحاطة و الإلمام بأهم ما اشتملت عليه المالية العامة للدولة بصفة عامة ،

---

1 زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص19.

2 Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, jean Pierre Lassale, finances publiques, L.G.D.J, Paris, 7 eme edition 2004,p 282.

بالإضافة الى الرغبة في معرفة المزيد حول موضوع المالية العامة للدولة باعتباره من اهم المجالات التي تهتم بها الدولة، وكذا الرغبة في معرفة اختصاصات السلطة التنفيذية و اختصاصات السلطة التشريعية في مجال المالية العامة و معرفة المستجدات التي يتضمنها قانون المالية في الجزائر.

و نظرا للأهمية الكبيرة التي يكتسبها هذا القانون خاصة الدور الذي يلعبه في تحقيق التوازن الاقتصادي والمالي للدولة باعتبار المرآة العاكسة للسياسية العامة للدولة، وبالنظر الى الاصلاحات الحاصلة والتي كثرت النقاشات والحوارات حولها وتباينت أراء المهتمين السياسيين والقانونين بهذا القانون رأينا من الانسب جدا ان تتناول هذا الموضوع لكونه موضوع الساعة ويشغل باب الفاعليين السياسيين في الدولة .

كما تهدف الدراسة الى تحديد اختصاصات كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية في رسم السياسة العامة من خلال مشروع قانون المالية وابراز العلاقة بين البرلمان والحكومة، وباعتبار قانون المالية من القوانين التي ترتبط بالسياسة العامة في الدولة، و بالنظر لما تم تسجيله من نقائص في قيام البرلمان بوظيفته الرقابية على هذا القانون ، الأمر الذي انجر عنه قضايا الفساد و توجيه المال العام لغير وجهته ، تم تسليط الضوء على قانون المالية و الإجراءات التي يمر بها ما بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و تحديد طرق و آليات الرقابة التي تضمن نجاعة قانون المالية و مدى تطبيقه من خلال ما تضمنه من إجراءات لمختلف القطاعات الموجودة في الدولة ، و كذلك محاولة الإلمام بمختلف النتائج المتوصل إليها في هذا المجال مع التركيز على الجانب القانوني والمحاسبي لقانون المالية لدى معالجتي للموضوع ، و تقييم و تقدير النتائج المتوصل إليها وفق المنظور القانوني لقانون المالية في الجزائر .

و لتحقيق أهداف هذه الدراسة طرحت الاشكالية التالية :

ما موقع قانون المالية من اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية؟ وما مدى فعالية الدور الرقابي الذي تقوم به السلطة التشريعية في الحفاظ على المال العام؟

وللإجابة على هذه الإشكالية رأيت ضرورة اتباع المنهج الوصفي والتحليلي وذلك من خلال وصف صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال المالية، وتحليل الآليات والإجراءات التي يمر بها قانون المالية و يتبعها بالإضافة إلى تحليل تلك الرقابة الممارسة عليه ومدى نجاعتها في المحافظة على المال العام و فهم مختلف الاليات المعتمدة من خلال ما تتمتع به السلطتين التنفيذية والتشريعية من صلاحيات على مستوى مراحل قانون المالية ووصف وضع الهيئة

التشريعية وكيفية تعاملاتها مع الجهاز التنفيذي و وطبيعة العلاقة التي تجمع بينهما ومن خلال الاشكالية المطروحة والمنهج المتبع في دراسة موضوع البحث ، قمت بتقسيم الموضوع الى بابين، حيث احتوى كل باب على فصلين متكاملين، يتناول الباب الاول اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية نتناول في الفصل الأول اختصاصات السلطة التنفيذية في اعداد و تحضير مشروع قانون المالية أما الفصل الثاني فخصصناه الى اختصاصات السلطة التنفيذية في تنفيذ قانون المالية، بينما الباب الثاني درست فيه اختصاصات السلطة التشريعية في مجال قانون المالية، في الفصل الأول تناولت اختصاصات السلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية و الفصل الثاني اختصاصات السلطة التشريعية في مجال الرقابة على قانون المالية.

الباب الأول

اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية

الباب الأول

اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في إعداد و تحضير مشاريع قوانين المالية و ذلك لعوامل متنوعة فمن جهة تعد الأكثر اتصالا بمتطلبات الحياة اليومية للمواطنين من خلال الإشراف على تحديد السياسة العامة للمجتمع، ومن جهة ثانية فإن الحكومة تعتبر الأكثر كفاءة وتأهيلا للقيام بإعداد قوانين المالية، لها كفاءة وأهلية لا تتوفران في أعضاء السلطة التشريعية المنتخبين، وحتى وان توفرت هذه الكفاءة في بعض منهم، فإن أعضاء البرلمان و بحكم مهامهم التمثيلية التي تجعلهم أكثر ارتباطا بناخبيهم، غالبا ما يميلون الى تغليب وتفضيل المصالح السياسية والحزبية في برنامجهم الانتخابية، وتعد هذه الوضعية أساسا وسببا وجيها في انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية السنوي، وتبعا لذلك يلعب الوزير المكلف بالمالية دورا جوهريا في إعداد مشروع قانون المالية [6]، كون الوزير المكلف بالمالية هو الذي يشرف مباشرة على جميع المصالح الإدارية المختصة بتحصيل الموارد، كما انه يطلع بواسطة المراقبين العاملين للالتزام بالنفقات على جميع الأعباء الحكومية[7]، **(الفصل الأول)** كما تقوم السلطة التنفيذية كذلك بتنفيذ قانون المالية حيث تكمن أهمية تنفيذ قانون المالية من ناحيتين، من ناحية كونه عملية إدارية، بحيث تنصب عن التحقق من مدى توفر الإعتمادات الضرورية للقيام بأوجه الإنفاق وأداء المهمة على أحسن وجه خلال الفترة المحددة بسنة ، ومن ناحية أخرى كونها عملية يمكن من خلالها إدخال التعديلات الضرورية بإتخاذ الإجراءات التصحيحية والتحصيلية في الوقت المناسب، و بعد صدور قانون المالية ونشره في الجريدة الرسمية، تقوم وزارة المالية بعمليات التحصيل للإيرادات **(الفصل الثاني)** .

---

6 بن ربيح ياسين، الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون دستوري، جامعة على لونيسي، البليدة 02، 2017-2018 ص 216 .

7 مصطفى معمر، مدخل لدراسة المالية، (د.د.ن)، 2005، ص 114.

الفصـــل الأول

دور السلطة التنفيذية في اعداد مشروع قانون المالية

الفصـــل الأول

دور السلطة التنفيذية في اعداد مشروع قانون المالية

يعتبر قانون المالية من أهم القوانين التي تشغل إهتمام الساحة السياسية سنويا وبصورة دائمة، فالحكومات التي توالت على السلطة منذ إستقلال الجزائر جعلت من هذه الوثيقة الوسيلة المفضلة للتعبير عن السياسة المراد إنتهاجها، من خلال السياسة المالية المتبعة، والمتمثلة في مجموعة الإجراءات والأدوات المرنة التي تسمح بتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي قصد التأثير على المسار الاقتصادي، لذلك فإن تحضير هذه الوثيقة يعتمد على كفاءات في ميدان المالية العمومية، الاقتصاد، المحاسبة، التسيير، وجميع الميادين التي تمكن من السيطرة والاستعمال العقلاني للمال العمومي، فالإدارة تقوم بدراسة جميع التوقعات المالية ووضع ضوابط الاقتصاد الوطني والتحكم في التغييرات التي يمكن أن يكون لها أثار سلبية على المالية العمومية وذلك لحرصها على تقديم مشروع قانون المالية قبل بداية السنة المالية، فالمرحلة التحضيرية لقانون المالية تكمن أهميتها في أنها تمكننا من معرفة المراحل التي يمر بها والكيفية التي يدرس بها و الرزنامة التي يضبط فيها .

وعملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية هي المرحلة الأولى من مراحل دورة الميزانية ومن المتوقع ان تختلف عملية الإعداد والتحضير فيما بين الدول لإختلاف النظم السياسية السائدة وإختلاف التشريعات الدستورية والقانونية وعملية إعداد وتحضير الميزانية العامة يتعين ان تتلاءم مع الدور الوظيفي الحديث للميزانية من حيث كونها تعبيرا عن البرنامج المالي الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة .

كما تتولى الحكومة تحضير مشروع قانون المالية من حيث الإيرادات والنفقات وتتحمل السلطة التنفيذية مسؤولية تحضير مشروع قانون المالية **(المبحث الأول)** وفقا لإجراءات وطرق من أجل التحضير لهذا المشروع حيث يرجع تحمل السلطة التنفيذية لهذه المسؤولية للعديد من الأسباب والمبررات حيث تقوم هذه الأخيرة بجملة من الإجراءات والطرق المتبعة في تقدير كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

تحضير وإعداد مشروع قانون المالية

تعتبر مرحلة إعداد مشروع قانون المالية مرحلة هامة وأساسية بإعتبارها حجر الزاوية في العملية الإدارية التي هي من مهام و عمل السلطة التنفيذية كونها من المراحل الهامة، حتى يتم إعتمادها من قبل السلطة التشريعية .

فمرحلة الإعداد تعني مجموعة المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية تتصل بشكل أو بأخر بتحديد الموارد الإقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة، ولتحقيق الأغراض الإقتصادية والإجتماعية للدولة وذلك من خلال وضع تقديرات للنفقات العامة للفترة المقبلة، حيث تتولى مسؤولية وضع هذه التقديرات في صورة مقترحة أو مشروع الإدارات الحكومية مختلفة بصفتها الأجهزة التنفيذية للدولة وعليه سنتناول الهيئة المكلفة باعداد مشروع قانون المالية **(المطلب الأول)** و معرفة الإطار القانوني لتحضير مشروع قانون المالية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

الهيئة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية

إن السلطة التنفيذية بالنظر الى امكانياتها البشرية هي المؤهلة من الناحية الإدارية لتحضير مشروع قانون المالية لما يتطلبه هذا العمل من معلومات خاصة فيما يتعلق بالإيرادات العامة من ناحية مصادرها و تحصيلها من مختلف الطبقات الإجتماعية، وتقوم السلطة التنفيذية بتحضير مشروع قانون المالية بناءا على الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة ،لأن قانون المالية يعبر عن النشاط المالي للدولة خلال السنة الموالية، لذلك يتطلب الإنسجام والتوافق بين أجزاءه وبنوده وتقسيماته المختلفة وهو أمر يصعب عن السلطات الأخرى تحقيقه[1]، حيث تتولى عملية إعداد مشروع قانون المالية في جميع دول العالم على إختلاف أنظمتها السلطة التنفيذية، إذ يقع على عاتقها تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية للمجتمع[2].

ومن خلال هذا المطلب نتعرف على جهة اعداد مشروع قانون المالية **(الفرع الأول)** وكذلك مبررات اسناد مهمة اعداد مشروع قانون المالية للسلطة التنفيذية **(الفرع الثاني)**.

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص93.

2 طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى ، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان ،الأردن ،2009 ،ص354.

الفرع الأول: جهة إعداد مشروع قانون المالية

يذهب بعض الفقهاء الى أن السلطة التشريعية هي الأولى بتحضير الميزانية العامة، وإن التنازل عن حقها هذا يضعف مركزها وسلطتها أمام السلطة التنفيذية التي تتجه غالبا الى زيادة النفقات تعزيزا لنفوذها وسلطاتها وقد أخذ بهذا الأسلوب بعض الدول كفرنسا بعد قيام ثورتها، والولايات المتحدة حتى عام 1921، ثم بدأت الدول بالتخلي عن ذلك بسبب الإنتقادات الموجهة لهذا الإتجاه نظرا لأن هذا الأسلوب يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من مسؤولياتها في إدارة الجهاز التنفيذي للدولة ومنها إعداد الميزانية [1]، ولقد دار نقاش بين فقهاء العلوم الإدارية والمالية حول الجهة التي تكون ذات الإختصاص في إعداد صياغة مشروع الميزانية والسلطات الخاصة بهذا الإعداد، فمنهم من يرى أن ذلك يجب أن يكون ممنوحا لوزراء بشكل جماعي، وأنصار هذا الرأي يرون أن الميزانية العامة تمثل السياسة الحكومية كما أن إعدادها ورسم أبعادها يعتبران عملا جماعيا للحكومة يحتاج الى جهد كبير وإهتمام بالغ مما يصعب على وزير واحد تحمله بمفرده، وأن منح وزير واحد مثل هذا الإختصاص والسلطات الواسعة يميزه عن بقية أقرانه، ويرى فريق آخر أن تلك المهمة يجب أن تكون حصريا لوزير المالية، ويستند مؤيد وحصر مسؤولية رئيسية في تجميع المال لتغطية هذا الإنفاق، وأن الوزراء هم المسؤولون عن تأمين الإحتياجات وتقديم الخدمات يميلون عادة الى المغالاة بطلب الإعتمادات لتغطية هذه الإحتياجات، مما يتطلب أن يكون هناك من يحدد ويراقب الإنفاق لعلاقاته بالموارد المتاحة، وهي مسؤولية وزير المالية بحكم وظيفته ويلاحظ ان هذا الرأي يتفق مع مبررات الوضع المالي للميزانية ونتيجة تطور مفهوم الميزانية ومدخلها الإداري، فقد ذهب فريق آخر الى أن هذه الأداة يجب أن تكون تحت إشراف الرئيس الإداري الأعلى أي رئيس الحكومة او رئيس الدولة .

إن الوضع السائد في تطبيق في أغلب دول العالم هو الأخذ بالإتجاه المزدوج الذي يحقق توزيع المسؤولية ويضمن المساهمة الفعالة في إعداد الميزانية بين مختلف المستويات التنفيذية من جهة وبين وزارة المالية بإعتبارها الهيئة المتخصصة والمنسقة والمسؤولة عن إعداد الصياغة النهائية لمشروع الميزانية من جهة أخرى، ويتولى وزير المالية عرض هذا المشروع على السلطة العليا أي السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) التي يكون لها الفصل في الإقرار النهائي لهذا المشروع وتقديمه الى السلطة التشريعية لمناقشته والمصادقة عليه، وقد أختلفت درجة سلطات الممنوحة لوزير المالية في إطار هذا

---

1 عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي الضريبي، (د.ط)، إثراء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2009، ص354.

التطبيق فيما يتعلق بمبدأ قبول الاعتمادات المقترحة من الوزارات لمناقشته أو تعديلها أو عرضها على مجلس الوزراء للنظر في إقرارها وذلك وفقا لما توضحه التشريعات المراعية لذلك في مختلف الدول [1]، اذا كانت الوظيفة التشريعية عملية مشتركة بين السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) إلا أن تحضير مشروع قانون المالية تعود الى الحكومة لإعتبارات عديدة، من جهة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبيلة لتنفيذ برنامجها وبالتالي منحت لها الإمكانيات اللازمة لتسير مختلف المرافق العمومية، ووضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكنها من تطبيق برامجها وفقا للأهداف المسطرة، الى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، لأنها الأقدر على معرفة إحتياجات ومتطلبات مختلف المرافق وأجهزة الدولة ومصالحها إستنادا الى المعلومات والبيانات التي تمكنها من الوقوف على المقدرة المالية للدولة، ومن ثم تقوم بتحضير مشروع بما يلائم الظروف الإقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية تعتبر عن نشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة ويجب ان يطبع الإنسجام والتوافق بين أجزائها وتقسيماتها المختلفة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، إذ يحاول أعضاء البرلمان كسب الرضا ناخبيهم من خلال إعداد ميزانية تفتقد للقواعد التقنية من ناحية والتوازن المالي من ناحية أخرى، مما يؤدي إلى هدر المبادئ الأساسية ووضع ميزانية هشة غير متناسقة وغير معبرة ومترجمة للخطط الفعلية وبرنامج الحكومة المستقبلية

إذا كان من المتفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة مع تحديد سلطاتها.

وبالرجوع الى القانون المتعلق بقوانين المالية يتضح غياب الإشارة وتحديد الجهة المختصة بتحير الميزانية، والمراحل التي تمر بها الى جانب الإجراءات الواجبة الإتباع مما استوجب 9 أشهر وهي من إختصاص وزير المالية [2]، كما يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء[3].

---

1 فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، (د.ط)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت،1990 ، ص.ص78-79.

2 القانون رقم 17/84، مرجع سابق.

3 المادة 69 من قانون رقم 15/18 " يقوم الوزير المكلف بالمالية ، تحت سلطة الوزير الاول ، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها على مجلس الوزراء"

فلقد نصت المادة الثانية من المرسوم 54/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية على ما يلي :

يمارس وزير المالية صلاحياته في الميادين التالية :

1- المالية العمومية

2- الجباية

3- الجمارك

4- الأملاك الوطنية والشؤون العقارية

5- النفقات العمومية والميزانية والمحاسبة العمومية

6- النقد

7- الإدخار والقرض والتأمينات الإقتصادية

8- موارد الخزينة العمومية

9- المساهمة المالية للدولة

10- السياسة الوطنية في مجال المديونية الخارجية

11 -مراقبة الصرف

12-المراقبة المالية المتعلقة بإستعمالات إعتمادات الميزانية الدولة وموارد الخزينة العمومية.

13- العلاقات الإقتصادية والمالية الخارجية [1].

تجدر الإشارة هنا الى أنه يمكن السلطة التشريعية القيام بعملية التحضير غير ان الحكومة هي صاحبة الإختصاص .

حيث تعد السلطة التنفيذية من خلال الإدارات الحكومية هي الجهة المختصة بتحضير الميزانية في معظم دول العالم، ويستند إختصاص السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية الى عدة إعتبارات أهمها قدرة السلطة التنفيذي على تقدير وجوه الإنفاق المختلفة التي تحتاجها كل وزارة بفروعها المختلفة والمبلغ اللازم إنفاقه في كل وجهة، وكذلك تقدير وجوه الإيرادات المختلفة والمبلغ المنتظر تحصيله من كل وجه [2].

1 المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية ج.ر 15.

2 زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، (د.ط)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006، ص 285.

وفضلا عن هذا فهي مسؤولة عن تنفيذ الميزانية ومن ثم يكون من المنطقي ان يعهد اليها بإعدادها على النحو الذي تراه مناسبا ويكون من المؤكد أنها ستحضرها بكل دقة وعناية وأخيرا فإن الميزانية وأن تعددت تقسيماتها وبنودها إنفاقا وإيرادا وإنما تكون وحدة لا تتجزأ تعبر عن النشاط المالي للدراسة خلال العام القادم، ومن ثم يتعين أن يسود الانسجام والتوافق بين أجزاء الميزانية المختلفة ولا يمكن تحقيق هذا إلا بتواجد الجهة التي تقوم بإجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوءها، هذا وقد تطورت أساليب إعداد السلطة للميزانية تطورا كبيرا في السنوات الأخيرة فتضخم حجم الميزانية وتزداد أهمية تأثيرها على الحياة الإقتصادية والإجتماعية جعل عملية تحيرها مسألة فنية دقيقة، حيث تتحمل الحكومة هذه المسؤولة لأنها أقدر من السلطة التشريعية لعدة إعتبارات.

الفرع الثاني: مبررات إسناد مهمة إعداد مشروع قانون المالية للسلطة التنفيذية

إن تحضير الميزانية العامة للدولة إجراء تقني وسياسي في أن واحد، يتميز بدرجة عالية من التعقيد، ويتطلب التأقلم مع مختلف التطورات[1]، وتشير هذه المقولة المهمة الى صعوبة إعداد الميزانية العامة للدولة، وهو ما يؤهل الحكومة بأن تكون هي المسؤولة عن إعداد الميزانية العامة للدولة، نتيجة العديد من المبررات الفنية والادارية والعملية تجعل السلطة التنفيذية أكثر قدرة على القيام بمهام اعداد مشروع قانون المالية مقارنة بالسلطة التشريعية ومن بين أهم هذه المبررات:

لعبت السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة كون الميزانية العامة تعبر عن برنامج ومخطط الحكومة في مجالات مختلفة، كما أنها تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ماتتطلبه هذه الادارة من نفقات، وتعد كذلك من أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للإقتصاد الوطني بفعل الأجهزة الاحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد [2].

وتعتبر السلطة التنفيذية في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها لإعتبارات المحلية والاقليمية التي تؤثر على أعضاء

1 Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, jean Pierre Lassale, finances publiques, L.G.D.J, Paris, 7 eme edition 2004,p 305

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الطبعة الاولى، دار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 2003، ،ص 150.

المجالس الممثلة للشعب[1] ، كما أن من المعلوم لديها إلمام كافي عن أنواع القطاعات الاقتصادية المختلفة ولديها الأجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبيلة، وفي نفس الوقت هي مسؤولة عن تنفيذ بنود الميزانية كما أنها تترجم عملها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمالي المستقبلي من خلال الميزانية العامة، لذا فمن حقها أن تقوم بعملية اعداد الميزانية [2].

فهي أقدر من السلطة التشريعية على تحديد أوجه الانفاق التي يحتاجها كل مرفق من مرافق الدولة بفروعه المختلفة، وكذلك لها دور في تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي يعول عليها لتنفيذ الميزانية.

ومن ثم فإنه يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الإقتصادية التي تمر بها الدولة ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية، لأن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة، لذا فإنه يجب أن يطبع الإنسجام والتوافق بين أجزاءها وبنودها، ولا يمكن ان يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية فأعضاء البرلمان يحاولون غالبا بكافة السبل الممكنة كسب رضا ناخيبهم عن طريق اعداد ميزانية ترضي منتخبيهم لا تراعي فيها قواعد التقنية من جهة ولا توازن الإيرادات مع النفقات من جهة اخرى، مما يؤدي في الأخير الى وضع ميزانية غير متناسقة ولا تعبر عن الواقع الفعلي لخطط وبرامج الحكومة المستقبلية وبالرغم من ذلك فإنه من المتوقع ان تطالب السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بمراعاة بعض الإعتبارات في عملية اعداد وتحضير الميزانية كما تلزمها باحترام الخطة الاقتصادية العامة للدولة التي سبق الاقتراع عليها بالموافقة وهي بهذا الصدد يتوقف دورها عند حد التوجهات العامة دون الدخول في تفاصيل اعداد وتحضير الميزانية[3].

فإعداد الميزانية العامة يتطلب دراسة واقعية لجهة تحديد النفقات ولجهة تقدير الإيرادات وهذا يستدعي توافر معلومات وإحصاءات كثيرة، لا يمكن أن تقدمها الا السلطة التنفيذية، لما لها من وسائل

---

1 سوزي عدلي ناشد، المالية العامة " النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة "، (د.ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2006، ص 326.

2 طارق الحاج، المرجع السابق، ص 171.

3 محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة "النفقات العامة ،الايرادات العامة ،الميزانية العامة للدولة "، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008 ، ص ص 350 –351.

مختلفة، كونها المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، مما يجعلها الأقدر على معرفة إحتياجات هذه المرافق من نفقات العامة وتقدير حصيلة الموارد تقديرا صحيحا .[1]

كما ان اعداد الميزانية العامة يعتبر من صميم عمل الإدارة، لهذا فالسلطة التنفيذية يقع عليها عبئ اعدادها لما لها من أجهزة متشعبة مختلفة في البلاد بأكملها، وهي الأقدر على تحديد الحاجات التي يتطلبها المجتمع وقدرته المالية، ويعتبر هذا الأسلوب هو الأسلوب العام في جميع دول العالم، وتختلف دقة التقديرات من دولة لأخرى طبقا للنظام الاقتصادي الذي تنتهجه هذه الدولة [2].

هذا وتلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة انطلاقا من كون ميزانية الدولة متضمنة في قانون المالية تعبر عن البرنامج الحكومي في مجالات مختلفة، كما تتولى السلطة التنفيذية ادارة وحدات القطاع العام فهي وحدها تعلم ما تطلبه هذه الإدارة من نفقات كما أنها اكثر السلطات معرفة بمقدرة الاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الخصوص، وتعتبر السلطة التنفيذية في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتقدير الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها لإعتبارات محلية وإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب[3].

وتعتبر السلطة التنفيذية الأكثر قدرة ومعرفة وارتباطا بعملية الإعداد، لأنها تعرف وبدرجة تفوق عن غيرها مقدار ما يمكن ان تحصل عليه من إيرادات، وإنفاق ما تم تقديره من ايرادات، وإنفاق ما تم تقديره من نفقات [4].

فالميزانية العامة تحتاج الى معلومات بيانية مختلفة ومتعددة، والسلطة التنفيذية هي السلطة التي تتجمع لديها البيانات والإحصاءات عن القطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة، كما تتوفر لديها الأجهزة والإيرادات والخبرة للقيام برسم برنامج عمل للمستقبل كما أنها تشكل برنامج السياسي والإقتصادي والمالي والاجتماعي للحكومة، خلال السنة المقبلة، لذلك فمن الطبيعي أن يترك للحكومة اعداد وتحضير مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة فهي تأتي معبرة عن

---

1 لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، (د.ط)، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص112.

2 حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2006 ، ص 82.

3 باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصادالمالي، الطبعة الخامسة، الناشر مكتبة الأداب، القاهرة،1998 ص202.

4 فليح حسن خلف، المالية العامة، (د.ط) ، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن، 2008، ص 200.

هذا البرنامج ويمكن في نهاية المطاف، محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما إلتزمت به في برنامجها أمام السلطة التشريعية والشعب [1].

و السلطة التنفيذية هي الجهة المخولة وصاحبة الإختصاص في إعداد التقديرات الميزانية وذلك لأنها الجهة القائدة والمسيرة وهي نفسها من تقدم الخدمات العامة لأفراد المجتمع وهي مؤسسات الدولة التي تحدد الإحتياجات من الإيرادات لأنفاقها حسب الخطوط المرسومة تكون أكثر قدرة من البرلمان على تقدير وجوه الإنفاق المختلفة التي تحتاجها أجهزة الدولة ومرافقها العامة وكذلك على تقدير المبالغ المختلفة التي تتوقع تحصيلها من مختلف المصادر خلال السنة المالية لأنها هي التي تتولى إدارة مهام الدولة، هذا بالإضافة الى أن مهمة التنبأ والتقدير تحتاج في القيام بها الى مجموعة من الإجراءات المالية والادارية والتي غالبا ما تكون السلطة التنفيذية هي الأقدر على القيام بها كما أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة ومن ثم يكون من المنطق أن يعهد اليها بإعدادها على النحو الذي يكفل تحقيق الأهداف العامة المنوطة بها وإن تعددت تقسيمات الميزانية من خلال تقسيم بنودها إنفاقا وإيرادا وإنما تكون وحدة واحدة لا تتجزأ تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال السنة المقبلة ومن ثم يتعين ان يسود توافق وإنسجام بين مختلف توقعات الحكومة بشأن النفقات أو الإيرادات[2]، حيث يجب ان تكون مستمدة الى أسس وضوابط عملية وواقعية بحيث تكون التوقعات أقرب الى الواقع بالنسبة للنشاط العام للدولة في مختلف أبعادها كما ان تلك التوقعات ترتبط بالمناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يسود الدولة خلال الفترة التي يتم فيها إعداد الميزانية [3].

وكذلك من الناحية العملية فإن السلطة التنفيذية هي الأقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الميزانية لما لها من أجهزة حكومية وإمكانيات فنية وهي أدرى بلا شك بمقدور القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية، الأمر الذي يمكنها من سلامة إختيار مصادر الإيرادات العامة، والسلطة التنفيذية علاوة على ذلك تملك معرفة مواطن ضعف والإسراف والأكثر دراية

---

1 خالد شحادة خطيب ، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الاردن 2005، ص299.

2 سمير صلاح الدين حمدي، لمالية العامة، منشورات زين الحقوقية، لبنان،(د.ت.ن)، ص 225.

3 محمد عبد الله الفلاح، التشريعات المالية والضريبية ،نفقات عامة، (د.ط)الايرادات العامة،التشريع الضريبي،الموازنة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2017 ، ص ص 196 -197.

بامكانيات الإقتصاد ورفع الكفاءة وتحسين الأداء الأمر الذي يمكنها من القيام برسم سياسية إنفاقية رشيدة [1].

ان إعداد وتحضير الميزانية حقا تستأثر به السلطة التنفيذية وحدها دون السلطة التشريعية والحقيقة أن إستئثار السلطة التنفيذية بهذا الحق أمر منطقي وله ما يبرره فهو منطقي لأن الميزانية ترجمة مالية لبرنامج الحكومة العام المقبل ومن ثم تكون الحكومة أقدر على معرفة إحتياجاتها من الأموال والإيرادات المتوقعة للسنة المقبلة خاصة أن السلطة التنفيذية أكثر قدرة وخبرة في مجال تقدير النفقات اللازمة للمصالح الحكومية المختلفة، وأكثر قدرة على تقدير الايرادات العامة من السلطة التشريعية لأنها تملك أجهزة التي تمكنها من الإشراف المباشر على كافة الأنشطة الاقتصادية العامة للمجتمع ومن ثم فهي أقدر أيضا على معرفة الحاجات العامة وكيف يمكن تغطيتها وهي من تقوم بتنفيذها حتى يتحقق التكامل بين الإعداد والتنفيذ حتى لا يلقى كل طرف من السلطتين باللآئمة على وقوع أخطاء في التقدير والتنفيذ على الطرف الأخر فدخول السلطة التشريعية في إعداد وتحضير الميزانية سيؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة ومن ثم العبئ المالي على أفراد المجتمع [2].

ومن المتفق عليه أن تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية العامة وإعدادها وذلك لأن هذه الأخيرة تقع على عاتقها مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وللحكومة أن تضع من البرنامج والسياسات ما تراه كفيلا بتحقيق تلك الأهداف [3]، حيث تختص السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة من قبل المؤسسات الحكومية المختصة وتحديد التقديرات المتعلقة بما يخصها من نفقات وايرادات للسنة المالية القادمة [4].

لذلك السلطة التنفيذية هي من تتولى إدارة المصالح الحكومية وبالتالي فهي الأقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه الإدارات المختلفة من إنفاق، ولذلك وجب أن تكون مسؤولة عن وضع ميزانية المصروفات كما أنها تعتبر أكثر السلطات العامة في الدولة إحاطة بالمقدرة المالية الوطنية فيها، وذلك

---

1 عبد الكريم صادق بركات ، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة ، (د.ط)، الدار الجامعية للنشر 1986، ص392.

2 مرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الموزانة العامة،الايرادات العامة،القروض، (د.ط)، دار الجامعة للنشر، 2009 ، ص 44 و ما بعدها .

3 محمود حسن الدادي،زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان،الأردن 2007، ص 165.

4 عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، (د.ط)، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان،الأردن،2009

بحكم درايتها بمجريات الاقتصاد الوطني وتطوراته ويمكنها بما يتوفر لديها من معلومات وبيانات وتقديرات في هذا الشأن أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ أساسا للموارد العامة ومن ناحية أخرى فإنها لما كانت الميزانية لا تعدو أن تكون بمثابة برنامج وسياسة للحكم والادارة، فإن السلطة التنفيذية تستطيع بما يتوفر لها من الإمكانيات اللازمة لتقدير الحاجات والأولويات الإجتماعية أن تحدد نطاق الحاجات العامة للمجتمع دون خضوع لتيارات والمصالح و الأهواء .

وهكذا نجد إجماعا في الدساتير على أن السلطة المخول لها في إعداد الميزانية العامة للدولة الذي يتضمنها مشروع قانون المالية هي السلطة التنفيذية، ولكن إختلاف يكون في مدى الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية عند مناقشة مشروع قانون المالية في إدخال التعديلات.

الفرع الثالث: المبادئ الشكلية التي تحكم الميزانية العامة للدولة

يتطلب إعداد تقديرات الميزانية العديد من القواعد والمبادئ التي تقتضيها سلامة الادارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية راقبة فعالة، وهذه المبادئ أو القواعد التي يجب مراعاتها في إعداد الميزانية العامة للدولة منها مايتعلق في حق الشعب عن طريق نوابه بالاطلاع على الميزانية ، و بصفة عامة يختصر فقهاء المالية هذه المبادئ في أربع قواعد أساسية نذكرها على النحو التالي[1]:

1-قاعدة السنوية

2- قاعدة الوحدة

3-قاعدة العمومية

4-قاعدة التوازن

أولا: قاعدة السنوية في اعداد الميزانية العامة للدولة

تعد الميزانية العامة للدولة للفترة المقبلة تكون سنة في الغالب وقد أخذ كثير من الدول العالم بقاعدة سنوية الميزانية، وان اختلفت فيما بينها في تحديد بداية السنة المالية ونهايتها، وتراعي كل دولة عند تحديد بداية سنتها المالية أن يتناسب هذا التاريخ مع أحوالها الإدارية والبرلمانية والاقتصادية[2].

---

1 برحماني محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري، (د.ط) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، 2015، ص ص 117 -118.

2 محمود محمد ، الميزانية العامة ، دراسة مقارنة ، ص73.

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة للميزانية أول جانفي وفي حالة الجزائر أين سنة تنفيذ الميزانية العامة للسنة المدنية أي من أول جانفي إلى واحد وثلاثون ديسمبر.

وهذا طبقا للمادتين 03 و07 من قانون 21/90 [1] يعطي هذا أن يتم التوقع والترخيص للنفقات والإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، أيضا إعتماد السلطة التشريعية لقانون المالية.

وتعني القاعدة السنوية أن تصديق البرلمان على ميزانية الدولة يتم مرة كل عام، ويمتد سريان الميزانية لمدة عام واحد [2]، ويقصد به أن كل تقديرات الايرادات والنفقات العمومية تتسم بالدورية (تخص مدة سنة)، وان الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية[3]، ولا يمكن للحكومة الشروع في تنفيذ ما لم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع الى البرلمان لطلب الترخيص على مشروع قانون المالية، فقبل بداية السنة المالية الجديدة، تقدم السلطة التنفيذية [4] مشروع قانون المالية للسلطة التشريعية للمصادقة عليه لسنة مالية واحدة ولا يعد شرطا أن توافق السنة المالية الميلادية، كما أن الإجازة البرلمانية تكون سنويا ولمدة سنة مالية، كل هذا تأمينا لإستمرار الرقابة السياسية على أعمال الحكومة.

ويتم إعداد الميزانية لمدة سنة بصفة عامة وجرت العادة على إعتبار هذه المدة نموذجية لتقدير نفقات وايرادات الدولة والدلالة على ذلك فإن علينا أن نتصور المصاعب التي قد تنجم من إعداد الميزانية لفترة أطول أو أقل من العام، وفي حالة اختيار مدة أطول (سنتين على سبيل المثال) فان ميعاد تنفيذ الميزانية سيبدو بعيدا عن ميعاد تحضيرها مما يجعل عملية تقدير النفقات والايرادات شاقة وبعيدة عن الدقة المطلوبة، فتقدير النفقات سيكون صعبا نظرا لإحتمال تغيير الأسعار والأجور بصورة محسوسة خلال فترة تنفيذ الميزانية وفي حالة اختيار مدة تقل عن العام (ستة اشهر مثلا) فإن إعداد

---

1 تنص المادة 03 من قانون 21/90 على مايلي : " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الايرادات والنفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات تجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها "

و المادة 07 من القانون نفسه " تتكفل الميزانية العامة للدولة بنفقات التسير و نفقات الاستثمار و نفقات التجهيز العمومي الخاصة بمصالح غير ممركزة "

2 أحمد جمال الدين موسى ، دروس في ميزانية الدولة ، الاطار القانوني و المضمون الاقتصادي ، (د.ط)، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، مصر، 1996 ، ص 45.

3 نصت المادة 06 من القانون17/84 " تتشكل الميزانية العاملة للدولة من الايرادات و النفقات النهائية للدولةالمحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها"

4عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 282.

الميزانية ينذر بإثارة العديد من المشاكل، فمن جهة ستحتاج الإدارة القائمة بإعدادها لاعادة المجهود الذي يتطلبه هذا الإعداد في فترة قصيرة ومتلاحقة وهذا ليس بالأمر اليسير كما أن المدة إذا قلت عن سنة لا يمكن أن تجمع فصول السنة التي تتغير فيها ظروف إنفاقاتها فإعداد الميزانية في فترة أقل من سنة يؤدي الى ظاهرة موسمية بعض الإيرادات والنفقات العامة مما يهدد بإعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الإقتصادي الإجمالي للدولة [1]، الا أن المشرع بموجب القانون العضوي رقم 15/18 في نص المادة الخامسة منه نص على الميزانية التي تتجاوز السنة[2].

ولقد جرى العرف على أن تعد الميزانية لفترة مقبلة تقدر بسنة وقد أختيرت هذه المدة لعدة إعتبارات نذكر منها :

1/ الإعتبارات المالية

تتمثل في أن مدة سنة هي الفترة التي تمارس فيها أغلب الأنشطة الاقتصادية، وأيضا هي المدة الأنسب لتقدير جميع الإيرادات ونفقات الدولة، حيث يصعب هذا الإجراء إذا زادت المدة عن سنة، نظرا لتغيير العوامل الاقتصادية التي تؤثر على الدخل الوطني، ومن ثم في حصيلة الضرائب من فصل إلى أخر وما يقتضيه من نفقات وإيرادات فلو قلت المدة عن سنة فهذا يؤدي إلى تحضير ميزانية لا تتوافق مع الوضع الاقتصادي الإجمالي، وفي فصل الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية للدولة، فإن أي ميزانية تحضر لمدة تقل على سنة، لا يمكن موافقة إيراداتها مع نفقاتها، كما سيظهر فائض في الإيرادات وتارة عجز فيها، هذا إلى جانب إرهاق السلطة التشريعية والتنفيذية[3]

---

1 مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، النظرية المالية الدولية، السياسيات المالية للنظام الرأسمالي، (د.ط) ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية،1999، ص ص 275-276.

2 تنص المادة 05 من قانون 15/18 على ما يلي : " يتم تأطير ميزانيتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة ، بناءا على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية ، في بداية اجراء اعداد قوانين المالية ، و يحدد للسنة المقبلة و السنتين المواليتين ، تقديرات الايارادات و النفقات و رصد ميزانية الدولة و كذا مديونية الدولة عند الاقتضاء.

يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال اعداد مشروع قانون المالية للسنة.

يجب أن يدرج اعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها و تنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الاطار الميزانياتي المتوسط المدى .

تحدد كيفيات تصميم و اعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى عن طريق التنظيم ."

3 محمد محرزي، مرجع سابق، ص ص398 -399.

وتختار مدة سنة لكونها أصلح مدة لعمل تقدير النفقات والايرادات فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لإحتواءها على دورة كاملة الفصول [1].

2/ الإعتبارات سياسية

تتمثل في دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة للرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية، ضف إلى ذلك يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية بمعرفة تفاصيل وتحركات وأنشطة السلطة التنفيذية

كما تعتبر مدة سنة فترة مناسبة لمراقبة الهيئة التشريعية للحكومة، فما يتعلق بتصرفاتها المالية إذ لو قصرت على ذلك لأصبحت تلك الرقابة مرهقة ولكانت مدعات لتعطيل ولو طالت عن ذلك لأدى هذا لضعف الرقابة [2]، ويلاحظ أن التنفيذ المالي للميزانية يبدأ مع بداية العام الميلادي حيث تنص المادة 03 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: "يقر ويرفض قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذلك الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرفض علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأس المال" [3] حيث تقدر الايرادات والنفقات العمومية بالسنة أي تتم بدورية (مدة سنة) التي ظهر وشاع استعمالها في القديم وإرتبط بظهور الرقابة البرلمانية ويمكن إرجاع جذوره الى إعلان حقوق الانسان والمواطن 1789 خاصة المادة 14 منه التي تضمنت حق الأفراد في معرفة طرق وتنفيذ الإنفاق، وماهي المجالات المخصصة للضرائب المقتطعة من ذمهم المالية كما تقررت قيمته القانونية في العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية [4].

ومن النتائج التي تترتب على القاعدة السنوية أن تقدير النفقات والايرادات يجب أن يكون خلال سنة واحدة وأن الإجازة أو الإذن بالجباية والإنفاق يجب أن يتحدد كل سنة .

فتطور وظائف الدولة جعل التقيد بقاعدة السنوية على إطلاقها أمرا صعبا لهذا قال البعض بإمكانية الخروج عن مبدأ السنوية الميزانية العامة للدولة كأن يتعلق بالمشاريع الاقتصادية التي يستغرق تنفيذها مدة أطول تفوق سنة ومن الإستثناءات على القاعدة السنوية في التشريع الجزائري

---

1 خبابة عبدالله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2009، ص 257.

2 خبابة عبد الله، المرجع سابق، ص108.

3 نصت المادة 06 من القانون رقم 17/84 على " تشكل الميزانية العامة للدولة من الايرادات واالنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية موزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ".

4 زيوش رحمة ، المرجع السابق، ص76.

عملية ترحيل الإعتمادات المالية من سنة الى أخرى وتجهيز الإستثمارات العمومية التي لا يمكن تنفيذها إلا في مدة تفوق السنة و الإعتمادات الشهرية في الميزانية الاثناعشرية الإعتمادات التكميلية المقررة في قانون المالية التكميلي التي تقرر فقط لمدة المتقيد بها من السنة [1].

3/ الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية

ترد على هذا المبدأ إستثناءات نذكر منها[2]:

أ/ الإستثناءات أقل من سنة: نذكر منها:

- نظام الميزانيات إثني عشر: وتسمح هذه التقنية بمواصلة عمل الإدارة وحتى وإن لم يتم التصويت على الميزانية في بداية السنة الموالية، حيث الحكومة من البرلمان التصويت على الميزانة الإثني عشر، فعلى الحكومة تسديد بعض النفقات التي لا تقبل التأجيل، في هذه الحالة يفوض للحكومة فتح إعتمادات شهرية مؤقته على حساب الميزانية ريثما يقرها البرلمان
- إعتمادات إضافية أو المتأخرة (قانون المالية التكميلي) : ويكون عندما تطرأ ظروف جديدة غير مؤقتة أو يتبين تقدير إعتمادها كان أقل أهمية مما هو مقدر له، إذ هو تعديل التقديرات الأولية والموافقة على رخصة تكميلية على شكل إعتمادات إضافية عندما تكون الإعتمادات المصوت عليها في بداية السنة غير كافية.

ب/ الإستثناءات الأكثر من سنة: نذكر منها:

- ميزانية الدورة الإقتصادية: يتم إعداد الميزانية العامة لمدة تمتد من 05 إلى 10 سنوات، بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لمعالجة الآثار الإقتصادية الضارة للدولة، ويتحقق هذا عن طريق زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة في فترة الرخاء، وبالتالي فإنها كون إحتياطي وقد تنفقه في فترة الكساد التي تزيد فيه النفقات العامة.
- ميزانية البرامج الإقتصادية والإجتماعية: إن تزايد تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي وقيامها بمشروعات كبيرة سواءا لضرورة إقتصادية كبناء السدود أو إقامة شبكات الموصلات، أو لطبيعة النظام الإقتصادي في حد ذاته الذي يفرض ذلك لحالة الدول الإشتراكية حيث من شأنه أن يخل بمبدأ السنوية للميزانية العامة .

---

1 برحماني محفوظ ، المرجع السابق، ص119 و ما بعدها.

2 Ben Maarouf Abdelkader " introuduction a léconomier des finances" université'Alger 1983 p35-36.

ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع وكونها تتطلب سنوات عديدة لإنجازها، فحتى تتكيف الميزانيات العامة للدولة مع مبدأ السنوية، وجدت طرق للإعتماد النفقات لهذه المشاريع ومنها على الخصوص طريقة إعتماد البرنامج وإعتماد نفقات المشروع التي تتمثل في تقديم برنامج المشروع كليا للمصادقة عليه من طرف البرلمان، وعند تأخر السلطة التنفيذية لتقديم مشروع الميزانية العامة للدولة، مما يعني التأخر في عرض و اعتماد مشروع ميزانية الدولة على البرلمان [1]، فلا تتوقف الدولة على الانفاق أو الحصول على ايرادات (دفع رواتب ، تحصيل ضرائب ، قروض) فتلجأ الدولة الى ما يسمى بميزانية الاثني عشرية.

كما يسجل استثناء ثاني يتعلق بميزانية الدولة التي صادق عليها البرلمان ، و شرع في تنفيذها وأثناء حدث طارئ لم يكن متوقع (الكوارث الطبيعية ، الزلازل) .

ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية العامة

الميزانية العامة هي وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيرادتها خلال سنة مدنية واحدة [2]، يقتضي هذا المبدأ ان يكون للدولة ميزانية واحدة تحتوي على كافة النفقات في الجانب و كافة ايراداتها في جانب آخر [3].

ويقوم مبدأ الوحدة على فكرة مفادها أن نفقات وموارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعات العمومية أي الدولة تجمع وتقيد في وثيقة واحدة، و يقصد عندئذ من هذا المبدأ تدرج كافة نفقات الدولة و ايراداتها في ميزانية واحدة التي تنظم جدولين الأول يتضمن كافة الايرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها[4]، ومن هذا المبدأ يمكن تحديد المركز المالي الحقيقي للدولة، وتحديد وضعية الميزانية العامة إن كانت متوازنة أم في حالة عجز أو فائض، ويقتضي هذا المبدأ بأن تدرج جميع النفقات العامة وجميع الايرادات العامة في وثيقة واحدة ، هي

---

1 يلس شاوش البشير، المالية العامة ، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص146.

2 Jean Longatte, Passal vanbove, Christophe, viprey Economie Generale, 3eme edition, Dounod, Paris, 2002, p 90.

3 قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1994، ص 41.

4 المرجع نفسه، ص 80.

الميزانية العامة للدولة أو على حد تعبير البعض أنه يقصد بوحدة الميزانية أن يتم إعداد وتقديم مشروع الميزانية وحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات النفقات[1].

كما يعني هذا المبدأ أن يكون هناك ميزانية واحدة في الدولة تتضمن جميع الإيرادات والنفقات وقاعدة الوحدة تتطلب أن تستخدم المعايير نفسها في تقييم النفقات الحكومية المختلفة بحيث لا يجوز أن تتجلى بعض النفقات لمجرد أنها ستمول من مصادر مالية مخصصة [2].

ويقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تندرج جميع النفقات الدولة وجميع ايراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية وهناك اعتبارات لقاعدة وحدة الميزانية.

1/ اعتبارات مالية

يتمثل ان وحدة الميزانية من شأنها تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة بما يؤدي الى تسهيل مهمة الباحثين الماليين لمعرفة ماذا كانت الميزانية متوازنة من عدمها هذا من جهة ومن جهة أخرى فأنه يساعد في عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء الحقيقة .

2/ الاعتبارات السياسية

يستهدف من وراء تطبيق مبدأ الوحدة تفعيل و تدعيم صلاحيات البرلمان وتسهيل مهمته لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، مما يتطلب وجود وثيقة واحدة تجمع فيها كل الإيرادات ونفقات الدولة دون أي تخصيص لتمكين السلطة التشريعية من معرفة الوضعية المالية للدولة، لأن تجزئة الميزانية يعيق السلطة على بسط سلطاتها الحقيقي للرقابة على مالية الدولة، كما يصعب من مهمة الاختبار بين طرق الإنفاق[3]، و بالتالي مساعدة السلطة التشريعية في رقابة على ميزانية الدولة [4].

---

1 أحمد السيد عطاء الله ، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2010 ، ص 28.

2 حسن محمد قاضي، الادارة المالية العامة، الطبعة الأولى، (د.ط)، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،2014 ، ص101.

3 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 63 .

4 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص 401 وما بعدها.

3/ الاستثناءات التي ترد على قاعدة الوحدة

أ/ الميزانية المستقلة : هي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بالشخصية اعتبارية مستقلة حيث من المعروف أن الإسقلال في الشخصية يليه منطقيا الإستقلال في الميزانية مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهده المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة الى الفصل الصريح من ذالك فهي تشمل كل ميزانيات المصالح الهيئات والجماعات العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات التي تتمع بالشخصية المعنوية مستقلة عن شخصية الدولة وكل الآثار القانونية للميزانية وإكتساب الشخصية القانونية لهذه الهيئات والجماعات والمصالح والمؤسسات أي أنها تتمتع بخدمة مالية متميزة عن ذمة الدولة وهكذا تستقل باراداتها ونفقاتها.

وهي تلك الميزانية الخاصة بالمرافق التي تتمتع بالشخصية اعتبارية مستقلة، حيث من المعروف أن إستقلال في شخصه يليه منطقيا الإستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن تكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة الى نص صريح على ذلك [1].

ب/ الميزانية الملحقة : هذه الميزانية عرفتها المادة 44 من قانون 17/84 على أنها " يجوز ان تكون موضوع ميزانية ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي يضيف عليها القانون الشخصية الإعتبارية، و التي يهدف نشاطها أساسا الى إنتاج بعض الخدمات المدفوعة الثمن" **ج** وتتم عملية انشاء أو إلغاء الميزانية الملحقة بموجب قوانين المالية، فالميزانية التي كانت موجودة الى غاية 2003 هي ميزانية البريد و المواصلات [2] ، لكنها ألغيت في سنة 2003 بموجب المادة 58 من قانون المالية لسنة 2004 و التي تنص على " أنه تلغى الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات ابتداءا من 01 يناير 2003" ان العمليات المالية للدولة هي وحدها التي يمكن ان تكون لديها ميزانيات ملحقة (المادة 44 من قانون 17/84)، فهذه الميزانية مرتبطة بالميزانية العامة للدولة الا في الرصيد الاجمالي ففائض ايرادات الميزانية الملحقة يصب في ايرادات الميزانية العامة للدولة، لكن في حالة عجزها تتلقى اعانات من ميزانية الدولة[3].

---

1 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص 338.

2 دنيدني يحيى، مرجع سابق ، ص 65.

3 المرجع نفسه ، ص 66.

تسمح بمتابعة كيفية شروط سير بعض المرافق الدولة التي يغلب عليها الطابع التجاري لكنها لاتتمع بالشخصية المعنوية ومن ذالك فهي ميزانية المرافق التي تتمتع بموارد خاصة.

إذ تتطلب بعض المرافق ذات النشاط الصناعي أو التجاري أن تكون لها ميزانية خاصة بها تمكنها من ممارسة مهامها ومعرفة مدى كفاءتها لتحقيق المردودية، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما يمنح لها إستقلال مالي [1]، لكن على الرغم من إيرادتها الخاصة، إلا أن ميزانيتها تلحق بميزانية الدولة، ففي حالة وجود فائض في إيرادتها تدمج وتضاف لإيرادات الدولة، أما في حالة العجز فتتلقى إعانات من الدولة، وتخضع لنفس المبادئ التي تخضع لها الميزانية العامة [2]، لأن الهدف من ذلك هو تحقيق نوع من المرونة فيما يتعلق بتطبيق القواعد القانونية على تلك المرافق ذات طبيعة خاصة، إلى جانب الوقوف على مدى نجاعتها عن طريق مقارنة نفقاتها بإيرادتها ويشترط توفر عنصرين: عدم التمتع بالشخصية المعنوية، وطبيعة النشاط الإقتصادي المتمثل في إنتاج بعض المواد أو تأدية خدمات بالمقابل [3]، مما يمكنها من ممارسة نشاطها وتحقيق كفايتها ومسك محاسبة خاصة بها للتأكد من ربحيتها .

وتشكل الميزانية العامة الجزء الأهم والأساسي للإيرادات العمومية والنفقات العمومية المتضمن قانون المالية، لذلك يرى الأستاذ Loic Philipp في كتابه أن الميزانية العامة إلى جانب كل من الميزانيات الملحقة وحسابات الخزينة تعتبر وتشكل العناصر الأساسية لقانون المالية[4]، على الرغم من إعتراف المشرع بحق البرلمان فيما يتعلق بهذا المجال، إلا أن لجوء الحكومة إلى الحسابات الخاصة للخزينة مبالغ فيه، لذلك يتطلب الأمر التعرض لها .

---

1 المادة 18 من القانون العضوي الفرنسي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 .

2 نصت المادة 43 من القانون رقم 17/84 على: "تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، ما لم تنص على خلاف ذلك الأحكام التشريعية، العماليات المالية و الحسابية للمؤسسات العمومية ذات طابع الاداري، و الحزب و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و كذا الميزانيات الملحقة ".

3 المادة 44 من قانون 17/84" يجوز ان تكون موضوع ميزانيات نلحقة ، العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها أساسا الى انتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن.

يقرر انشاء أو الغاء ميزانيات ملحقة بموجب قوانين المالية "

4 LoIc Philip, dictionnaire encyclopedique des finances publiques, Economica , Paris 2000,p 187

ج/ الحسابات الخاصة بالخزينة: يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر ايرادات عامة وتسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة مثل ذلك التأمين الذي يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ مشروع معين، وفي الجزائر تفتح حسابات من خلال قانون المالية المادة 48 من القانون رقم 17/84، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده اليهم عندما تعندون بتنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه وعندما مايتم رد هذه الأموال إليهم فان ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة رغم أن هناك خروج للأموال من خزينة الدولة.

قد تدخل الأموال الى الخزينة بسبب الايرادات و تخرج منها نفقات[1]، و قد إنخفض هذا العدد وتقرر عرض هذه الحسابات على المجلس الشعبي الوطني ولإعتمادها للإجراءات المقررة للميزانية، سواء من حيث الايرادات و النفقات أو من حيث إختتامها [2].

ثالثا: قاعدة العمومية في الميزانية العامة للدولة

نصت المادة 08 الفقرة الأولى من قانون 17/84 " يمكن تخصيص أي ايراد لتغطية نفقة خاصة ".

إن مبدأ عمومية الميزانية يعتبر امتدادا لمبدأ وحدة الميزانية، و بمقتضاه يتم ادماج كل الايرادات في مجموعة واحدة [3].

فمحتوى هذا المبدأ لا يجوز تخصيص ايراد معين لتغطية نفقة معينة، كما أنه يجب ان تتضمن جميع مصادر الايرادات العامة واوجه الانفاق العام بالإسم والمبلغ تحديدا [4]، فهذا المبدأ يبرز

---

1 المادة 42 من قانون 15/18 " يتم فتح الحسابات الخاصة للخزينة أو غلقها بموجب قانون المالية و تشتمل الحسابات الخاصة للخزينة الفئات الأتية:

1- الحسابات التجارية
2- حسابات التخصيص الخاص
3- حسابات القروض و التسبيقات
4- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية
5- حسابات المساهمة و الالتزام
6- حسابات العمليات النقدية".

2 علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون ،الجزائر،2006 ، ص 92.

3 محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، لجنة التأليف و النشر ، مجلس النشر العلمي ، الكويت 2007 ، ص 177.

4 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص 67.

المركز المالي للدولة كما يسهل عملية الرقابة على مالية الدولة جباية وإنفاقا [1]، فهذا المبدأ يهدف الى تسهيل رقابة البرلمان على النشاط الحكومي، واذا كان مبدأ عمومية الميزانية يهدف الى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة لترخيصها لتفاصيل ايرادت والنفقات العامة .

وتنص هذه القاعدة على أن تكون الميزانية شاملة لجميع ايرادات الدولة ونفقاتها كما ينبغي أن تدرج في الميزانية جميع الايرادات مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها وتطلب عدم إجراء مقاصة بين الايرادات والمصروفات بل أن تدرج المصروفات والايرادات على أساس أرقام إجمالية لها وتساعد هذه القاعدة في التخفيف من الاسراف والتبذير في المال العام نظرا لكون الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة ولا يجوز تجاوزها كما تبين المركز المالي للأوضاع المالية للدولة فعليا وتساهم في فعالية الرقابة سواء من قبل السلطة التنفيذية أوالتشريعة [2]، بالاضافة الى ذلك فإن قاعدة العمومية تقدم توضيح كامل لجميع عناصر الايرادات العامة والنفقات العامة الأمر الذي يسهل مهمة البرلمان في الوقوف على طبيعة وحجم كل نفقة عامة وكل إيراد عام في الميزانية العامة كما أن تطبيق هذه القاعدة يضمن حسن إدارة الأموال العامة وترشيد الإنفاق الحكومي[3].

فهناك قاعدتان الى جانب هذه القاعدة تستهدف تحقيق نفس الغرض، وهما قاعدة عدم تخصيص الايرادات، وقاعدة تخصيص الاعتمادات.

- **قاعدة عدم تخصيص الايرادات :**

تعني هذه القاعدة أن لا تخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للانفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات، حيث ينبغي وفقا لهذا القاعدة أن تتم تحصيل جميع الايرادات [4]، أي كان نوعها وأي كانت الوحدة التي تقوم يتحصيلها، لحساب الخزينة العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي[5] الايرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد .

---

1 محمد صغير بعلي ، يسري أبو العلا، مرجع سابق، ص 95.

2 صلاح الدين العيتي، تحليل أسس الادارة العامة، الطبعة الثانية، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، الأردن، 2015 ، ص218.

3 زهير أحمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطيقاته، الطبعة الأولى دار وائل للنشر، الأردن، 2012، ص218 و ما بعدها.

4 محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ، ص 342.

5 علي زغدود ، مرجع سابق ، 92.

فالايرادات العامة تستعمل لتغطية نفقات الدولة ودون تمييز، إلا في الحالات التي ينص فيها قانون المالية صراحة على تخصيص بعض الموارد لتغطية بعض النفقات المحددة في (الميزانيات الملحقة الحسابات الخاصة بالخزينة، الاجراءات المحاسبية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو إستعادة الاعتمادات)[1] .

- قاعدة تخصيص الاعتمادات :

ان اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الانفاق العام، فلا يجوز أن يكون اعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الانفاق المختلفة وفق مشيئتها وإلا ضاعت الحكمة من رسم البرنامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخدامها المثلي، ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الانفاق الحكومي في تفصيلاته و تقييم الأداء [2] .

وتقوم قاعدة العمومية على اعتبارين :

1/ الاعتبار المالي للقاعدة العمومية (الشمولية): ان تطبيق قاعدة العمومية يؤدي الى محاربة الفساد المالي والإسراف الحكومي، فلولا هذه القاعدة لأعتبرت المرافق التي تفوق ايراداتها ونفقاتها بحيث تسرف في الانفاق اعتمادا على انها لن يظهر ذلك في ميزانيتها وانما يظهر هو صافي الايردات فقط وبالتالي عدم خضوع نفقاتها لرقابة البرلمان .

الاعتبار السياسي للقاعدة العمومية :ان تطبيق قاعدة العمومية يعزز من الرقابة البرلمانية على كافة النفقات اللازمة لسير مرافق الحكومة فالأخذ بفكرة الميزانية الاجمالية يمكن البرلمان من الاطلاع على جميع النفقات والايرادات عكس الناتج الصافي الذي لايظهر فيه سوى الأرصدة النهائية الدالة على المرفق[3] ، وتمكين السلطة التشريعية من مراقبة أعمال الحكومة من خلال الوثيقة التفصيلية الشاملة لكل جوانب التحصيل والانفاق، دون اخفاء أية نفقة، مما يضمن الشفافية ، لأن العمل بخلاف ذلك يؤدي الى المبالغة في إنفاق في مقامات غير ملائمة[4].

---

1 دنيدني يحي ، مرجع سابق ، ص 67

2 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص 343.

3 برحماني محفوظ ، مرجع سابق، ص121.

4 زيوش رحمة ، مرجع سابق ، ص74.

حسب فقهاء المالية مبدأ عدم التخصيص هو نتيجة من نتائج قاعدة العمومية و يقصد بهذه القاعدة ان لا يخصص ايراد معين من أوجه الايرادات لتغطية نفقة معينة[1]، حيث يتفق المفكرون على ضرورة تحصيل كافة الايرادات العامة لصالح الدولة ثم الانفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى تخصيص وبمعنى أخر فان مجموع الايرادات يكون موقوفا على مجموع النفقات العامة بحيث يحظر على الحكومة تخصيص حصيلة الضرائب لمحطة من ساكني حي من الأحياء في تحسين الخدمات العامة لهذا الحي كما يحضر عليها تخصيص ايرادات مرفق من المرافق العامة للانفاق على خدمات التي يقدمها فحسب لقاعدة عدم تخصيص الايرادات ينبغي ان تواجه جميع ايرادات الدولة بكافة نفقاتها العامة[2].

والاستثناءات الواردة على قاعدة العمومية أو الخروج على فكرة عدم التخصيص في القانون الجزائري نصت عليه المادة 08 من قانون 17/84 و هي كالآتي :

1- مبالغ الهيبات و الوصايا و المساهمات المالية الخاصة (المادة 09)

2- الرسوم الشبه جبائية (المادة15).

3- الرسوم البيئية نص عليها المنشور الاداري المشترك رقم 2002/10/01 المؤرخ في 2002/05/26 المتعلق بتأسيس الرسوم البيئية .

4- رسم السكن أنشأ بموجب المادة 700 من قانون المالية المعدل بمواد 44 و ما يليلها من قانون المالية من سنة 2003

5- رسم التعويضي أنشأ بموجب المادة 71 الفقرة 05 من قانون المالية لسنة 1982

---

1 تنص المادة 01/08 من قانون رقم 17/84 " لا يمكن تخصيص أي اجراء لتغطية نفقة خاصة تستعمل موراد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز .

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، و تكتسي هذه العمليات حسب الحالات الاشكال التالية :

-الميزانيات الملحقة،

- الحسابات الخاصة للخزينة،

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

2 مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 279 و ما بعدها .

رابعا : قاعدة توازن الميزانية العامة

يقصد بمبدأ التوازن بصورة مبسطة المساواة الحسابية بين أرقام الايرادات وأرقام النفقات، وهذه الصورة مفادها أن لا يحدث عجز في الميزانية تضطر معه الحكومات الى الاقتراض أو إصدار نقدي جديد[1].

وتقتضي هذه القاعدة أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا لجميع النفقات في كل ميزانية إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن حتى ولو كانت الإيرادات أكبر من النفقات بقليل، في حين أنها تعتبر في حالة عجز إذا كانت انفقات أكبر من الإيرادات وذلك لأنه في حالة الأخيرة، تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الإحتياطي أو الإقتراض لسداد هذا العجز[2]، ولتوازن الميزانية مفهومان مفهوم تقليدي ومفهوم حديث[3].

– **المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية:** يعني هذا المبدأ في المفهوم التقليدي تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستندة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان، فالمبدأ من هذا المفهوم ينظر إليه إذا نظرة حسابية بحتة وهذا المفهوم كان يطبق على ميزانية الدولة نفس المبادئ التي تطبق على ميزانية الأفراد والمشروعات الخاصة، وذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الإقتراض، أو إلى حدوث تضخم إذ أن الفائض يدفع إلى الإسراف والتبذير، وبعبارة أخرى كان عجز الميزانية يبدو في نظر المفهوم التقليدي في المالية العامة بمثابة الخطر الرئيسي ويعد أخطر بكثير من الفائض الميزانية، ذلك أن وجود عجز يعني في التحليل الأخير، تسعى الدولة إلى مواجهة هذا العجز وتغطيته عن طريق الإقتراض أو الإصدار النقدي .

– **المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية:** أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى عجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء التطورات المالية والإقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن، كل ما كان هناك أنه يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالي البحث (المحاسبي) فكرة أوسع منها في فكرة التوازن الإقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز في الميزانية.

---

1 سيد طه بدوي، الوجيز في الميزانية العامة، الجزء الأول ،الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 2017 ، ص126.

2 حسن الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، (د.ط) ، دار المحمدية العامة ،الجزائر، (د.ت.ن)، ص103.

3 عبد المطلب عبد الحميد، الميزانية العامة ، (د.ط) ، دار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، (د.ت.ن) ، ص91.

و هنا استبدال ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم وتتحصل هذه النظرية في أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة في الحقيقة عجز حقيقي الذي يتعرض له الإقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي، كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي وتخفيض هذا العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الإستثمارات، ونظرا لحالة الركود القائم لا يقوم الأفراد بمشروعات الخاصة بهذه الإستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة من ناحية أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحالة الإقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي يمنح إعانات وزيادة استثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها من جهة أخرى أن تخفض من حجم الاستقطاعات العامة (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة) حتى تزيد موارد المالية في أيدي الأفراد وتقلل الأعباء الملقاة على عاتق المشروعات الخاصة.

ويقصد بمبدأ توازن الميزانية تساوي جملة الايرادات العامة من جملة النفقات العامة و هذا ما جاء في المادة الأولى من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية [1]، و تأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة بمبدأ التوازن اذا زاد اجمالي النفقات العامة عن اجمالي الايرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها "، و هذا ما أكدته المادة 139 من قانون الولاية[2].

ولكن فقهاء المالية العامة يرون عدم الأخذ بهذا المبدأ (توازن الميزانية) ويرون تكييف الدولة للحالة الاقتصادية عن طريق احداث عجز أو فائض في ميزانياتها، وفق ما يعرف بالعجز المنظم، وفي هذا معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية كما ان الدول التي هي في طريق التنمية لا سبيل لها في تنفيذ مشروعاتها الا عن طريق زيادة نفقاتها الاستثمارية [3].

ويمكن القول ان هذه القواعد ليست مطلقة بحيث ان الكثير من الدول تخرج عنها ولعل السبب يكمن في ان هذه القواعد نشأة في ظل الفكر المالي التقليدي الذي تزامن مع فكرة الدولة الحارسة، اما

---

1 المادة 01 من قانون 17/84 " تحدد قوانين المالية، في اطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية متعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها و تخصيصها " .

2 المادة 139 من قانون 02/17 المتعلق بالولاية " يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن".

3 محمد صغير بعلي ، يسري أبو العلا، مرجع سابق، ص 98.

الفكر المالي الحالي فقد تطور في ظل سيادة مفهوم الدولة المتدخلة فتطبيق السياسة المالية للدولة المتدخلة في الاقتصاد قد يؤدي الى الخروج عن قواعد الميزانية العامة المألوفة في الفقه التقليدي فمبدأ أو قاعدة السنوية يعرقل الأعمال والمشاريع الكبرى التي تتطلب أكثر من سنة لإنجازها وهذا مايجعل الحكومة تبقي بعض الاعتمادات المالية اللازمة للاستمرار المشروع وكذا الأمر بالنسبة لقاعدة الوحدة حيث تتجاوز الدول هذه القاعدة عندما تلجأ الى قروض لتمويل بعض نفقاتها.

المطلب الثاني

الإطار القانوني لتحضير مشروع قانون المالية

تنطلق عملية تحضير مشروع قانون المالية على مستوى وزارة المالية مع إنطلاق بداية السنة المالية الجديدة من كل عام، ويكون ذلك إجراء أحادي داخلي لوزارة المالية حيث تقوم بتوجيه مذكرة تفسيرية تحليلية الى وزير المالية تتضمنها حوصلة عامة للنتائج الأخيرة المعروفة عند تنفيذ الميزانية السابقة بالاعتماد على الأرقام المقدمة لها من مدير المحاسبة العمومية والمبينة للأوضاع المالية العامة وتوقعات الاقتصادية على المدى القصير[1]، لذلك لابد من معرفة سلطات وصلاحيات وزير المالية والأجهزة المساعدة له في عملية تحضير مشروع قانون المالية **(الفرع الأول)** وتحضير هذا المشروع على مستوى الوزارات **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: صلاحيات وزير المالية والاجهزة المساعدة له في عملية تحضير مشروع قانون المالية

و بناءا على تعليمات الحكومة توجيهات رئيس الجمهورية تقوم مديرية الميزانية بإعداد منشور يوجه لكافة الوزارات تحدد لهم فيه الميادئ الواجب إحترامها عند وضع مشروع الميزانية، ويهدف هذا المنشور الى تحديد القواعد الشكلية والموضوعية لإعداد الميزانية وأول هدف في هذ المنشور إعلام كل الوزارات بالإمكانية المادية المحدودة للدولة .

أولا: التطور التاريخي لوزارة المالية

بغية الإحاطة الشاملة بدور وصلاحيات وزير المالية في عملية تحضير مشروع قانون المالية لا بد من التطرق الى الهيكل التنظيمي للإدارة المركزية لوزارة المالية للتعرف على مدى الصلاحيات التي تتمتع بها الوزارة والوزير في عملية التحضير، اذ تعتبر وزارة المالية واحدة من الوزارات الحساسة

---

1 محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 1996،ص72.

على مستوى السلطة التنفيذية ذلك ان دورها يتعاظم باستمرار وخاصة فيما يتعلق بإعداد الدراسات والتقارير الخاصة لتحضير وتسييير الميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى [1].

كما تعد وزارة المالية واحدة من أهم الوزارات في السلطة التنفيذية حيث ان تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة يعود للحكومة ممثلة بوزير المالية لإعتبارات عديدة، من جهة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برنامجها وبالتالي منحت لها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية [2].

و وضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكنها من تطبيق برنامجها وفق الأهداف المسطرة الى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الايرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي[3].

ومن ثم تقوم بتحضير مشروع الميزانية العامة بما يلائم الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة لأن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال الفترة المقبلة، وفي الجزائر تعتبر وزارة المالية ممثلة بوزير المالية هي المسؤولة عن تحضير الميزانية العامة للدولة وفي هذا السياق لابد من معرفة التطور التاريخي التي شهدته وزارة المالية في الجزائر و بالنظر الى الجانب التاريخي نجد أن الأمر الفرنسي الصادر بتاريخ 02 يناير 1952 المتعلق بقوانين المالية أصبحت ميزانية الجزائر تخضع للأحكام بمقتضى القانون الصادر في 7 يوليو 1959 الذي نص على خضوع ميزانية الجزائر لنفس الأحكام التي تخضع لها ميزانية فرنسا وإستمر الوضع الى ان استرجعت الجزائر السيادة الوطنية، حيت واجهتها العديد من الصعوبات على مختلف المستويات وكان لديها حلين، إما الاستمرار وتمديد العمل بالنصوص الفرنسية وإما التخلي عن ذلك مما يؤدي الى وجود فراغ قانوني، وهو ماكان غير مرغوب

---

1 بن يحي ابو بكر الصديق ،المركز القانوني لوزير المالية في الميزانية العامة للدولة، رسالة الماجستير، جامعة سعد دحلب، كلية الحقوق ، البليدة ،2013-2014، ص17

2 المادة 94 من قانون 01/16 "المتضمن تعديل دستوري يعتبر مخطط الحكومة اهم برنامج لانه يتضمن وجه عمل كل القطاعات بجميع جوانبها الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق الاهداف خلال فترة محددة يجب ان يشتمل برنامج على مايلي

- مخطط كامل يتوفر على امكانيات والقدرات انجاز مشاؤيع مختلفة .
- مصادر تمويل المشاريع والمخططات .
- اهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الى جانب آليات وطرق التعاون والتعامل مع الدول الاجنبية ".

3 زيوش رحمة، مرجع سابق ، ص96.

فيه وبالفعل صدر قانون157/62 يقتضي باستمرار العمل بالنصوص الفرنسية الى غاية 1962/12/31 بإستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية[1].

وبعد ابرام اتفافية ايفيان في 6 افريل 1962 أنشات هيئة تنفذية تخضع الى الحكم العام وضمن هذه الأخيرة كان من المقرر إنشاء مديرية الشؤون المالية الجزائرية في 27 ديسمبر 1962 بموجب مرسوم رقم 01 على ضوء الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 01 حيث تم تعين أول وزير المالية هو الدكتور أحمد فرنسيس وفي 19 افريل 1963 أسست وزارة المالية أول تنظيم يحدد المديريات الفرعية والمصالح واستمر ذلك الى غاية 4 افريل من نفس السنة، حيث إنتقلت تسمية وزارة المالية الى وزارة الاقتصاد الوطني وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 32/63 يشرف عليها بشير بومعزة وفي 10 جويلية 1965 صدر مرسوم يلغي وزارة الاقتصاد الوطني لتصبح وزارة التجارة يشرف عليها الوزير نور الدين مدلسي وتم إنشاء هذه الوزارة حيث كانت تخضع زيادة الى صلاحياتها وزارة المالية لتضيف الطاقة والمناجم المديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية ومحافظة التكوين المهني وتكوين إطارات وحسب المعلومات الرسمية فان وزارة المالية عرفت على رأسها بعد رحيل أحمد فرنسيس كل من السادة الوزراء (السيد أحمد قايد من 13 جويلية 1963 الى 06 مارس 1968، والسيد شريف بلقاسم من 07 مارس 1968 الى 20 جويلية 1970) وفي شهر جويلية 1970 صدر أمر رسمي يتضمن تشكيل الحكومة جديدة في عهد الرئيس الراحل هواري بومدين نجم عنها تقسيم وزارة المالية والتخطيط الى وزارتين هما (وزارة المالية، كتابة دولة التخطيط)التي حولت سنة 1980 الى وزارة االتخطيط والتهيئة العمرانية وذلك في العهدة الرئاسية[2]، للرئيس الشاذلي بن جديد وبقيت تزاول مهامها الى سنة 1990، وفي جوان 1990 أعيد تأسيس وزارة الاقتصاد التي تضم تحت سلطاتها كل من القطاعات التالية (قطاع المالية ، قطاع التجارة، قطاعات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة) وفي شهر أفريل 1994 تم إلغاء وزارة الاقتصاد والرجوع الى النمط التنظيمي السائد قبل

1 Yahia Denideni .la pratique du système budgetaire de l'état en algerie .Office des publications université alger .2002.p04

2 انظر المرسوم رقم 237/82 المؤرخ في 25 رمضان عام 1402، الموافق لـ17 يوليو سنة 1982 ، يحدد صلاحيات وزير المالية الجريدة الرسمية، العدد26 .

شهر جوان 1990 المتضمن وزارة المالية وإستمر هذا التغير حتى أصبحت تحمل تسمية وزارة المالية يشرف عليها وزير مالية [1].

لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 190/90 الصادر بتاريخ 23 يوليو 1990 الهيكلة الخاصة بالادارة المركزية لوزارة المالية بمجموعة هياكل تحت سلطة الوزير تتضمن الديوان وقرابة عشر مديريات عامة وأزيد من مئة قسم ومديرية فرعية غير أننا ولضرورة البحث سوف نركز على المديرية العامة للميزانية التي هي صلب موضوع ، وذلك ان المديرية العامة للميزانية تعتبر أقوى جهاز فني مساعد للوزير على مستوى تحضير الميزانية العامة للدولة.

ثانيا : مهام وزير المالية في عملية تحضير الميزانية العامة للدولة

يقوم وزير المالية في جميع الدول بدور أساسي في إعداد الميزانية العامة لدولة على الصعيدين العملي والقانوني فمن من الناحية القانونية يقووم بمجموعة من المهام، يجمع المشاريع ميزانيات النفقات الواردة من جميع الوزرات ويضيف عليها مشروع نفقات وزارته و ينفرد بإعداد ميزانية الايرادات بأشكالها ومصادرها المختلفة بإعتبار ان بقية الوزراء هم وزراء إنفاق كما يتحمل مسؤولية التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها [2]، ويعد لائحة الأسباب الموحية لمشروع الميزانية ونتيجة لهذه المهام الصعبة التي يتولاها وزير المالية جعلت بعض الكتاب يحددون بعض المميزات الشخصية والعملية التي يجب ان يتحلى بها وزير المالية ليمكنه القيام بمهمته وأهم هذه المميزات (التعمق بالشؤون الاقتصادية والمالية والادارية و معرفة أوضاع الدولة من هذه النواحي معرفة حقيقة) وبما أنه من الصعب ان تتوفر هذه الصفات في شخص واحد مهما اتسع الإطلاع و قويت حجته، فان كثيرا من الدول يتم توزيع أعباء هذه الأعمال بين عدد من الأشخاص أصحاب الإختصاص[3].

وبالرجوع الى المراسيم التنفيذية التي حددت صلاحيات وزير المالية في مجال الميزانية العامة للدولة في الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا وحسب نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير المالية فإن صلاحيات وزير المالية يمكن اختصارها فيمايلي:

---

1 انظر المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق ل15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية، ج.ر العدد 15 لسنة 1995 .

2 محمد طاقة ، هدى غزلاوي، اقتصاديات المالية العامة ،الطبعة الثانية، دار المسيرة ، عمان،الأردن،2010، ص86.

3 كما فعلت الولايات المتحدة الأمريكية حيث أنيطت هذه المهمة بمكتب خاص لدى مكتب الميزانية يرتبط برئيس الدولة مباشرة ويعمل بتوجيهه وتعليماته وله مندوب في كل وزارة .

يبادر بالإتصال مع السلطات المعنية بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاداري والهيئات العمومية المماثلة، ويطبق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة وتقديمها والتصويت عليها، كما يقوم باي عمل من شانه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة، ويبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات المستلزم بها، وتسير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات طابع اداري والهيئات العمومية المماثلة، ويقترح ويبدي رأيه في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة، لاسيما العناصر المكونة لأثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المرتبطة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة، يبادر بالمناهج الحديثة في تسير الميزانيات العامة للدولة ويطبقها ويقيم نتائجها ويتابع تنفيذ ميزانية الدولة [1] ، كما يسهر على ضمان التوازن بين ايرادات ونفقات الميزانية، و يقوم بأي دراسة مستقبلية تتعلق بميزانية الدولة .

ان المرسوم التنفيذي 189/90 المتعلق باختصاصات وزير الاقتصاد نجده نص تماما على الصلاحيات المخولة لوزير المالية بموجب المرسوم مع اختلاف بسيط في العناصر الأخيرة[2] بينما نجد ان المادة 14 التي تتكلم عن دور وزير المالية في الميزانية العامة من المرسوم الذي يحدد صلاحيات وزير المالية نجد ان المادة أعطت للوزير في مجال الميزانية ترسانة من الاختصاصات الكبيرة والمعقدة حيث يمكن حصرها فيما يلي:

أ/ تدابير تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها وتطبيقاتها المتعلقة بمايلي :

- اعداد هذه الميزانيات وعرضها واقرارها والتصديق عليها.
- تنفيذ التدابير المتعلقة والايرادات والنفقات والتوازن الميزانيات وذلك طبقا لايجراءت وأحكام قانونية.
- احترام الايجراءات والأحكام القانونية التي يطبقها في مجال الميزانية الأمرون بالصرف والمحاسبون وأجهزة المراقبة.

---

1 المرسوم التنفيذي رقم 54/95 ، مرجع سابق.

2 انظر المرسوم التنفيذي رقم 189/90 المؤرخ في أول ذي الحجة 1410 الموافق لـ23 يونيو 1990، يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد. العدد 26.

ب/ تدابير دراسة النصوص التمهيدية المتعلقة بالمواضيع التي تخضع اصلاحياته في الميزانية واعدادها وعرضها و لاسيما فيما يتعلق بما يلي :[1]

- التقسيم المسبق للانعكاس المالي على الميزانيات وكل تدبير في طور الاعداد.
- تحليل النتائج المباشرة أو الغير مباشرة على الميزانية الناجمة على النصوص التشريعية التمهيدية أو التنظيمية او المعاهدات او الاتفاقيات الدولية.

بالاضافة الى تطابق المشاريع التدابير المقترحة مع التوجيهات والتعليمات المتعلقة بالميزانية مع اهداف التوازن الميزانية خاصة التوزان المالي والاقتصادي بصفة عامة .

ج/ التدابير المتعلقة بمايلي:

- برمجة النشاطات الميزانية على كل المستويات التي لعامله بتطبيق مقاييس مخططات التنمية والسياسة المالية الاقتصادية والاجتماعية واهدافها .
- تطبيق في مجال الميزانية للوسائل التي تدخل في اطار اختصاصاته في اطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية

بالاضافة الى العمل على تطابق تقدير مخططات التنمية و تحديد الميزانية الاجتماعية للأمة ووسائلها ومضمونها[2].

د/ دراسة العمليات التقنيات واعدادها وعرضها وتطبيقها والتي تتعلق بجميع المعطيات والمعلومات والهيئات العمومية على مختلف انواعها وتنفيذها ومراقبتها ودراسة وتحضير وتطبيق سياسة اللامركزية المتعلقة بتدبير الميزانية .

وفي الأخير ومن خلال المهام التي يقوم بها وزير المالية فهو يعتبر المبرمج والحكم لكل احتياجات مختلف الدوائر الوزارية وكذا الجماعات المحلية في اطار برنامج التجهيز العمومي ورغم تطبيق النظام الرئاسي في الجزائر الذي يتطلب كما هو معروف في هذه الأنظمة أن يحضر مشروع قانون المالية من طرف رئيس الحكومة فان السلطة التنفيذية و وزير المالية في هذا المجال كانت سامية لغاية 1995 نشاطاته الى مجلس الحكومة والى مجلس الوزراء فبناء على هذا المرسوم،

---

1 تنص المادة 37 من الأمر الفرنسي رقم 02/59 بقوانين المالية أنه تحت سلطة الوزير الأول يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية والتي تضبط في مجلس الوزراء ومنها الإقصاء الصريح لإقتراحات قوانين المالية التي يتقدم بها النواب.

2 المرسوم رقم 237/82 المؤرخ في 25 رمضان عام 1402 الموافق 17 يوليو 1982 ، يحدد صلاحيات وزير المالية . الجريدة الرسمية العدد 26.

اصبحت صلاحيات وزير المالية محدودة في مجال تحضير مشروع قانون المالية بالاضافة الى أن الوزير يعتمد في تحضير الميزانية [1] ، على أجهزة و هيئات تعمل تحت وصايته وتحت رقابتها المباشرة .

ثالثا: الاجهزة المختصة لمساعدة الوزير في عملية تحضير الميزانية

من بين الصلاحيات الواسعة والمتعددة التي يتمتع بها وزير المالية في المجال المالي بصفة عامة وتحضير الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة فان الوزير يطلع بتطبيق الميزانية العامة للدولة وغيرها[2] ، كما أنه المسؤول على اعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية بالإضافة الى تنظيم الدراسات المتعلقة بتقويم موارد الدولة و نفقاتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد وفقا للوجيهات والاختيارات التي رسمتها المخططات السنوية والمتعددة السنوات الى جانب تنظيم هياكل التنسيق والدراسات الرامية الى فحص أعمال وتدابير الميزانية سواء فيما يخص الايرادات أو النفقات التي تتطلب مساعدة ومشاركة الوزرات الأخرى حيث أنه مطالب بتنظيم وتوفير جميع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالميزانية و بالاختصاصات الوسائل الخاصة بجميع القطاعات مع تقدير مدى التناسب هذه الاحتياجات ووسائل الميزانية مع الامكانيات الاقتصادية والمالية من جهة ومع الشروط الخاصة بتنفيذ المخططات من جهة ثانية مما يقتضي توفير الوثائق التحليلية والتقارير واعدادها قصد جمع كل المعلومات التي لها علاقة بالميزانية اذ أنه المسؤول الأول على اعداد الميزانية سواءا بصفة مباشرة أو بمشاركة الهياكل التابعة لوزارته والتي تتولى اعداد تقارير والعروض والتحصيلات التي تتعلق أساسا بالوزرات الأخرى مع دراسة الموراد واستقلالها في تمويل الميزانية الدولة والجماعات المحلية وذلك طبقا لأحكام القانون المتعلق بالقوانين المالية والنصوص التشريعية وتنظيمية أخرى زيادة على إعداد فهارس الميزانية والمحاسبة التي نصت عليها الأحكام التشريعية وتنظيمية في إطار الحسابات والميزانيات ومختلف المخططات، الى جانب تحليل العواقب المباشرة

1 ديدني يحي، مرجع سابق ، ص 95.

2 المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ ل18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007. يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية ، ج.ر، العدد 75.

وغير المباشرة المنجزة عن أي مشروع تمهيدي لنص قانوني أو تنظيمي أو إتفاقية أو عقد أو إتفاق دولي و بيان مدى تأثيره على الميزانية المذكورة [1].

أ/ إن وزارة االمالية تشمل على مجموعة من الادارات التقنية التي تلعب دورا هاما في اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، وذلك لما لها من اختصاصات تميزها عن باقي الهياكل الأخرى، ومن أهمها المديرية العامة للميزانية، هي أهم إدارة مسؤولة عن تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، ولهذا حدد الهيكلة الخاصة للإدارة المركزية لوزارة المالية بمجموعة ضخمة من الهياكل تجعل القارئ يشعر لأول وهلة أنه أمام جهاز بيروقراطي بالغ التعقيد ومتسم بفلسفة التركيز الاداري المطلق، ذلك ان هذه الهيكلة وتحت سلطة الوزير تتضمن الأمانة العامة و ديوان الوزير و أربعة عشر مديريات عامة بالإضافة الى المديريات الفرعية والأقسام [2].

ان المديرية العامة للميزانية تحتل في التنظيم الاداري مكانة متميزة، تعطيها صلاحيات واسعة لها تأثير خاصة في القرارات المالية للدولة، وتمثل المديرية العامة للميزانية هيكل للسلطة في تسلسل اجراءات الميزانية والتي منها ضرورة الموافقة على كل قرار له أثر مالي، بل هي مرتبطة بجميع القطاعات والوزارات القائمة بالصرف، وتتضمن دور التحكيم في مجال النفقات، فان الدور الأساسي للمديرية العامة للميزانية يكون عند قيام المناقشات مع مختلف الوزارات من أجل اعداد الوثائق المتعلقة بالميزانية [3].

وتكلف المديرية العامة للميزانية برسم الافاق المتعلقة بالميزانية العامة في بداية كل سنة، عبر المنشور الدوري وبناءا عليه تقدم كل الطلبات الاعتمادات السنوية للسنة المقبلة مدعمة بمبررات مفصلة تقدرها المديرية العامة للميزانية بكل عناية، عندما تقوم بمراقبة منح الاعتمادات التي من أجلها كل وزارة ينبغي أن تحصل على موافقة صريحة و بذلك تخضع الوزارات اجبارا للمديرية العامة للميزانية بالاضافة الى ذلك هي تراقب تنفيذ الميزانية، وتدرس انعكاسات كل المشاريع والاقتراحات والقوانين والقرارات الحكومية على الميزانية العامة، وتسهر على انتظام عمليات النفقات بواسطة المراقبين الماليين المتواجدين في كل وزارة و في كل ولاية .

---

1 المادة 03 من القانون رقم 17/84 " يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة و أعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الانمائي السنوي ".

2 المرسوم التنفيذي رقم 364/07، مرجع سابق .

3 لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، (د.ط) ، دار الفجر للنشر والتوزيع 2004، ص159.

وفضلا عن الدور الذي يقوم به وزير المالية في مجال الميزانية ولاسيما ما نصت عليه المادة 06[1]، ويمكن ان تستخلص مهام المديرية العامة للميزانية في النقاط التالية :

- تصور وضع سياسة الميزانية واعداد توقعات الميزانية المتوسطة والطويلة المدى .
- اعداد برامج السنوية او المتعددة السنوات لتنمية الإقليمية .
- مباشرة أي عمل من شأنه ان يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برامج الحكومة .
- تبادل الاتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري والهيئات العمومية المماثلة .[2]
- الاتصال بالوزراء المعنيين لأجل تحضير إجراءات وقواعد مساهمة الدولة في تمويل مشاريع المنشأت الاقتصادية واقتراح اجراءات وقواعد تسيير ميزانية الدولة والخصوص آليات وقواعد تحديد وتوزيع اخنصاص الاعتمادات ورخص البرامج .
- إبداء الرأي في أي تدابير له اثر مالي في الميزانية الدولة واقتراح الاختبارات ولتحكمها للدولة والمبادرة بأي دراسة مستقبلية تتعلق بالميزانية.
- المبادرة بوضع مناهج تسيير الميزانية مع ضمان متابعة التنفيذ ومراقبة وتقييم ميزانية الدولة واقتراح طبقا للقوانين والتنظيمات السائدة وهذا بالاتصال مع الوزراء المعنيين والتعديلات وتوزيع الميزانية حسب الاجراءات المناسبة وفي حدود الاعتمادات المنصوص عليها .
- المبادرة واقتراح أي نص تشريعي او تنظيمي يطبق في مجال المراقبة النفقات الملتزم بها وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات طابع اداري والهيئات المماثلة وللسهر على اعداد حصائل تقييم نتائج البرامج الموضوعية في اطار ميزانية الدولة بالاضافة الى تحضير المشروع الأولي لقانون الميزانية حسب الأحكام الموضوعية لهذه الغاية وفقا لدستور والقوانين السائدة

---

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

2 انظر المرسوم التنفيذي رقم 54/95،مرجع سابق.

سابقا، كانت المديرية العامة للميزانية تتكون من ثلاث مديريات (مديرية التقنين والرقابة، مديرية ميزانية التسيير) بالاضافة الى ذلك تم تحويل كل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعين لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز الى المديرية العامة للميزانية .

بينما نجد الأن أن المديرية العامة للميزانية تضم خمسة اقسام منها أربعة تمارس مهام مشتركة (قسم التنمية البشرية، قسم تطوير النشاط الاقتصادي والاجتماعي، قسم التطوير الاداري والضبط، قسم تطوير المنشات القاعدية الأساسية، قسم تلخيص الميزانية)، وبهذا الإجراء تم توحيد الجهة المشرفة على دورة الميزانية العامة، تحضيرا وتنفيذا ومراقبة، وقد أدى هذا الى زيادة سلطة المديرية العامة للميزانية في الجزائر [1] .

ب/ اجهزة اخرى تساعد الوزير في اعداد الميزانية العامة للدولة:

فضلا عن المديرية العامة للميزانية، فإن هناك أجهزة تساهم في تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة مثل: المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للأملاك الوطنية والمديرية العامة للجمارك حيث تساهم هاته المديريات في مشروع الميزانية، وخاصة فيما يتعلق بالايرادات بالنظر الى الاجراءات الجبائية والجمركية وكذا الاجراءات الخاصة بالاملاك الوطنية وتعتبر هذه الهيئات هي الهياكل الأساسية التي تتولى عمليات تحصيل الايرادات في خزينة الدولة، بالاضافة الى هاته المديريات هناك المديرية المركزية للحزينة لها دور في اعداد مشروع الميزانية من خلال جرد مختلف وسائل التمويل التهيئة كذلك تقوم بتسوية العمليات المالية للميزانية العامة للدولة [2].

وبالرغم من الدور الرائد لوزير المالية فإن نشاطاته تقع تحت سلطة الوزير الأول و رئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة اخرى فإن مظاهر التقنية والاقتصادية تطلب تدخل ومشاركة هيئات متخصصة كبنك الجزائر ومندوب التخطيط وتأدية مهامه فإن وزير المالية مدعم بهيكلة إدارية كثيرة تتكون من عدة مديريات :

(المديرية العامة لتقدير والسياسات DGEP– المديرية العامة للميزانية DGB– المديرية العامة للخزينة DGT– المديرية العامة للضرائب DGI– المديرية العامة للمحاسبة DGC– المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية DGREFI– المديرية العامة للأملاك الوطنية DGDN المديرية العامة

---

1 انظر المرسوم الرئاسي رقم 13/ 312 مؤرخ في 05 ذي القعدة عام 1434 الموافق 11 سبتمبر 2013 يتضمن تعيين الحكومة تم استحداث منصب وزير منتدب لدى وزير المالية المكلف بالميزانية، الجريدة الرسمية العدد59.

2 جمال لعمارة ، مرجع سابق، ص161.

للجمارك DGD قسم الصفقات العمومية DMP– مديرية الموارد البشرية DRH –مديرية نظام الاعلام DSI– مديرية الوكالة الفضائية للخزينة DAJT مديرية الاتصال DG– المفتشية العامة للمالية IGF[1]).

رابعا : المنشور الدوري الذي يصدره وزير المالية المتعلق بالميزانية

في غياب نص قانوني خاص بتنظيم طرق تحضير الميزانية، خاصة منه ما يتعلق بتسيير المصالح فان وزير المالية يحوز له صلاحيات تجعله في مركز اعلى مقارنة مع باقي الوزراء، وبإعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزراء و المصالح بإرسال تقديراتهم لإراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد محدد لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب، حيث يرسل اليهم مذكرات منهجية.

وقد يطلق عليها اسم المنشور الدوري بحيث تبين بصفة عامة طرق اعداد النفقات بمختلف القطاعات و المبادئ الواجب تطبيقها لتقدير الاعتمادات بإعتباره المسؤول الأول عن إعداد التوازن المالي للبلاد[2].

حيث يوجه وزير المالية رسالة موافقة أو تأطير الى مختلف الوزراء وكاتب الدولة في غضون شهر مارس الى افريل من كل سنة يدعوهم فيها الى تحديد اقتراحاتهم المتعلقة بالايرادات والنفقات، سواء منها نفقات التسيير أو نفقات الاستثمار، وتوجيهها الى المديرية العامة للميزانية تأخذ رسالة التأطير بشكلا يدخل في صف اللوائح وتتضمن ضوابط اللازمة اخترامها في اقتراحات الوزراء سواء تعلق الأمر بنفقات الموظفين أو نفقات المعدات أو نفقات الاستثمار[3].

أما في الجزائر تسمى رسالة توجيه، لأنها تصدر كل سنة قبل بدء السنة المالية القادمة بمدة معينة و يقوم وزير المالية بإصدار تعليمات إعداد الميزانية العامة و تستوحي هذه التعليمات أسسها العامة والسياسية التي تبنى عليها من السياسات التي اعلنت الحكومة عن تبنيها بمحتلف طرق

---

1 المرسوم التنفيذي رقم 364/07 ، مرجع سابق.

2 محمد خلاصي ، مرجع سابق، ص49.

3 يحي ديدني، مرجع سابق ، ص97.

الاعلان والتشريعات التي اصدرتها ،وقد يجري وزير المالية مشاوراته مع الوزير الأول حول المسائل المهمة المتعلقة بإعداد الميزانية الجديدة وإصدار تعليمات الاعداد [1]

1/الاجراءت الادارية المتبعة لعملية الاتصال والتشاور

بعد الانتهاء من وضع الاطار العام للميزانية العامة للدولة يتولى وزير المالية اصدار منشور حيث يتضمن المنشور الدوري والاجراءت الخاصة بتنظيم المالية العامة للدولة والذي يصدر وزير المالية كل سنة قبل بداء السنة المالية الموالية لمدة معينة، ويرسل الى جميع الوزرات والهيئات العامة يعلن لهم بموجبه عن حلول اجل البدء والتحضير لاعداد الميزانية السنة القادمة وترفق معه جميع التعليمات والنماذج التي عليهم الالتزام بها اثناء قيامها باعداد مشروعات قطاعاتها الخاصة ويحتوي المنشور عادة على خطوط العامة للسياسة المالية التي تستهدف الميزانية الجديدة ، تحقيقها طرق تقدير كل من النفقات والايرادات العامة وقواعد التنظيم والاشادات الخاصة بتحضير واعداد الميزانية والبيانات والاستثمارات ملؤها لاغراض تحضير مشروع الميزانية العامة والاشارة الى الأحكام والتشريعات والأنظمة المالية و التنظيمة الجديدة التي ينبغي مراعاتها عند تحضير لمشروع الميزانية المقبلة تاريخ تقديم مشروع الميزانية لوزارة المالية والذي يتحدد خمسة اشهر قبل نهاية السنة المالية [2] وبعد عملية الاتصال تقوم الوحدات الحكومية بدأ بأدنى مستوياتها حيث يتم الاتفاق مبدئيا على تقريرات الأولوية للايرادات من طرف الجهات الخاصة ومطالبتها بالتفصيل حول تحصيلها وأوقات تحقيقها وكذلك تقديرات مبدئية عن النفقات وقت انفاقتها حيث يتم من خلال هذه الاتصالات والمشاورات المتكررة والمتبادلة بين الجيهات المعنية باعداد الميزانة وبين جهات الأخرى أدنى .

2/الاجراءات المتبعة على مستوى القطاعات الاخرى

بعد اصدار المنشور الدوري من طرف وزير المالية وإرساله الى جميع القطاعات والهيئات تأتي مرحلة عملية تقرير النفقات والايرادات [3] حيث تبدأ كل مؤسسة عامة اعداد تقديراتها بشان ماتحتاج اليه من نفقات وما تتوقع الحصول عليه من ايرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب

---

1 فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية و التطبيق ،الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، 1990 ص76.

2 ان بداية ونهاية السنة المالية تختلف من دولة الى دولة حيث عادة ما يكون 01 جانفي هو بداية كل سنة مالية كما غالبا ما يكون 31 ديسمبر هو نهاية كل سنة مالية .

3 ان مهمة تقرير النفقات و الارادات تعتبر من اهم الأعمال التي يتوقف عليها تحقيق التوازن الميزانية العامة للدولة وكذلك من تنفيذها لذلك يجب أن يتم الاعتماد على أنجع وأحدث الأساليب العلمية لتقدير أقرب ما يكون الى الحقيقة

اعداد ميزانيتها وتقوم هذه الاخيرة بمراعتها ويكون من سلطاتها اجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ثم يقوم بادراجها في مشروع متكامل لميزانية الدولة حيث يرفق مع الوثائق المالية الى السلطة التشريعية للاطلاع عليه واعتماده[1] وبعد ان تصل كافة التقارير الى الوزرات المختلفة والهيئات العامة للدولة الى وزارة المالية تقوم هذه الأخيرة بالاضافة الى تقديرات نفقاتها أي نفقات وزارة المالية وبتقدير ايرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها و تتولى المديرية العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار اليها وتنسيقها بعد ان تتصل بالوزارات المختلفة اذا اقتضى الأمر ويكون مشروع الميزانية يرسل الى المديرية العامة للميزانية بالسنة للنفقات العامة والمديرية العامة لضرائب بالسنة للارادات العامة بالوزارة مرفق به مذكرة تفسيرية أو عرضا لأسباب.

الفرع الثاني: تحضير مشروع قانون المالية على مستوى الوزارات

تتولى كل وزارة اعداد مشروع ميزانية نفقاتها المتوقعة خلال السنة المقبلة وذلك وفق تعليمات تصلها وزير المالية، ويبدأ الإعداد في كل وحدة ادارية تابعة للوزارة لما تحتاجه في السنة المقبلة من نفقات وذلك بالاستناد الى ما انفقته خلال السنة الماضية، ترفع هذه الوحدات تقاريرها الى الوزير مع مراعاة التسلسل الاداري، ويقوم الوزير وفق خطة اقتصادية للدولة وفق التعليمات المقررة في مجلس الوزراء، وفق حالة الخزينة بالاعتماد على الاقتراحات المقدمة من الوحدات الادارية، فيعدل منها مايجب تعديله حسب ما تقتضيه سياسة البلد المالية ثم يرسل مجمل اقتراحات وزراته الى وزارة المالية[2].

وتتولى كل وزارة في أوائل كل سنة، اعداد مشروع ميزانية نفقاتها للسنة المقبلة، وذلك وفقا للأصول وتعليمات ترد اليها من وزير المالية، ويبدأ اعداد في كل وحدة ادارية في وزارة، فتبين كل وحدة احتياجاتها في السنة المقبلة بالاستناد الى نفقاتها في العام السابق وترفع الوحدات المختلفة تقديراتها الى الوزير المختص مع مراعاة التسلسل الاداري، بحيث تعرض ميزانية نفقات الوزارة على الوزير بعد توحيدها وتنسيقها .

ولابد ان يراعي في وضع ميزانية نفقات كل وزارة الأمور التالية :

- الخطة الاقتصادية أو الانمائية اذا وجدت، ونصيب كل وزارة من المشاريع المقررة بموجب هذه الخطة.

---

1 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص353.

2 برحماني محفوظ ، مرجع سابق ، ص128.

- التعليمات والمقررات الصادرة عن مجلس الوزراء المتعلقة بالسياسة العامة للميزانية.
- حالة الخزينة اذ تضطر الحكومة احيانا، بسبب عدم كفاية الموارد، الى اقتصار على النفقات الضرورية فيختار كل وزير، عندئذ مالا يمكن الاستغناء عنه في سلم الأولويات الخاصة بحاجات كل وزارة ومشاريعها المختلفة .

على كل وزير أن يدرس ميزانية وزارته، في ضوء ما تقدم، و يمكنه أن يعيد النظر فيهما، بحجة زيادة أو نقصان او تقدير مشروع على اخر ويعدلها في ضوء السياسة اخطتها لوزارته، ثم يرسلها ضمن المهلة المحددة قانونا، الى الادارة الخاصة في وزارة المالية، مع جميع المستندات والايضاحات التي تبرر الاعتمادات المطلوبة، والفروق الموجودة بين مشروع وبين ميزانية السنة الجارية[1].

حيث تقع مسؤولية على الأجهزة الادارية، وغالبا ما تكون دائرة مختصة لهذا العمل ومستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤولياتها مثل دائرة ميزانية، التي تتولى ماعدا مشروع ميزانية الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.[2]

الفرع الثالث: شكل ومحتوى قانون المالية

لقد شاع منذ القديم استعمال كل من مصطلح " قانون المالية و الميزانية " بشكل واسع مع كثرة الاختلاط والتداخل بينهما الى درجة كان من الصعب التمييز بينهما ويعد مصطلح قانون المالية أوسع من الميزانية حيث يضم مجموعة من الحسابات من بين الحسابات المتميزة عن غيرها والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة، وما الميزانية الا حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها كالحساب الختامي وارتبط مفهوم الميزانية بتطور الدولة واتساع نشاطاتها و زيادة احتياجاتها نتيجة تدخلها في مختلف الميادين، الاقتصادية والاجتماعية مما انعكس على مفهوم تغيير الميزانية، التي أصبحت أداة فعالة و وسيلة في يد الحكومة تستعملها لتوجيه النشاط الاقتصادي بعدما كانت عبارة عن وثيقة تهدف الى تحقيق التوازن المحاسبي فقط لمجمل النفقات العمومية والايرادات العمومية [3].

1حسن عواضة، عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الطبعة الاولى ، دار الخلود للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ،1995، ص 105 و ما بعدها.

2 احمد بوجلال ، مدى فاعلية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، دراسة حالة : المراقبة المالية لولاية الاغواط، رسالة ماجستير، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 2009/ 2010 ، ص63.

3 زيوش رحمة ، مرجع سابق، ص16.

أولا : تعريف قانون المالية

إن قانون 17/84 عرف قوانين المالية بعبارة تحدد قوانين المالية في إطار التوازن العام المسيطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية متعددة السنوات والسنوية وطبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبالغها و تخصيصها [1].

إن هناك ملاحظة على هذا التعريف تتمثل في إستبدال كلمة الإيرادات و النفقات بمصطلح الموارد والأعباء وهذا عملا على توسيع مجال تدخل الدولة حتى تتماشى والمالية الحديثة، لأن هذه الأخيرة أعم وأشمل [2] ، حيث أضيفت إلى الايرادات (الدائمة أو العادية الناتجة عن الضرائب ودخول أملاك الدولة)، موارد أخرى مثل القروض العمومية و مداخيل مساهمات الدولة في النشاط الاقتصادي، وفي نفس الشيئ بالنسبة للأعباء، فهي بالإضافة الى نفقات العادية للدولة نجد أعباء أخرى نتجت عن نفس السبب و منها أعباء الدين العام، وأعباء الدخل العام [3].

إذ يمثل قانون المالية الوثيقة الأساسية لدراسة مالية الدولة العامة لأي دولة من الدول، إذ أنها تشمل قواعد الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الايرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق [4] .

واعتمد المشرع الجزائري في تعريفه لقانون المالية العامة تحديد طبيعة والمبالغ والتخصيصات لكل الموارد والأعباء العامة للدولة مع مراعاة التوازن الاقتصادي واالمالي الذي تحدده، وقد بقي هذا

---

1 المادة 01 من قانون 17/84، مرجع سابق .

و المادة 07 من قانون 15/18 ، تنص على " يهدف قانون المالية التصحيحي الى تعديل أو تتميم أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية "

2 Ben Maarouf Abdel Kader Intrduct Aleconomie des Finances Publiques Universite Alger, 1993 , p 11.

3 محمود إبراهيم ، علم المالية العامة ، (د.ط) ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 23 .

4 Deruel D, Buisson j, Finances publique, Budget et pouvoir financier, Dolloz, 2001, p 10.

المفهوم سائدا الى غاية صدور قانون 17/84، والذي نص في المادة 06 منه [1] على ان الايرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية كما توزع وفق أحكام التشريعية[2].

ولقد ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية للميزانية هل يعد قانونا أم عملا اداريا، وكانت من بين الأسباب التي أدت الى التنازع بين السطتين التشريعية والتنفيذية حول اعدادها، فكان البرلمان يعتبر تحضير مشروع قانون المالية من صلاحياته كونه قانونا، والحكومة تعتبر من ضمن برنامج عملها وهي المسؤولة عن تنفيذه وبالتالي هي الأجدر و المختصة باعداده .

على الرغم من ذلك تم حسم النزاع بتقرير ان تحضير مشروع قانون المالية يدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية لأسباب عديدة منها عدم التخصص وتفرغ أعضاء البرلمان لتولي هذه المهمة بسبب كثرة انشغلاتهم العديدة السياسية و غيرها، الى جانب التخوف من التغليب مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، بالاضافة الى الإمكانيات البشرية والمادية التي تملكها السلطة التنفيذية من أجهزة و مصالح متخصصة تمكنها من تقدير الحاجات العامة من خلال الأساليب المتنوعة، وبما ان الميزانية تعد خطة متواصلة ومترابطة بين سنة واخرى، وبالتالي تعد الحكومة المسؤولة وتقوم باعداد مشروع قانون المالية بعد تأمين التوازن بين الايرادات والنفقات العمومية، وتعد الميزانية عملا اداريا من حيث الشك و الموضوع، فمن ناحية الشكل كونها خطة عامة تترجم السياسة العامة وتضمن تقدير مبالغ الايرادات و النفقات العمومية المتعلقة بفترة محددة بسنة، مما يعد من بين الاختصاصات العادية للسلطة التنفيذية التي تمارسها باتخاذ وإصدار قرارات ادارية أما من ناحية الموضوع فتعبر عملا اداريا لأنه يتضمن قواعد عامة جديدة[3].

بينما قانون المالية يعد عملا تشريعيا من الناحية الشكلية فقط لمصادقته من قبل السلطة التشريعية وفق الاجراءات والشكل الذي تصدر فيه القوانين.[4]

---

1 تنص المادة 06 من قانون 17/84 على ما يلي " تشكل الميزانية العامة للدولة من ايرادات و نفقات نهائية للدولة المحددة سنويا بمجب قانون المالية و الموزعة و فق الأحكام التشريعية و التنظمية المعمول بها "

2 يحياوي احمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة و اثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري في الجزائر 1995-2009، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، 2012/2011، ص44.

3 زيوش رحمة ، مرجع سابق ، ص19.

4 نصت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وله السيادة في اعداد القوانين والتصويت عليه ".

ولا يمنح ويخول للحكومة حقوقا أي سلطة لم تكن تتمتع بها من قبل استنادا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، كما لا يمكن لها القيام بعمليات الانفاق وتحصيل دون موافقة السلطة التشريعية حيث ترجع ذكرى الحصول على الإذن الى سنة 1215م في انجلترا، حيث تم تقرير مبدأ يقتضي منع اجباري اي شخص لتبرع، أو الاعتراض او دفع الضرائب والرسوم قبل موافقة البرلمان.

ونظرا لنتائج التي ترتبت على تطبيق الفعلي والعملي للمبدأ، حاول الحكام مرارا الخروج من ذلك خاصة، من خلال اللجوء وتطبيق سياسة الافتراض الاجباري في 1625، لكن تم التراجع عن ذلك بصدور قانون المواطنة في 1689/02/13 مضمون الاعلان زوال السلطة الشخصية للملك و زوال الحكم المطلق من الواقع كون الشعب دافع الضريبة، لم يقتصر الترخيص على الضرائب فحسب، وانما امتد الى توضيح وتحديد طرق الانفاق ومجالاته، وأصبحت من المبادئ الأساسية التي تقررت في المواثيق عديدة سنة 1814-1830، وبالرجوع الى قانون رقم 17/84 خاصة المادة 02 التي نصت على يكتسي قانون المالية قانون المالية للسنة الذي يتم تصويت عليه قبل بداية السنة و قوانين المالية التكميلية والمعدلة وقانون ضبط الميزانية .

انطلاقا من ذلك يمكن تعريف قانون المالية بأنه الوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة، والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة للخزينة العمومية، كونه وثيقة سياسية يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الانفاق والتحصيل الى جانب كونه المراة المعبرة عن برنامج الحكومة[1] .

كما يمكن تعريف قانون المالية على أساس المعايير القانونية التالية : المعيار المادي والمعيار الشكلي او العضوي .

1- **المعيار الشكلي او العضوي** : قوانين المالية هي قوانين يصوت عليها البرلمان وهي تحدد نوع ومبلغ الموارد و تكاليف الدولة و تخصيصها وتقسم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى الى عدة مواد مع خاصية تنفرد بها قوانين المالية هي تضمنها لجداول وأرقام عديدة .

2- **المعيار المادي** : يرتكز المعيار المادي على مضمون قوانين المالية، ولا تتضمن هذه الأخيرة سوى المقتضيات التي ترتبط بالمالية العومية، فمضمون قوانين المالية محددة ومحصورة في المواضيع المالية وقد يسمح القانون بادراج مقتضيات غريبة عن ميدان المالية العمومية في قوانين المالية، و يمنع القانون بالتالي الممارسة التي تعرف تحت اسم مصطحبي او مراقبي الميزانية وهي

---

1 زيوش رحمة ، مرجع سابق، ص20 وما بعدها.

مقتضيات تدرج في قوانين المالية مما يجمع صدور قانون المالية فرصة لتفويت أي نص أو تعديل أو اضافات لا علاقة لها بالجانب المالي ما دام مرورها يتم نوعا ما بصفة مستمرة و لا تثير الانتباه[1].

كما يهدف قانون المالية الى تحقيق و ضمان مبدأ المشروعية ، ويتميز بخصائص عديدة يمكن اجمالها في :

– قانون المالية اجراء سياسي: يعتبر قانون المالية في أغلب الدول وثيقة سياسية تبرر فلسفة الدول في انتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، كتغليب قطاع معين على أخر مما يوضح سياستها الى جانب كونها أداة هامة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع، و بالتالي فهو مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة [2] .

– قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية و اجتماعية : يعد قانون المالية برنامج مالي وسياسة في يد الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل، كتخفيض نسبة الضرائب، أو احداث نوع جديد من الضرائب، مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة وعلى الدخل العام بصفة عامة، لأن الضريبة تعتبر المحور الأساسي والمحرك الفعال في اقتصاديات الدول الحديثة اذ أحسن استعمالها[3].

– قانون المالية اجراء اداري و محاسبي : بالاضافة الى الميزة السياسية والاقتصادية لقانون المالية بحيث يوضح السايسة العامة للحكومة من خلال تقرير العديد من المبادئ الأساسية كما يدرج ملاحق في أخره (قانون المالية)، يتعلق الجدول (أ) بالايرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة بالنسبة مثلا للمرحلة من 2004 الى 2012، في حين يخص الجدول (ب) بتوزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير حسب كل دائرة وزارية بينما يتعلق جدول(ج) بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني حسب كل القطاعات[4]، وتلتزم مختلف الدوائر الوزارية باحترام هذا التقسيم المحدد ، والمنشور في الجريدة الرسمية، الى جانب قانون المالية للسنة يوجد قانون المالية التكميلي أو المعدل وقانون ضبط الميزانية.

---

1 دنيدني يحي ، مرجع سابق ، ص 59.

2 T.BOURA K,La loi de finance an Algérie , these pour le doctorat d'Etat en droit , université de Alger , Algerié , 2005/2006 , P 03.

3 زيوش رحمة ، مرجع سابق، ص 25.

4 يلس شاوش بشير، مرجع سابق ، ص 367.

ثانيا : محتوى مشروع قانون المالية و ملحقاته

لقد حدد القانون رقم 17/84 مضمون قانون المالية، حيث أكد اشتماله على جزئين كما يشترط أن يرفق بجملة من الوثائق الضرورية لدراسته ومناقشته، وبما ان الميزانية عبارة عن خطة مالية توضح سياسة الحكومة فهي تتميز بعدة خصائص تكتسي عملية توضيح و تحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب، فمن جهة توضح ملامح السايسة العامة خاصة منها المالية وأهداف الحكومة كما تسمح وتسهل عملية ممارسة الراقابة البرلمانية بالشكل يضمن فعالياته، الى جانب كونه يساعد على وضع الحدود والاطار القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى، يحتوي قانون المالية على جزئين[1]، يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي، بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات الى جاني الملاحق المرفقة بالقانون.

و يقدم مشروع قانون المالية السنوي مع ملحقاته في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة التي أعد من أجلها القانون.

1/ محتوى مشروع قانون المالية

يحتوي مشروع قانون المالية المقدم في وثيقة واحدة مواد جديدة ومواد معدلة لما قبلها مقسمة على جزئين ويحتوي الجزاء الأول على مجمل الأحكام المتعلقة بتحصيل الايرادات العامة للدولة وكذلك على الوسائل والسبل الكفيلة بضمان التوازن المالي الذي جاء في السياسة المالية السنوية، أما الجزء الثاني من الوثيقة فيتضمن الإقتراحات التالية :

---

1 نصت المادة 67 من قانون رقم 17/84 على " يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين :
ينص القسم الأول منه على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذاعلى السبل و الوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي اقرها المخطط الانمائي السنوي .
و يقترح في القسم الثاني منه ، المبلغ الاجمالي للاعتمادات المطبقة في اطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير ، و استثمارات العمومية ، كما يقتراح فيه المبلغ الاجمالي للاستثمارات المخططة.
و يقترح القسم الثاني كذلك :
– الترخيصات الاجمالية للايرادات و النفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة .
– الاجراءات ذات طابع تشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية .
– احكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.
و يميز في قانون المالية بين الاحكام التشريعية الدائمة والاحكام التي لها طابع وقتي، و يكتسي كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما"

– المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في اطار الميزانية العامة للدولة بشان نفقات التسيير ونفقات الاستثمار .

– المبلغ الإجمالي لنفقات بالرأسمال .

– الترخيصات الإجمالية للايرادات والنفقات بالنسبة لسنة المالية بعدد كل ميزانية ملحقة .

–الايجراءات ذات طابع تشريعي المطبقة على حسابات الخزينة .

يتألف مشروع قانون المالية من أحكام تشريعية دائمة وأحكام مؤقتة، فتكون الأحكام الدائمة عند ما لا تحدد صراحة مدة تطبيقها بسنة معينة، فتكرر هذه الأحكام كل سنة دون الحاجة الى إعادة النص عليها كاملة، أما الأحكام المؤقتة فهي تلك الأحكام نص القانون صراحة على المدة التي تطبق فيها

وهي تتعلق عادة بأحكام سنوية خاصة تختلف بإختلاف الغاية التي وضعت من أجلها وهي تكتسي طابع وقتي، كما ان المادة 73 من القانون الجديد نصت على أن مشروع قانون المالية لسنة يتضمن اربعة أجزاء متباينة [1].

---

1 تنص المادة 73 من قانون 15/18 ، "يتضمن مشروع قانون المالية للسنة اربعة (4) أجزاء متباينة :

يحتوي الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية و تخصيصها ، وكذا مبلغ الماورد المتواقعة من طرف الدولة التي من شانها أن تسمح بتغطية العلميات الميزانياتية و المالية للدولة.

و يحد الجزء الثاني:

1) بالنسبة للميزانية العامة ، حسب كل وزارة و مؤسسة عمومية ، مبلغ رخص الالتزام و اعتمادات الدفع.
2) مبلغ اعتمادات الدفع ، و عند الاقتضاءئ رخص الالتزام لكل حساب من حيابات التخصيص الخاص ،
3) سقف مكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

و يتضمن الجزء الثالث:

1) رخص منح ضمانات الدولة و تحديد نظامها.
2) رخص التكفل بديون الغير و تحديد نظامها.
3) الأحكام المتعلقة بوعاء و نسبة و كيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها و يجب أن لا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 من هذا القانون.
4) كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية و التنفيذ و رقابة الايرادات و النفقات العمومية

يتضمن الجزء الرابع الجداول الأتية :

1) الجدول " أ" و يتعلق بايرادات مقسمة الى ايراد بايراد
2) الجدول "ب" و يتعلق بالعتمادات المفتوحة للسنة و الموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية و حسب البرامج و حسب التخصيص ، و يبين رخص الالتزام و اعتمادات الدفع المفتوحة.
3) الحدول "ج" و يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة و محتواها ، حسب كل صنف
4) الجدول "د" و يبين التوازنات الميزانياتية و المالية و الاقتصادية

2/الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية :يرفق مشروع قانون المالية بمجموعة من الملاحق من أجل توضيح وتقديم صورة شاملة عن التوازنات الاقتصادية والمالية للبلاد والسماح للبرلمان من ممارسة دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة، فيرفق مشروع الميزانية العامة للدولة حسب المادة 68 من قانون رقم 17/84 بتقرير تفسيري ومجموعة من
الملاحق التفسيرية ومشروع قانون ضبط الميزانية [1].

ثالثا : أنواع قوانين المالية

تختلف قوانين المالية حسب المشرع الجزائري، والتي من خلالها تسعى الى التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعدة سنوات، وتحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبالغها وتخصيصها، ويضم قانون 17/84 في المادة ثانية منه[2] مختلف قوانين المالية والمتمثلة في :

---

5) الجدول "هـ" و يبين قائمة الضرائب و الاخضاعات الأخرى و حواصلها ، المخصصة للدولة و للجماعات الاقليمية و كذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الاخيرة عن طريق الهيئات المشار اليها في المادة 13 من هذا القانون.

6) الجدول " و" و يتعلق بالرسوم الشبه جبائية.

7) الجدول "ز" و يتعلق بالاقتطاعات الاجبارية غير جبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي .

الجدول "ح" و يبين تقديرات النفقات الجبائية.

1 نصت المادة 68 من قانون 17/84 " يرفق قانون المالية للسنة بما يلي:

1) التقرير التفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والأفاق المستقبل .

2) ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي :

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

ب) توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول التطور تكاليف الخدمات.

ج) توزييع النفقات ذات طابع نهائي المخطط السنوي، حسب كل قطاع .

د) توزيغ رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع .

هـ) قائمة الحسابات الخاصة للخزية تبين المبلغ الايرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات .

و) القائمة الكاملة للرسوم الشبه الجبائية ".

2 تنص المادة الثانية من قانون 17/84 " يكتسي طابع قانون المالية :

1) قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة

2) قانون ظبط الميزانية ."

1/قانون المالية السنوي :

يخضع قانون المالية الى مبادئ المالية العامة، وبذلك فهو يتناسب مع مبدأ السنوية، حيث يقرر ويرخص قانون المالية للسنة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة واعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأس المال وعليه فان هذا القانون يرخص سنويا الاقتطاعات الضريبية كما يخص الاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز.

ويودع مشروع قانون المالية في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من سنة التي تسبق السنة المالية المعنية ويضم مختلف الأحكام القانونية الجديدية أو المعدلة منها أحكام تشريعية دائمة وأخرى ذات طابع مؤقت[1] .

ويعرض هذا القانون على البرلمان للمناقشة في السنة المالية وهو عبارة عن وثيقة تقدر وترخص لكل سنة مدنية، مجموع ايرادات و نفقات ميزانية الدولة، فالسنة المدنية المقصودة هنا هي سنة التي تبدأ في 01/01 و تنتهي في 12/31 والتي أثناءها تتم عملية التحضير الاداري والتشريعي لميزانية الدولة و له بعد قانوني و بعد سياسي [2] ، فمن الناحية القانونية نستخلص الخصائص التالية : هو أن لقانون المالية صبغة تشريعية صادرة عن البرلمان فهو صاحب الحق في الإذن أو ترخيص للسلطة التنفيذية بتحصيل الموارد وصرف النفقات، و من الناحية السياسية يعتبر قانون المالية ترجمة وتأكيد عمليا لبرنامج الحكومة أما بالنسبة للبرلمان فهو موعد سياسي سنوي له دلالة خاصة تتجذر في التاريخ، لأن المؤسسة البرلمانية تأسست في مهدها الأصلي على أساس المراقبة والتصويت على الايرادات والنفقات العمومية[3].

2/قانون المالية التكميلي أو المعدل

قد تطرا ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية مما يؤدي الى سوء التقدير وعدم امكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي لذلك تلجا الحكومة الى قوانين تكميلية أو معدلة لحل المشكلة وادخال تعديلات ضرورية من خلال ادراج القواعد اللازمة .[4]

---

1 يحياوي أحمد ، مرجع سابق ، ص44.

2 دنيدني يحي ، مرجع سابق ، ص 59.

3 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص 60 وما بعدها.

4 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص29.

وتضطر الحكومة الى وضع قانون مالية تكميلي يتماشى مع المتغيرات الجديدة لأن الاعتمادات المفتوحة للإدارة العمومية غير محددة وغالبا ما يتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة، لذلك يتم وضع قانون مالية تكميلي يتم المصادقة عليه من قبل البرلمان.

ويغيير قانون المالية المعدل التصريح بالتنفيذ الحقيقي للميزانية حسب المصادقة الأولية أي يصدر لغرض تعبير تقديرات الايرادات أو خلق ايرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة .[1]

كما تعتبر هذه القوانين التي تتخذ لمواجهة ظروف اقتصادية أو سياسية، خرقا لمبدأ السنوية، فإذا كان التعديل يهدف لتصحيح أوضاع او إتخاذ تدابير وإتباع السبل المناسبة والصحيحة، والترخيص يسمح ويضمن التنفيذ وضبط الميزانية، اذا جدوى القوانين التي تأتي في نهاية السنة المالية، وتتضمن التدابير المالية والتشريعية الجديدة، وتنصب على المطالبة باعتمادات الاضافية، قد لا تنفق في نهاية السنة، وفي الحقيقة يعبر عن نية وسياسة الحكومة .

وحسب اللجنة المالية يجمع سبب الاعتماد على هذه القوانين الى سوء التقدير الى كل من النفقات والايرادات العمومية، ومن ثم عملية المصادقة على قانون المالية التكميلي قصد الحصول على اعتمادات إضافية ، يعني أن هذا النوع من القوانين يعد من بين الأعمال التشريعية للمصادقة على برنامج الحكومة وتختم كل سنة مالية بتسجيل كل العمليات المالية واضحة وتفصيلية لكل جوانب الانفاق والتحصيل في وثيقة واحدة يتم عرضها على البرلمان للتصويت.[2]

وعليه يمكن أن يحدث خلال السنة –أي خلال فترة تنفيذ الميزانية –عدم توازن بين الايرادات والنفقات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة من شأها التأثير على البيانات التقديرية، كان يقل حجم الايرادات الفعلية او إرتفاع في حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقع قبل الشروع في تنفيذ الميزانية، وهذا الخلل قد يحدث نتيجة تغير بعض المعطيات الاقتصادية أو حتى الطبيعية أو كلاهما مع بعض .

---

1 يحياوي احمد، مرجع سابق، ص45.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص30 و ما بعدها.

وفي هذه الحالة وبناءا على القانون العضوي يجب أن تلجا الحكومة الى إتخاذ نفس الاجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي من خلال وضع مشروع قانون المالية معدل تماشيا مع المتغيرات الجديدة ثم عرضه من جديد عل السلطة التشريعية[1]

حيث نص القانون صراحة على ذلك " يمكن القوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية "[2] .

كما أن هناك طريقة ثانية لإستدراك الوضع وهو أن تدخل الحكومة هذه التعديلات بصفة مباشرة عن طريق استعمالها للسلطة التنفيذية لتعرض فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها في غضون ثلاثة اشهر حيث تكون الحكومة مجبرة على تقديم تقديرات اقتصادية واجتماعية ومالية مفصلة للبرلمان .

وهكذا تكون قوانين المالية التكميلية هي التي تتم أحكام قانون المالية السنوي، بيمنا قوانين المالية المعدلة هي التي عن طريقها يتم اجراء وادخال تعديلات على القانون الابتدائي (السنوي) وفي هاذين القانون خروج عن قاعدتي السنوية ووحدة الميزانية .

كما أن هذه القوانين تدخل في اطار تكييف وتقييم زيادة ايرادات مع الواقع الراهن، وكذا مراجعة الاعتمادات المفتوحة لنفقات التسير والتجهيز التي من شانها التكفل بالمصاريف الاضافية المستجدة من جهة ثانية[3].

وعليه فيقرر ويرخض قانون المالية للسنة مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كمت تنه يقرر ويرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات برأس المال[4].

وعليه قد تطرأ ظروف أو تدخل عوامل شانها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية، مما يؤدي الى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة الى قوانين مالية التكميلية أو المعدلة لحل المشكلة و إدخال التعديلات الضرورية من خلال

---

1 محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الاصلاحات الاقتصادية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 1998/1999، ص57.

2 المادة 04 من قانون 17/84 ، مرجع سابق.

3 محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص63.

4 المادة 03 من قانون 17/84، مرجع سابق .

إدراج القواعد اللازمة [1]، و يكون دائما في شكل أمر يتضمن قانون مالية تكميلي أو تعديلي، حيث تختم كل سنة مالية بتسجيل كل العماليات المالية بصفة واضحة و تفصيلية لكل جوانب الانفاق و التحصيل في وثيقة واحدة يتم عرضها على البرلمان[2].

3/ قانون ضبط الميزانية

لقد عرفت المادة 05 من قانون 17/84 قانون ضبط الميزانية على أنه " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة " وان مهام هذا القانون حددها نفس القانون [3] و يمكن تعريفه على أنه بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها ففي باب الايرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه و في باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل إلا أن هذا النوع من القوانين المالية لم يعرف له تطبيق جدي في تاريخ قانون ضبط الميزانية الجزائرية، و ذلك رغم تسهيل فترة تقديمه[4]، الى جانب الأهداف التي يسعى الى تحقيقها ويمكن اجمالها فيما يلي :

ا/ قانون ضبط الميزانية وثيقة أساسية و هامة

تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الإطلاع والمعرفة والمعرفة جوانب الانفاق والتحصيل إستنادا للبيانات والمعلومات المالية ومختلف المستندات والوثائق المالية والمحاسبة .

ب/قانون ضبط الميزانية وسيلة واداة رقابية

حيث يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية لنتائج التي تم تحقيقها، كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة .

ج/ قانون ضبط الميزانية اداة محاسبة لمراقبة التنفيذ

الى جانب كونه وثيقة مكتوبة ووسيلة فعالة التي يملكها البرلمان لمعرفة طرق الانفاق والتحصيل، فهي تعد ألية محاسبة لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة والفحص البيانات المالية

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق ، ص 29.

2 دنيدني يحي، مرجع سابق ، ص 60.

3 تنص المادة 77 من قانون 17/84 " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي :

أ) الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين ايرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

ب) نتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة ".

4 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص60.

بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المرخص بها مما يكشف عن الثغرات والنقائص، ويعطي رؤية صادقة عن تنفيذ الى جانب تحقيق التوازن المالي .

ويعتبر قانون ضبط الميزانية من بين العناصر الأساسية في التشريع المالي وقاعدة هامة لاعداد قوانين المالية اللاحقة بحيث يسمح للبرلمان بتقييم نتائج التنفيذ الفعلي، عن طريق إجراء المقارنة بذلك فهو وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان .[1]

كما أن المشرع في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية قد ادرج هذه القوانين تحت التسميات التالية ، قانون المالية للسنة و قانون المالية التصحيحي و قانون تسوية الميزانية [2].

المبحث الثاني

اجراءات وأساليب اعداد مشروع قانون المالية

نجد اختلاف كبير بين الدول في الطرق والأساليب المتبعة لاعداد مشروع قانون المالية للدولة، حتى وان كان على الأرجح الهدف التي يجب ان تصل اليه السلطة المختصة بالاعداد والتحضير هو ان تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، لكي تتمكن من تنفيذ السياسة المالية المقررة للدولة دون حدوث اي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الايرادات عن ماهو متوقع[3]، وحتى لا تصبح الأرقام الواردة يالميزانية العامة للدولة مجرد أرقام عشوائية، يتعين ان تكون الأرقام المقدرة للايرادات ونفقات الدولة أقرب مايكون الى أرقام فعلية واحد الوسائل الهامة لتحقيق الدقة والموضوعية في أرقام الميزانية العامة للدولة يتمثل في اختيار وسائل وأساليب فنية ملائمة للتقدير، مع الأخذ في الحسبان العوامل المختلفة التي تؤثر على النفقات والايرادات الفعلية المتوقعة، ومن الناحية العملية فان الأساليب التي يمكن ان يستند اليها وزير المالية في تقدير الايرادات العامة سوف تختلف عن الأساليب المستخدمة في تقدير النفقات العامة[4].

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص32 و ما بعدها.

2 تنص المادة 06 من قانون 15/18 على ما يلي " يقر قانون المالية للسنة و يرخص لكل سنة مدنية ، مجموع موارد الدولة و اعباءها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة و النتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"

المادة 07 "يهدف قانون المالية التصحيحي الى تعديل أو تميم أحكام قانون المالية للسنة ، خلال السنة الجارية."

المادة 08 " القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة ".

3 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، (د.ط) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 ، ص327.

4 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص353.

ولما كانت الميزانية العامة بطبيعتها تقدير المبالغ التي ينتظر انفاقها وتلك التي تتوقع تحصيلها خلال السنة المالية المقبلة، فإن طرق التقدير وأساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الاعداد او التحضير وأدق متطلباتها، لكن في هذه النقطة وزير المالية لا يباشر عملية تقدير النفقات والايرادات بنفسه وانما عن طريق أجهزة وهياكل تعمل تحت سلطته هذا ومن الممكن تقدير النفقات والايرادات في الميزانية طبقا لعدة طرق[1] ، لذلك نتناول كيفية تقدير الايرادات **(المطلب الأول)** ومعرفة طريقة تقدير النفقات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الاول

كيفية تقدير الايرادات

بعد تدخل الدولة الحديثة في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فلا بد لها من ميزانية عامة تمكنها من القيام بهذه المهام الملقاة على عاتقها بعدما كانت في القديم الدولة حارسة تقتصر مهامها على الأمن والعدل والدفاع، الأمر الذي إستلزم وجود ميزانية عامة للدولة وهذه الميزانية تتكون من ايرادات تستخلصها الدولة لكي تنفقها في مجالات متعددة، وتحكم الايرادات قواعد معينة بحيث لابد ان تخضع لقاعدة عدم التخصيص وهذا يعني أن الدولة عندما ما ستحصل على ايراد معين من جهاز فليس من الواجب عليها ان تنفق هذا الايراد على هذا الجهاز وانما تكون الايرادات موحدة بحيث تشكل ميزانية عامة للايرادات .[2]

وعلى هذا الأساس فإن عملية تقدير الايرادات العامة **(الفرع الأول)** هي عملية أكثر صعوبة من عملية تقدير النفقات العامة **(الفرع الثاني)** ويعود ذلك لعدة عوامل التي تحكم هذه التقديرات بحيث يمكن أن تؤدي هذه العوامل الى مغايرة الأرقام المقدرة للأرقام التي وردت فعلا سواء بالزيادة أو النقصان .

الفرع الأول : تقدير الايرادات العامة

ان تقدير الايرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة، يعتبر مشكلة صعبة و أشد تعقيدا اذ يقتضي الأمر هنا التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية تمهيدا لتحديد مصادر الايرادات

---

1 عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص301.

2 علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010 ، ص180.

المختلفة وعلى الأخص الضرائب باعتبارها أهم هذه المصادر جميعا [1]، وفي نطاق الايرادات العامة يمكن التمييز بين نوعين من الايرادات الثابتة و المتغيرة .

اولا: تقدير الايرادات الثابتة

ان تقدير هذا النوع من الايرادات وبالنظر الى كون أنها مستقرة ولا تخضع في الغالب الى تقلبات يمكن ان يتم مسبقا وبشئ من الدقة ومن بين هذا النوع من الايرادات، بيع أملاك الدولة، فوائد الدين العام الرسوم والعائدات المفروضة على شركات الامتياز وغيرها، ويعتمد في تحديد مقدار هذه الايرادات عامة الى ما كانت عليه في السنين السابقة مع مراعاة نسبة ما ينقص منها أو يزيد عليها في كل سنة، مما يجعل أرقامها معروفة مسبقا غير أن هذا النوع من الايرادات قليل الأهمية نسبيا لكونه لا يشكل في الغالب إلا جزءا ضئيلا من مجموع الايرادات[2].

فالايرادات الثابتة هي التي يمكن تقديرها مسبقا واقرب ما يكون الى الدقة، باعتبارها مستقرة بطبيعتها لاتخضع كثيرا للتقلبات، اذ انها تحدد عادة بقياس السنين السابقة مع مراعاة التغيرات التي تطرا عليها، و لكن هذه الايرادات لا تشكل في كثير الاحيان سوى نسبة ضئيلة من الايرادات العامة[3]، كما أنها غالبا ما يكون تقدير هذا النوع من الايرادات (الثابتة) أقرب للايرادات المحصلة في الواقع بل ان التطابق هو الأمر الأكثر احتمالا ،[4] حيث يمكن تقديرها بشكل دقيق أو قريب من الدقة لأن تاثير الظروف الخارجية عليها ضعيف مما يجعل حصيلتها مستقرة بطبيعتها .[5]

ثانيا: تقدير الايرادات المتقلبة

ترتبط هذه الايرادات إرتبطا بمستوى النشاط الاقتصادي والعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة فيه كالضرائب على الأرباح التجارية والصناعية، والضرائب الجمركية، وضرائب على مبيعات السلع، هذا النوع من الايرادات يصعب تقديرها مقدما بدرجة عالية من الدقة، ولذلك فإن الإختلاف بين الأرقام الفعلية للايرادات كما تعكسها ميزانية العام الحالي والأرقام التقديرية كما تعكسها ميزانية العام القادم، يعد الحالة الأكثر احتمالا، ومحاولة إدخال الدقة والموضوعية على الأرقام والايرادات الحكومية المقدرة

---

1 مجدي شهاب، أصول اقتصاد العام المالية العامة، (د.ط) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، 2004 ، ص65.

2 محمد خلاصي، مرجع سابق ، ص97.

3 محمد طاقة ،هدى عزلاوي، مرجع سابق، ص192.

4 طارق الحاج ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ،الأردن، ص629.

5 جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص127.

في ميزانية الدولة يستلزم اختيار أساليب وفنون التقدير الملائمة، بحيث يتم اختيار أسلوب التقدير الذي يتناسب مع طبيعة الايراد وكفاءة الأجهزة الادارية السائدة [1]

وعليه هذا النوع من الايرادات وكما هو موضح من عنوانه فإنه خاص بتلك الايرادات المتغيرة والتي لا يمكن التنبؤ بهذا مستقبلا بصورة قريبة مع أنها تشكل الجانب الأكبر من ايرادات الدولة ضرائب مختلفة (أجور –زراعة –تجارة...) وكذلك الرسوم المختلفة (تصدير – استيراد – خدمات..)

وهذا ما تؤكده المادة 11 من قانون 17/84 [2] ، والواقع يقتضي ان نقول انه مادام ان عملية تقدير هذه الايرادات المتقلبة غير مضمونة النتائج بحيث انها تخمينية تقريبا بينما المطلوب هو تحري أقرب الارقام الى الحقيقة.[3]

الفرع الثاني: أهم اساليب المعتمدة في تقدير الايرادات العامة

تعتبر عملية تقدير الايرادات العمومية من المسائل الصعبة حيث تتطلب التنبؤ بكل التغيرات الاقتصادية لتحديد مختلف مصادر الايرادات الخاصة بالضرائب لكونها من بين المصادر الأساسية والهامة في ميزانية الدولة، و تتبع معظم الدول طريق التقدير المباشر في تقدير ايرادات ميزانيتها، فيقدر كل نوع من الايرادات تقديرا مباشرا تبعا لظروفه، و لما كانت طريقة التقدير المباشر تعطي للموظفين القائمين لتحضير الميزانية حرية واسعة، قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا في تقدير الايرادات حتى يستطاع التوسع في تقدير النفقات [4].

---

1 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص629.

2 تنص المادة 11 من قانون 17/84 " تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي :

1–الايرادات ذات الطابع الجبائي وكذا اصل الغرامات، .

2– مداخيل الاملاك التابعة للدولة،

3–التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والاتاوى،

4–الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات،

5–التسديد براس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة ومن الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها،

6–مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها،

7– مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا،

8– الحصة المستحقة للدولة من ارباح المؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في المشاريع المعمول به " .

3 محمد خلاصي ، مرجع سابق ، ص98 و ما بعدها .

4 محمود رياض عطية ، الموجز في المالية العامة و تشريع الضرائب ، (د.ط)، مطبعة دار التأليف ، 1957 ، ص 362.

أولا : أسلوب التقدير المباشر

تقدر الايرادات العامة للميزانية وفقا لهذه الطريقة بناءا على ما يتراءى لواضعي الميزانية ووجهة نظرهم فيما تتوافر لديهم من بيانات تتعلق باالايرادات المحققة خلال السنوات السابقة، والظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، ومن ثم تكون لهم حرية كبيرة في تقدير الايرادات دون اعتماد على السنة بذاتها، او تقييد بتنسبة معينة للزيادة .

وهذه الطريقة تمتاز بأنها تجعل التقدير أكثر واقعية، يختلف من سنة لأخرى باختلاف الظروف والأحوال، لكنها تحتاج قدرا وفيرا من المعلومات، والخبرة العالية في التحليل والتوقع .

وقد يحدث عدم مطابقة التقدير للواقع فيحدث أن تأتي تقديرات الحكومة لايرادتها العامة ونفقاتها العامة غير مطابقة للواقع، أثناء تنفيذ الميزانية العامة، فاما أن تكون الايرادات المقدرة بأقل من الايرادات بفرض ضرائب جديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة أو الاقتراض أو أن تكون الايرادات المقدرة بأقل من الايرادات المحصلة فعلا، و في هذه الحالة لا توجد مشكلة حقيقية، حيث يحول الفائض من الايرادات الى حساب المال الاحتياطي لتستخدمه الدولة وقت الحاجة إليه، أو أن تكون الاعتمادات المخصصة لنفقة معينة أكبر مما يتم صرف منه فعلا على هذه النفقة، و في هذه الحالة لا يجوز نقل الفائض من هذا الاعتماد في تمويل نفقة أخرى، و فقا لقاعدة التخصيص، التي تعني الاعتمادات الواردة في جانب معين لا يجوز تحويلها الى باب أخر إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان، أو تكون الاعتمادات المخصصة لنفقة معينة أقل ما تطلبه، و في هذه الحالة تلجأ الحكومة الى البرلمان لطب اعتماد اضافي، و قد يكون الاعتماد المطلوب تكميليا أي تكملة النقص في الاعتماد المقرر فعلا، أو اعتماد غير عادي يتقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا عند اعداد الميزانية، و لكن اقتضتها ظروف طارئة أو غير متوقعة ، كنفقات اعادة تعمير بعد الزلازل أو الفيضانات[1].

يعتمد أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات العامة على حدة وتقدير الحصيلة المتوقعة بناءا على هذه الدراسة المباشرة فتطلب السلطة المختصة ممثلة في وزير المالية في كل مشروع في القطاع العام ان يتوقع حجم مبيعاته وايراداته العامة للسنة المالية المقبلة على ان يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من ايرادات في شكل رسوم أو

---

1 رمضان صديق ، المالية العامة أصولها النظرية و تطبيقاتها المعاصرة ، (د.ط) دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2004 ص 407.

ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع ميزانية جديدة، ويرتبط هذا التقدير ارتباطا وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادي العام الذي يتفاوت بتغير الاوضاع، ففي فترة الرخاء والانتعاش يزداد الدخل والثروات والمبيعات والارباح والاستهلاك والواردات والصادرات، ومن ثم ترتفع حصيلة الضرائب المفروضة أما في حالة الكساد حيث تقل الفعالية وحيوية النشاط الاقتصادي، وبالتالي تقل حصيلة الايرادات ويزداد حجم النفقات العمومية الأمر الذي يشكل عائقا ويثير صعوبات عديدة على لجان تقدير الايرادات لما يتطلب ذلك من دراسة وتحليل دقيق للمؤشرات والتغيرات الاقتصادية التي قد تطرا على الاقتصاد بوجه عام .[1]

فهذا الأسلوب يرمي أساسا الى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات وتقديره ويترك الحرية لمن يحظر الميزانية في تقدير الايرادات المنتظر تحصيلها على أساس اجراء يحضر مباشرة للحياة الاقتصادية والاجتماعية خلال العام المقبل، ويساعد على نمو وسائل المراقبة وتوقع النشاط الاقتصادي مما يسمح الوصول الى تقديرات قريبة من الواقع بدرجة أكبر مما هي عليه في طريقة التقدير الألي ويستطيع محضروا الميزانية في طريقة التقدير المباشر أن يلجأو الى كل وسيلة تمكنهم من تحديد الايرادات العامة المنتظر تحصيلها خلال العام المقبل كمبلغ الايرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي وغير هذا، وكل ما هنالك أنه يجب عليهم عدم المغالاة في التقدير حتى يمكن أن يصبح تقديرهم أقرب للواقع[2].

واذا كانت الدولة تحدد ايراداتها على ضوء نفقاتها في المالية العامة التقليدية [3]، فان المالية العامة الحديثة لا تعترف باسبقية للنفقات على الايرادات ولا باسبقية الايرادات على النفقات، ولكنها تعترف باسبقية بعض الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية، فالايرادات والنفقات تفرد وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقا لهذه الاهداف، مع مراعاة تاثير كل من النفقات والايرادات بعضها في بعض[4] .

---

1 بن يحي أبو بكر الصديق ، مرجع سابق ، ص.ص 42 –43.

2 زينب حسن عوض الله ، مرجع سابق ، ص289.

3 الدولة تستطيع تغيير حجم ايراداتها بزيادة الضرائب أو إنقاصها ، فايراداتها ليست محددة كايرادات الأفراد، وعلى العكس من ذلك نفقاتها فانها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها .

4 زينب حسن عوض الله ، مرجع سابق ، ص290.

وتتولى الأجهزة التنفيذية التقدير المباشر بحيث تقوم الادراة المختصة بتقدير الايرادات المنتظر تحصيلها بدون تقييد باي طريقة للتقدير، اعتمادا عل الخبرة المتوفرة للفنيين، ومدى مهاراتهم وكفائتهم العلمية والعملية، حيث يتم تقدير ايرادات كل نوع من المصادر على حدة، وفي ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، المتوقع أن تسود السنة المالية التالية، ولذلك فان هذه الطريقة تهتم بجميع العوامل التي ستؤثر في الايرادات ارتفاعا وانخفاضا، وتعتبر هذه الطريقة احدث الطرق فيما لو احسنو اتباعها بالرغم من ان العيب الذي قد يوجه اليها من ان استعمالها قد يؤدي في المغالاة في تقدير الايرادات بحجة توقع تحسن الأحوال الاقتصادية في السنة القادمة، وذلك تقصد أحوال غير واقعية واحداث توازن شكلي للميزانية، ولتدعيم استخدام هذا الأسلوب يستحسن ارشاد نتائج الفترة السابقة، وخاصة السنة القبل أخيرة التي هي في دور التنفيذ عند اجراء التقدير، وبذلك يكون التقدير قد استند الى أقرب فترة وهي السنة القادمة، مع إحداث التغيرات اللازمة وفقا لما قد يحدث من تطوير في الأجهزة الادارية وتحسين في الظروف الاقتصادية [1].

وتستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أوالتنبؤ باتجاهات كل مصدرمن المصادر للإيرادات العامة على حدة ، و تقدير حصيلته المتوقعة بناءا على هذه الدراسة المباشرة فتطلب السلطة المختصة في كل مشروع في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته و إيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسومأ وضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة .

إن طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات ، فإن اللجان المختصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع ، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيله او مستوى النشاط الاقتصادي المتوقع و التغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق ...الخ، مع مراعاة المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب مايكون إلى الواقع .

لذلك فان أسلوب التقدير المباشر للايرادات العامة يترك للجهة المختصة الحرية في تقدير مختلف ايراداتها المتوقعة في السنة المقبلة، ولكن على ضوء مختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فان هذا الأسلوب يأخذ بعين الإعتبار جميع العوامل التي يمكن ان تؤثر على حجم الواردات الحكومية مستقبلا، كما يسمح هذا الأسلوب للجهة المختصة بالتقدير ان تسترشد

1 جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص.ص 128-129.

بالايرادات في السنوات السابقة وبصفة خاصة السنة الأخيرة وكلما زادت كفاءة القائمين بالتقدير زادت درجة الدقة في التقديرات[1].

وعلى الرغم من ترك الحرية للقائمين بالتقدير للايرادات إلا ان هذه الحرية اذا اسائوا استعمالها وذلك بمغالاة في تقدير الايرادات حتى يمكنها التوسع في تقدير النفقات او على أساس توقعاتهم بتحسين الظروف الاقتصادية التي من شانها زيادة حصيلة الرسوم والضرائب وقد لا يكون توقعهم في محله فيؤدي ذلك الى اختلال في الميزانية .[2]

وعليه يأخذ أسلوب التقدير المباشر بعين الاعتبار مجموعة من المؤشرات فتدمج نتائج الميزانيات السابقة مع التركيز على أحداثها، والتطور المرتقب لمختلف المعطيات الاقتصادية، وكذلك التغيرات التشريعية في موضوع الايرادات سيما الضريبة منها، فحصيلة بعض الضرائب الهامة، خاصة ثلاثية الجبائية المتكونة من الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الدخل الاجمالي، وضريبة على ارباح الشركات، ترتبط ارتباطا وثيقا بالنشاط الاقتصادي، فتقدير مردودية هذه الضرائب يمر حتما بتقدير التطور المرتقب لهذا النشاط الاقتصادي .[3]

حيث يترك هذا الأسلوب الحرية للقائمين على التحضير للموازنة في تقدير الايرادات كما هو الحال بالنسبة للنفقات وهذه الطريقة تكفل الوصول الى التقدير السليم للايرادات ، ويراعي بطبيعة الحال عند التقدير المباشر الايرادات الفعلية التي حصلت في السنة او السنوات الاخيرة معه التعديل فيها بالزيادة او النقصان تبعا للظروف الاقتصادية .[4]

ويرى البعض أن هذا الأسلوب من أساليب التقدير، وفي حالة تطبيقيه تطبيق جيدا، يعتبر أحسن الأساليب وأنسبها ذلك أنه يقضي بأن يترك السلطة التنفيذية الحرية التامة في وضع التقديرات التي تراها مناسبة محققة للسياسة العامة في مجال الانفاق، على أن تكون مسؤولة على تقديراتها أمام المجلس لكون هذا الأسلوب يتطلب بعد النظر ودقة في التقدير والمعرفة الواسعة بالوضع الاقتصادي للبلاد، مما يقتضي ان تكون الثقة قوية في كل من يتولى اعداد الميزانية المطلوبة .[5]

---

1 طارق الحاج ، مرجع سابق، ص.ص629-630.

2عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي الضريبي ، الطبعة الأولى ، اثراء للنشر والتوزيع ، 2009، ص 363.

3 دنيدني يحيى، مرجع سابق، ص99.

4 سالم محمد شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن 2015، ص 250.

5 محمد خلاصي، مرجع سابق، ص99.

وتعتبر هذه الطريقة أقرب الى الواقع، وبالتالي يجب عل اللجان المختصة الاعتماد عليها لتقدير الايرادات الخاصة بالسنوات المنتهية بعيدا عن المبالغة و التفريط.

ان طريقة التقدير المباشر تمثل افضل الطرق لتقدير الايرادات، فان اللجان المختصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل التقديرات قرية جدا من الواقع تمثل في مبلغ الايرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتبار أهم مصادر الايرادات العامة على الاطلاق)، وتتسم طريقة التقدير المباشر بأنها الأكثر دقة من مختلف طرق التقدير الألية، لاهتماماتها بالظروف المستقبيلة المتوقعة ولذا تطبيق غالبية الدول هذا الأسلوب في تقدير ايراداتها العامة [1].

فهذه الطريقة مستعملة لتقدير الايرادات العامة في الجزائر لطريقة التقدير المباشر والتي تقتضي تقدير العائد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من احدث المعلومات الاقتصادية، حيث تتم طريقة التقدير المباشر للايرادات العامة على أربعة مراحل هي :

ابتداءا تعتمد أخر الإحصاءات فيما يتعلق بتحصيل الايرادات الجبائية، ثم يتم دمج نسب التغير التي تسمح بتقديمها التنبؤات الاقتصادية على تطور الناتج الوطني خلال السنة المقبلة، وفي المرحلة الثالثة تؤخذ بعين الاعتبار التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي التي تم ادخالها خلال السنة واخيرا تؤخذ بعين الاعتبار نقائص التحصيل التي يمكن من ان تحلل مردود الضريبة ، وعمليا فان تقدير الايرادات العامة للسنة المقبلة يكون ابتداءا من شهر سبتمبر من السنة الجارية، حيث تكون نتائج التحصيل معروفة لفترة ممتدة من بداية السنة الى غاية نهاية شهر جويلية، لذلك تعد أفاق التحصيل عن قاعدة نتائج الأشهر السبع الأولى، وتقديرات الأشهر الخمس الأخيرة من السنة الجارية المعتبرة مصححة بواسطة الفارق بين التقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى من السنة .

كما يهدف الأسلوب المباشر لتقدير اللى التنبؤ بإتجاهات أي مصدرمن مصادر الإيرادات العامة المباشرة على حدة، و تقدير حصيلته إستنادا لدراسة دقيقة[2].

---

1 المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام (الموازنة العامة –ايرادات العامة –القروض)، (د.ط) ، دار الجامعية النشر،2009 ، ص76.

2 عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 301.

ثانيا: اسلوب التقدير الوسطي للايرادات العامة

ان هذا الأسلوب ومضمونه مطابق تماما لعنوانه، وهو يقتضي الاعتماد على معدلات الجباية الفعلية المحققة خلال سنوات سابقة والعمل وفق المعدل الوسطى لهذا بعينة الوصول الى افتراض رقم تخميني لما يتوخى تحقيقه كجباية للسنة المالية القادمة اعتمادا على المعطيات المنتظرة لما سيكون عليه الوضع المالي والاقتصادي خلال السنة المقبلة، وهذا الأسلوب كما يبدو غير واقعي وغير عملي وخاصة إذا ما كنا نريد الدقة والوضوح في تقديراتنا تاتي مطابقة في طموحاتنا وما نريد تحقيقه من متطلبات .[1]

وتقتضي طريقة التقدير الوسطى النظر الى حصيلة عدد من السنوات السابقة عند التقدير الايرادات السنة المالية المقبلة، ويكون ذلك بالاعتماد على متوسط الزيادات التي تم تحقيقها في ايرادات السنوات الخمس السابقة للسنة قبل الأخيرة حيث يضاف متوسط الزيادة هذا الى الايرادات الفعلية المختلفة في السنة قبل الاخيرة لتحديد حجم الايرادات المتوقعة للسنة المقبلة .

وتعتمد هذه الطريقة لتجنب مساوئ أسلوب التقدير القياسي للسنة قبل الأخيرة، حيث شملت فترة اقتصادية تقدر بخمس سنوات، ويؤخذ عليها انها قد تطبق على الفترة الرخاء الاقتصادي تليها فترة كساد بالنسبة للسنة القادمة المراد تحديدها أوالعكس، اضافة الى ان حساب القياس هو حساب الي لا يستند الى معايير ثابتة وتحليل اقتصادي لواقع التغيرات المتوقع حدوثها مستقبلا مما جعل معظم الدول تحجم عن اتباع هذه الطريقة و تفكر في أساليب أخرى أكثر دقة وواقعية [2].

حيث تعتمد طريقة التقدير الوسطي أساسا على متوسط الزيادات في الايرادات السنوات الخمس السابقة لسنة قبل الأخيرة [3]، فوفقا هذا أسلوب ينظر الى أرقام الجباية الفعلية خلال عدد من السنوات السابقة فيؤخذ المعدل الوسطي لهذا ويعتبر رقما تخمينيا للجباية في السنة المالية المقبلة بعد اجراء تعديلات طفيفة تتناسب مع الوضع الاقتصادي .

---

1 محمد خلاصي، مرجع سابق، ص 100.

2 جمال لعمارة، مرجع سابق، ص128.

3حمدي محمد صالح، توازن الموازنة العامة، ، دراسة مقارنة بين الاقتصاد الإسلامي والوضعي، الطبعة الأولى، دار النقاش للنشر والتوزيع، عمان الأردن ،2013 ، ص

إلا أن هذا الأسلوب لايؤدي الى نتائج مطابقة للواقع لكون هذه التقديرات لا تراعي التطورات الاقتصادية ولا الدورات الاقتصادية من الركود والإزدهار[1] .

ثالثا : الأسلوب القياسي لتقدير الايرادات العامة

طبقا لأسلوب التقدير القياسي تقدر الايرادات العامة للسنة المالية على أساس النتائج الفعلية للايرادات في أخر حساب ختامي معروف وهو عادة الحساب الختامي للسنة قبل الاخيرة، اي السنة السابقة للسنة التي يتم خلالها تقدير الايرادات الموازنة الجديدة، ولكن القياس على الارقام الفعلية للايرادات الواردة في الحساب الختامي في للسنة قبل الأخيرة لا يعني نقل الأرقام ذاتها الى مشروع الميزانية الجديدة، بل ينبغي تعديلها في حالات مختلفة كارتفاع معدل الضرائب او انخفاضه، أو فرض ضرائب جديدة أو الغاء ضرائب مفروضة، كما تؤخذ بعين الإعتبار الأسباب الرئيسية التي تؤدي الى إرتفاع أرقام بعض الايرادات بصفة استثنائية، لذلك يكون العمل بأسلوب القياس في تقدير الايرادات لا تتطلب إلا جهودا آلية لسهولة ممنهجة وتكون الأرقام المخمنة قريبة جدا من الحقيقة .[2]

ويقتضي هذا الأسلوب بتخمين أرقام وايرادات السنة المقبلة والقياس الى أرقام الواردات الفعلية الحاصلة في الدورة الحسابية الأخيرة التي تم تصديق على قطع جبايتها النهائية، وهنا يختلف الوضع تبعا لطريقة الحساب المتبعة، فان كان المتبع هو (حساب القطع) فيستند في اعداد ميزانية السنة (2005) مثلا الى أرقام الجباية في عام (2003)، باعتبار ان مناقشة الميزانية تجري عادة قبل بداية السنة التي ستطبق فيها وان أرقام الجباية في السنة التي سبقت المناقشة المباشرة، تكون عرفت تقريبا فيستأنس بها وفي هذا الحال، لا يكون ثمة فارق كبير بين تخميمات السنة التي تقدر وارداتها وأرقام الجباية في السنة السابقة، التي يستند اليها في تقدير هذه الواردات فتأتي الأرقام المخمنة قريبة جدا من الخفية .

إن العمل بأسلوب القياس في تقدير الواردات سهل المنهج، اذ ينبغي ان تعتمد السلطة القائمة باعداد ميزانية أرقام الجباية في السنة السابقة، والتي قبلها والاعتماد عليها قياسا مالم تكن احدى الضرائب المفروضة زادت او نقصت نسبتها، او فرضت ضرائب جديدة، او ألغيت الضرائب مفروضة،

---

1 محمد طاقة، هدى عزلاوي ، مرجع سابق ، ص193.

2 جمال لعمارة ، مرجع سابق ، ص 127و ما بعدها.

او لوحظ ان أرقام الواردات في بعض الجهات كانت كبيرة لسبب استثنائي ما، فتلاحظ حينئذ هذه الطوارئ وتؤخذ بعين الاعتبار .[1]

فإنطلاقا من المقارنة التي يعتمدها هذا الأسلوب من جهة، وعلى الجانب التخميني المفتقر للأسلوب العملي التحليلي الدقيق من جهة أخرى، بحيث أنه يعتمد أرقام الايرادات للسنة القادمة اعتمادا على الإيرادات الفعلية الحاصلة في الدورة المحاسبية الأخيرة التي تم التصديق على قطع حساباتها النهائية وكما أشرنا سابقا يختلف الوضع و يتفاوت باختلاف الطريقة المتبعة والتي قد تكون قطع الحساب او تكون حساب الدورة بحيث انه اذا اعتمدت طريقة حساب القطع فانه لابد من الاستناد في تقدير الايرادات ميزانية 2014 مثلا لما تحقق فعلا من ايرادات السنة ما قبل الأخيرة أي سنة 2012، بحيث تكون أرقامها قد عرفت تقريبا، فتاتي نتيجة لذلك قريبة من الواقع .

اما اذا كانت الطريقة المتبعة هي (حساب الدورة) فان توقعات وتنبؤات ميزانية 2014 لا يمكن ان تتم استنادا الى الأرقام السنة ما قبل الأخيرة وانما لابد من الرجوع الى السنة الاخيرة التي قطعت حساباتها فعلا حتى ولو كانت هذه السنة هي سنة 2010 مثلا ، أي أننا هنا نبحث عن توخي الدقة في التقدير بقدر الامكان وهي في الواقع طريقة تبعث الكثير من الإطمئنان والإرتياح وخاصة وأنها تسمح بتدارك وتصحيح كل النقائص والصعوبات التي تكون قد اعترضت المختصين عند التطبيق [2]، إلا أن للأسلوب القياسي عدة مأخذ منها : أنه آلي الحساب ويفترض اقتصادا ثابتا ومستقرا، لا يؤخذ بعين الاعتبار ان الظروف في السنة المقبلة يمكن ان تتغير عما كانت عليه الأحوال في السنة قبل الأخيرة، مما يؤثر في حصيلة الايرادات العامة[3]، لا يرعي التطورات الاقتصادية واثارها على امكانيات المكلفين وطرح الضرائب، لا يؤخذ بعين الإعتبار الدورات الاقتصادية، وما يرافقها من إزدهار و ركود خلال فترة دورية معينة [4].

1حسين عواضة ، عبد الرؤوف قطيش ، مرجع سابق، ص135.

2 محمد خلاصي ، مرجع سابق، ص101.

3 جمال العمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، 128.

4 حسن عواضة ، عبد الرؤوف قطيش ، مرجع سابق ،ص135.

رابعا: صعوبة التقدير

رغم المشاكل التي تثيرها تقدير الايرادات، أثبتت التجارب أن التوقعات تقترب في غالب الأحيان من الحصيلة الفعلية،الا أن هناك عوامل تساهم في صعوبة التقدير للايرادات بسبب التغيرات التشريعية والاقتصادية بالإضافة الى عدم الاستقرار للعامل النفسي، نوجزها في ما يلي[1]:

1/العامل القانوني

من خصائص تشريع مالية الدولة وخاصة المتخلفة منها هو تغييرها وتعديلها المستمر عند اصدار اي من قوانين المالية، فتعديل التشريع الضريبي، له اثر على حصيلة الضرائب المعينة بالتعديل، قد يبدو الأمر بسيطا لتقدير الايرادات تبعا للتغيرات التي تطرأ على مستوى تشريعاتها، كان يخفض تقدير الضرائب او يزيد حسب ما طرأ على مستوى سعرها من تغيير، لكن المسألة الأكثر تعقيدا من ذلك لأن التغير لا ينصب دوما على السعر الضريبي بل يمس في أغلب الاحيان اساليب تحديد الوعاء الضريبي وهنا يصعب تحديد سلسلة النتائج التي تترتب عن هذه التعديلات، كما أن تعديل الضريبة معينة يؤثر على ضريبة اخرى كتخفيف العبء الضريبي على الشركات ترجم بزيادة في مداخيل الاشخاص الطبيعيين، و التي تخضع للضريبة على الدخل الإجمالي، وما يزيد من صعوبة التقدير في الدولة المتخلفة هو وجود تشريعات موازية تفرغ احيانا التشريع الجبائي الأصلي من كل محتوى ويقصد بالتشريع الموازي قوانين الاستثمارات وما تتضمنه من تحفيزات جبائية تؤدي حتما الى حرمان الخزينة من مداخيل كانت ستعود اليها أصلا، يطلق على هذه الخسارة التي تترتب بالنسبة للخزينة يالنفقات الجبائية و نادرا ما تحدد الدول المتخلفة بصفة دقيقة حجم تاثيرات هذه المقتضيات الجبائية الموازية.

2/العامل النفسي[2]

هو عامل لايجب ان يغفل عنه في ميدان تقدير الايرادات فعلى اساسه يتحدد تجاوب الملزمين مع التشريع الضريبي او العكس، فاثقال كاهل الملزم بالعبئ الضريبي قد يدفع به الى تصرفات مما ينقص من المادة الضريبية ، فرفع سعر الضريبة لا يترتب عنه حتما زيادة موازية في حصيلة الضريبة خاصة اذا تجاوز الارتفاع السقف الذي يتحمله الملتزم .

---

1 دنيدني يحيى، مرجع سابق، ص 100

2 دنيدني يحيى، مرجع نفسه، ص 101.

المطلب الثاني

طرق تقدير النفقات العمومية

تقدر مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على مبالغ المقترحة للنفقات الاعتمادات وبصفة عامة فان الأساليب الفنية التي سوف يتم إستخدامها في تقدير النقات العامة لمختلف الوحدات الحكومية سوف تعتمد بصورة رئيسية على المؤشرات الواردة بمنشور وزير المالية عن الأحوال الاقتصادية السائدة والمتوقعة، والإتجاهات العامة للسياسة المالية التي ينبغي للدولة تنفيذها .

وفيما يتعلق بأساليب تقدير النفقات العامة فليس هناك أساليب متنوعة من الناحية العملية، حيث ان الطريقة المعتمدة بشكل عام في غالبية الدول هي طريقة التقدير المباشر والذي من قبل المسؤولين المعنيين بعملية التقدير داخل الوحدات الحكومية المختلفة، استنادا الى الأرقام الفعلية للنفقات التي يتم تنفيذها في السنوات السابقة بعد تعديلها لتتمشى مع التغييرات في الأسعار والأجور والمؤشرات الواردة في منشور وزير المالية .[1]

وبالرغم من ذلك عادة ما يتم تقدير النفقات دون صعوبة فنية كبيرة، اذ أن كل مرفق يحدد نفقاته على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا اليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات او الاستثناءات خلال السنة المالية المقبلة **(الفرع الأول)**، ويتم تقدير النفقات او مايعرف بالاعتمادات باستخدام عدة طرق **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تقسيم النفقات

يبدو من خلال ما سبق، أنه لا توجد قواعد ثابتة لتقدير النفقات بل ان عملية غالبا ما تترك لنزاهة الموظفين في تحديد حجمها ونوعها وتنقسم بدورها من حيث كيفية تقديرها الى قسمين أساسين نفقات ثابتة و نفقات متقلبة .

أولا: النفقات الثابتة

يسمى هذا النوع من النفقات في كل من فرنسا وبريطانيا بالنفقات المتكررة [2] ، هي التي لا تتغير من عام لأخر إلا قليلا، كرواتب الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام وهذه النفقات

---

1 سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، (د.ط) ، دار المنشورات الجامعية، بيروت، لبنان، 2008 ، ص626.

2 زينب كريم داودي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الاردن،2013 ص127.

يمكن تحديدها سلفا بمقاديرها الصحيحة دون عناء أو جهد إذ يكفي مراجعة جداول رواتب الموظفين العاملين والمتقاعدين وسجلات دين العام لمعرفة ما تحتاج اليه من اعتمادات في موازنة النفقات ... ولذلك تمر هذه النفقات الثابتة في بعض البلدان كبريطانيا مثلا بمجلس النواب مرورا شكليا فلا يناقشها باعتبارها مقررة سابقا [1].

ويمثل هذا النوع من النفقات الحد الادنى للاعتمادات التي تعتبرها الحكومة لازمة لسير المرافق العمومية في الظروف التي وافق عليها البرلمان في السنة السابقة فالنفقات الثابتة هي النفقات التي تبقي المرافق العمومية على حالها، وبعبارة أخرى هي ما تعتبر بالنسبة للايرادات مكسبا غير قابل للتقليص.

وهذا النوع من النفقات يمكن تحديدها سلفا بمقاديرها الصحيحة دون عناء او جهة اذ يكتفي مراجعة جداول رواتب الموظفين العاملين والمتقاعدين، وسجلات الدين العام لمعرفة ما تحتاج اليه من اعتمادات[2] في موازنة النفقات كما يغلب على هذا النوع من النفقات طابع الثبات والاستمرارية وترصد في الغالب تمويل نفقات دائمة وواجبة الاداء، ويمكن تقديرها على وجه التحديد، لعدم خضوعها لتغيرات تذكر خلال السنة المالية للميزانية وعادة ما تقر السلطة التشريعية، مثل هذه النفقات دون مناقشة تذكر باعتبارها من النفقات المتكررة ذات صفة الزامية .

كما يتم تقديرها بدقة على وجه التحديد من فئة لأخرى، لكن مع ذلك يجب مراعاة عند التقدير حالات الاستحداث وتوقيع الغاء بعض الوظائف، وتنصب الإجازة التشريعية (تصديق) على مثل هذه النفقات على شيئين هما الغرض من النفقة أولا، ومبلغ النفقة ثانيا، ولذا تعد المبالغ التي تمت المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية على أن لا يجوز تجاوزه إلا بإذن سابق من ذات الجهة التي تملك حق المصادقة.[3]

ونتيجة لسهولة وبساطة قيمة هذه النفقات، حيث يتم بذلك الإستناد الى الأرقام الواردة في الميزانية السابقة مع الاخذ في الحسبان التغيرات المحتملة والمتوقعة في السنة القادة مثل الزيادات في الرواتب والأجور الناتجة عن التوسع الأفقي (زيادة عدد المستخدمين) أو الزيادة الناتجة (زيادة الأجور

---

1 حسين عواضة ، مرجع سابق، ص128.

2 محمد طاقة ،هدى عزلاوي، مرجع سابق، ص191.

3عادل فليح العلي، المالية العامة واللتشريع المالي الضريبي، الطبعة الاولى، دار حامد للنشر والتوزيع،2007 ،ص539.

مقابل زيادة الأسعار والعلاوات والحوافز) وطالما أن المسؤولون عن اعداد الميزانية داخل الوحدات الحكومية يتمتعون بقدر من الخبرة في هذا المجال فمن المتوقع ان يكون التفاوت بين المقدر والفعلي بالنسبة لهذا النوع من النفقات يكون منخفضا للغاية، بل ان التطابق في الارقام يكون هو الأمر الأكثر احتمالا، لأنها نفقات ثابتة أو شبه متغيرة كما انها متكررة ولا تتضمن تغيرات فجائية، ولايكون تفاوت المقدر والفعلي بالنسبة لهذا النوع من النفقات يكون منخفضا للغاية، بل ان التطابق في الأرقام يكون هو الأمر الأكثر احتمالا.[1] و نذكر أمثلة عن هذه النفقات :

- اقساط الدين العام .
- معاشات التقاعد .
- رواتب الموظفين

إذ أنه يكفي لضمان إستقرارها مراجعة سجلات الدين العام و جداول العاملين وغيرها من أن مناقشتها في بعض البلدان شكلي فقط.[2]

وعليه فان النفقات هي التي يمكن تقديرها بشكل مسبوق بوجه دقيق أو قريب من الدقة باعتبارها مستقرة، ولا تخضع كثيرا للتقلبات الاقتصادية.

ثانيا : النفقات المتقلبة

اما هذا النوع من النفقات وهي مواجهة في العادة الى الصيانة والترميم كنفقات الطرق والمشاريع العامة والانارة وغيرها، فانها مرتبطة بالمحيط الاقتصادي العام وبمدى استقرار الاسعار وتذبذبها وهو ما يجعل امر تحديد حجمها ومبالغها مسبقا لا يستند الى اي تصور عقلي او منهج علمي وانما يقوم على مجرد تخمينات وافتراضات .[3]

وتتكرر النفقات المتقلبة سنويا، ولكي ينتهي الانفاق عليها بمجرد تنفيذ البرنامج او المشروع كالنفقات التي تخصص لبناء مدرسة أو تجهيز بعض المستشفيات او شراء معدات او الألات ... ، وتقدير مثل هذا النوع من النفقات سوف يتحدد على أساس الأرقام الواردة في الدراسات الخاصة بها والتي تمت من قبل أصحاب الإختصاص مع الأخذ في الحساب الأسعار السائدة والمتوقعة .

---

1 سعيد عبد العزيز عثمان ، الاقتصاد العام ، (د.ط) ، دار النشر الجامعية ، (د.ت.ن) ، ص162.

2 محمد خلاصي ، مرجع سابق ،ص102.

3 صالح الرويلي ، اقتصاديات المالية العامة ، (د.ط) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1988،ص30.

وفي نطاق هذا النوع من النفقات فمن المتوقع غالبا اختلاف الارقام الفعلية (عند تنفيذ الميزانية)عن الأرقام المقدرة، ولذلك فان السلطة التشريعية نادرا ما تعترض على اعتمادات اضافية اذا كانت الاعتمادات المخصصة غير كافية لتنفيذها خلال السنة.[1]

ولا يمكن تقدير هذا النوع من النفقات على وجه التقريب ويتم تقديرها عموما بطريقة التخمين المباشر وذلك بأن تتولى الدوائر والمراجع المختصة تعيين نفقاتها وفقا لتقارير الخبراء والمختصين وتقدير هذه النفقات لا تستند الى قاعدة ثابتة فالأسعار فعلا عرضة للتبدل ولا يمكن تكهن مقدما بما سيكون عليه في السنة المقبلة .[2]

وهذا ما يجعل الصعوبة في تحديدها بشكل دقيق وذلك بسبب ارتباطها بالتقلبات الاقتصادية وتقلبات الأسعار، ومنها نفقات التأمين والإنارة والتدفئة وصيانة الطرق والمشاريع العامة ونفقات السفر والتمثيل والحفلات وغيرها من النفقات التي لم تستقر تكاليفها بعد.

ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات "الاعتمادات"، ويعرف الاعتماد بانه الإذن الذي يعطيه البرلمان للحكومة بصرف مبلغ معين من المال لسد لنفقة معينة، أما النفقة فهي المبلغ المصروف فعلا ويسمح الاعتماد المفتوح للحكومة بالانفاق منه شريطة أن لا يتجاوز حده الأعلى غير أنها ليست مجبرة على انفاقه بكامله، وبذلك يكون الإعتماد هو الحد الأعلى الذي يجب على الحكومة عدم تجاوزه في انفاقها ويجري تقدير اعتمادات النفقات في اطار ميزانية البنود على أساس أوجه النفقات، والغرض الذي يتم رصد الاعتمادات من أجله[3]، وسعيا لتوفير أحسن السبل وأسلمها، عمد المشرع الى جعل الأعباد العامة للدولة شاملة كما يلي :

1- اعباء الدين العمومي، ونفقات المحسومة من الايرادات.

2- تخصيصات السلطة العمومية.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح .

4- التدخلات العمومية .

ومادام ان كل نفقة لابد وان يخصص لها في الميزانية العامة للدولة، فاننا نجد ان السلطة التنفيذية وبعد انتهائها مباشرة من وضع تخمين نفقات الميزانية تقدم امام المجلس التشريعي طالبة فتح

---

1 طارق الحاج، مرجع سابق ،ص627 و ما بعدها.

2 عادل فليح العلي ، مرجع سابق ، ص539 و ما بعدها.

3 جمال لعمارة ، مرجع سابق ، ص123 و ما بعدها .

اعتمادات لتغطيتها، وينبغي ان تبرر كل الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية معينة الحق في تجديدها السنة المالية التالية، غير أنه ونظرا للصعوبات التي كانت تعرفها مختلف المؤسسات الادارية في هذا المجال، وصعوبة الحصول على تعويض الاعتمادات التي لم تحدد والتي لم يتم انجاز مشروعات التي فتحت من أجلها.[1]

الفرع الثاني : تقدير الاعتمادات

تحدد النفقات العمومية في الجزائر من خلال ثلاثة أنواع من الاعتمادات وهي : الاعتمادات التقيمية **(أولا)**، الاعتمادات الوقتية **(ثانيا)**، الاعتمادات الحصرية **(ثالثا)**.

اولا : الاعتمادات التقييمية:

هي اعتمادات يمكن تقديرها بدقة، ولكنها قابلة للزيادة خلال السنة المالية، اذا استنفذ المبلغ المخصص لها، والمسجل في الميزانية العامة أو التبيين ان الاعتمادات غير كافية، يمكن اتمامها من الاعتماد الاجمالي المناسب، وذلك بموجب مرسوم يقتضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها.[2]

وعلى ضوء المادة 27 من قانون 17/84 تستعمل الاعتمادات التقييمية للوفاء بالديون الخاصة بالدولة الناتجة عن الاحكام التشريعية او اتفاقيات مبرمة قانونا، كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق واعفاءات من الضرائب والرسوم، والمبالغ المستردة.[3]

والمادة 29 من نفس القانون تحسم النفقات التي تطبق عليها الاعتمادات التقييمية عند الاقتضاء من حساب يفوق مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات، ويقصد بها تلك المبالغ المحددة على وجه التقريب، والمتعلقة ببعض المرافق الحديثة الشان، والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها، ويمكن تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسطة التشريعية .[4]

و تكون الاعتمادات التقييمية في المجالات التالية :

- الوفاء بالديون العمومية للدولة .

---

1 محمد خلاصي ، مرجع سابق ، ص 104.

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

3 المواد 27 و29 من قانون رقم 17/84 ، مرجع سابق .

4 زيوش رحمة ، مرجع سابق ، ص166.

- المعاشات والربوع التي تقع على عاتق الدولة.
- تسديد المبالغ المحصلة من غير حق.
- الاعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة .[1]

وتغطي الاعتمادات التقييمة التعويضات المدنية وتسدد المبالغ المحصلة بغير حق وكذلك تغطية تكاليف العدالة الى جانب الاعفاء من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة والتكفل بتسديد ديون الدولة الناجمة عن الاحكام التشريعية او الاتفاقيات المبرمة قانونا، اما عن كيفية ادائها تتقطع عند الاقتضاء من الحساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل في فصل المتعلق لنفقة المراد سدادها (المادة 26 من قانون 17/84).[2]

وعليه فالاعتمادات التقييمية هي اعتمادات مالية التي يمكن تقويمها وتقديرها بدقة ولكنها قابلة للزيادة بحيث يمكن السنة المالية ان تتجاوز المبلغ المنفذ المخصص والمسجل في الميزانية، ويتم تحويل ذلك بواسطة نقل اي تحويل الاعتمادات المالية .

كما انها تشكل من جهة مجموع النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبيق عادة على المرافق الجديدة التي لم نعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة ان تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع الى السلطة التشريعية، على ان يتم عرض الأمر عليها فيما يعد الحصول على موافقتها أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية.[3]

ثانيا : الاعتمادات الوقتية

طبقا لنص المادة 30 من القانون المتعلق بقوانين المالية تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون او مرسوم والتي لا يمكن ان تتناسب بدقة مبالغها مع مبلغ تخصيص الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية .

---

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

2 تنص المادة 26 من قانون 17/84 " تكون الاعتمادات اما تقييمية، أو وقتية أو حصرية، و ينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من اعتمادات موضوع فصول متميزة ".

3 سكوتي خالد، الدور التمهيدي بين اعوان الخزينة واعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01 يوسف بن خدة ،2013/2012، ص100.

وتحدد قائمة الفصول التي يكتسي تخصيصها طابعا وقتيا في كل سنة وبموجب قانون المالية، لا يمكن ان يؤمر بدفع النفقات في الاعتمادات الغير كافية يمكن اتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب، وذلك ضمن الشروط المحددة في المادة 30 من قانون 17/84 .[1]

وهذا النوع من الاعتمادات تطبيقها يشمل كل النفقات المقررة بمقتضى قانون أو مرسوم والتي يختلف مبلغ التخصيص فيها ما خصص لها من ميزانية بموجب قانون المالية، على أن يتم وفي كل سنة تجديد قائمة بالفصول التي يكتسي تطبيقها طابعا وقتيا استنادا الى قانون المالية السنوي .[2]

وباعتبار ان الاعتمادات الوقتية هي اعتمادات مالية لا يمكن تقديرها بدقة اثناء اعداد الميزانية العامة ولذلك توضع في شكل مبالغ إجمالية، ولا يمكن ان يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية الا في حدود الاعتمادات المفتوحة في فصول الميزانية، وفي حالة عدم كفايتها خلال السنة المالية فانه يمكن اتمامها بالإقتطاع من إعتماد إجمالي أخر [3]، وتحدد الاعتمادات الوقتية سنويا بموجب أحكام قانون المالية وتتكون من نفقات التسيير التالية :

- الأجور الرئيسية.
- التعويضات والمنح المختلفة.
- الأجور، وملحقاتها المستخدمين العاملين المؤقتين.
- مرتبات الموظفين في عطلة طويلة الأمد.
- الأداءات ذات الطابع العائلي .
- الضمان الاجتماعي.
- الدفع الجزافي .
- المنح والتعويضات والتدريب والرواتب المسبقة ومصاريف التكوين .

---

1 تنص المادة 30 من قانون رقم 17/84على " تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا للقانون او المرسوم و التي يمكن ان يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية تحدد قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعا و قتيا في كل سنة و بموجب قانون المالية.

لا يمكن أن يؤمن بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية الا في حدود الاعتمادات المفتوحة، واذا ما تبين في غضون السنة، ان هذه الاعتمادات غير كافية، يمكن اتمامها بافتطاعات من الاعتماد الاجمالي المناسب، و ذلك ضمن الشروط المحدد في المادة 21 أعلاه "

2 محمد خلاصي ، مرجع سابق ، ص104.

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

- النفقات الأخرى الضرورية لتسيير المصالح الناتجة عن ارتفاع الاسعار ووضع هياكل جديدة .
- اعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الادراية المنشاة حديثا او التي تبدا نشاطاتها خلال السنة المالية .
- النفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر ازاء الهيئات الدولية (المساهمات والاشتراكات).

ثالثا: الاعتمادات حصرية

تتمثل في تلك المبالغ الوارد بها الحد الاقصى لها، ويمكن للحكومة إنفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية مثل دفع الاجور .[1]

وتنص المادة 31 من قانو 17/84 المتعلق بقانون المالية : " تكون جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الاصناف المشار اليها في المادتين 29 و 30 اعلاه اعتمادات حصري".[2]

والاعتمادات الحصرية هي اعتمادات مالية مفتوحة في الميزانية العامة وغير قابلة للتعديل خلال السنة المالية، اي انه لا يمكن اتمامها بالاقتطاعات من اعتمادات اخرى لان مبلغها يمثل رقما قياسيا وحدا اقصى لا يمكن تجاوزه من طرف الهيئة المستفيدة عند تنفيذ النفقة ولذلك تسمى بالاعتمادات التحديدية[3].

تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها بالحد الأقصى لها تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية وتعد هذه الطريقة الأساس في اعتمادات النفقات وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي تكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية ، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات[4].

حيث تمثل الإعتمادات التحديدية الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية[5].

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص108.

2 تنص المادة 31 من قانون 17/84 " تكون جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المشار اليها في المادتين 29 و 30 اعلاه اعتمادت حصرية "

3 جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سابق ، ص167.

4 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، (د.ط)، دار الجامعية الاسكندرية ، 2009 ، ص368.

5 عادل احمد حثيش، مرجع سابق ، 2006، ص200.

تجدر الاشارة الى ان بعض المشاريع تتطلب مدة طويلة قد تزيد عن سنة، وبالتالي متابعة وتنفيذ العمليات، وتحقيق الاهداف المسطرة لا يمكن ان يتم الا من خلال ميزانية العامة مما يتطلب ويستدعي اتباع وسيلتين هما :

1/ **اعتمادات الالتزام** : يقصد بها ان تدرج المبالغ الاجمالية لتقدير النفقات في ميزانية السنة الاولى ، ويهدف ذلك الى تاكيد انه من الناحية القانونية ، يمكن تقدير النفقات، أما من الناحية الفنية، فيسمح الارتباط بالنفقات دون ان يتم فعلا، ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع[1]

2/ **اعتمادات البرامج** : وهذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشروعات التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة و يتم تنفيذ هذا البرامج بطريقتين: إماعن طريق تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدماجه في الميزانية السنة الأولى على أن يتم الإدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الارتباط، أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج المالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات البرامج [2].

اعتمادات البرامج (رخص البرامج) وهي الاعتمادات التي تفتح لمدة تتجاوز سنة و تخصص لتنفيذ البرامج الاستثمارية و التي لا يمكن انجازها خلال سنة واحدة و يخول هذا النوع من الاعتمادات للادارةحق التعهد بنفقات اجمالية معينة خلال عدة سنوات و في هذه الحالة يمكن للسلطة الادارية المعنية أن تعقد النفقة في حدود المبلغ ألأي ابرام الصفقات و الشروع في الأشغال لأنها متاكدة من أن الاعتمادات ستتحقق فيما بعد و تقتضي هذه الطريقة موافقة السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يطلق عليه " قانون البرامج" وهو يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانو ذاته البرنامج على عدة سنوات ويقرر لك جزء منها الاعتمادات الخاصة بها[3].

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص108.

2 زيوش رحمة، مرجع نفسه، ص 109

3 عادل احمد حشيش، مرجع سابق، ص 300 وما بعدها.

وهذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بمشروعات التي تتطلب تنفيذها فترة طويلة، ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين : اما عن طريق ان يتم ادراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات، وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الارتباط، اما الطريقة الثانية فهي تتلخص في ان يتم اعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج ، توافق عليه السلطة التشريعية وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على ان يتم تنفيذه على عدو سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها، وتسمى هذه الطريقة : بطريقة اعتمادات البرامج [1]، ويخص هذا النوع من الاعتمادات المشسروعات التي يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها[2].

1 سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، 2006 ، ص 369.

2 زينب حسن عوض الله، مرجع سابق، ص 288.

الفصـــل الثانـي

دور السلطة التنفيذية في

تنفيذ قانون المالية

الفصــل الثاني

دور السلطة التنفيذية في تنفيذ قانون المالية

تعتبر هذه المرحلة من بين أهم المراحل في حياة قانون المالية حيث تختص بها السلطة التنفيذية وتحت إشراف وزارة المالية، التي تعد الجهاز الهام من ضمن أجهزة الدولة نظرا لأهمية الدور الذي يلعبه وزير المالية في عملية، ومن أجل ضمان حسن سير عملية التنفيذ على الوجه الذي تم تحديده لبلوغ الأهداف العامة، سيتوجب الأمر إيجاد وسائل عديدة للوقوف على وجه الإنفاق والتحصيل، من خلال قيام فئة معينة من الموظفين قصد التحقق من مدى احترام النصوص القانونية خاصة منها قانون المحاسبة العمومية الى جانب النصوص التنظيمية المعمول بها، حيث تختلف الإجراءات المتبعة في تنفيذ النفقة والقيام بعملية التحصيل، وتعد عملية الانفاق من بين العمليات الصعبة والأساسية التي تثير العديد من المشاكل منها سوء السير والمبالغة في الانفاق.

حيث يقع على عاتق السلطة التنفيذية، وحدها مسؤولية التنفيذ، فتنفيذ العمليات المالية يعتمد على تدخل صنفين من الأشخاص وهم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وهذا في اطار التنفيذ القانوني لمشروع قانون المالية **(المبحث الأول)**.

ويقصد بتنفيذ قانون المالية إخراج محتوياته الى حيز التنفيذ ويتم ذلك بشكل رئيسي بتحصيل الايرادات التي أجيزت وصرف النفقات المعتمد صرفها، وتقوم السلطة التنفيذية بواسطة أجهزتها المعتمدة عن طريق وزارتها ومصالحها بعمليات تنفيذ قانون المالية المتضمن الميزانية العامة لدولة عبر إجراءات و قواعد قانونية عن طريق التنفيذ المالي لمشروع قانون المالية **(المبحث الثاني)**

المبحث الأول

التنفيذ القانوني(الإداري) للميزانية العامة للدولة

بالإضافة الى عملية تحضير قانون المالية، فإن وزارة المالية تشارك في عملية تنفيذ قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة، بواسطة موظفيها لمتابعة العمليات المالية، في الوزارات الأخرى حيث تتضح أهمية تنفيذ قانون المالية من جهتين، الأولى كونها عملية إدارية، بحث تنص على التحقق من مدى توفر الاعتمادات الضرورية للقيام بأوجه الانفاق، وأداء المهمة على أحس وجه خلال فترة محددة بسنة، ومن جهة ثانية كونها عملية يمكن من خلالها إدخال التعديلات الضرورية باتخاذ إجراءات التصحيحية والتحسينية في الوقت المناسب، حيث هناك أعوان موكلة لهم مهمة تنفيذ قانون المالية والمتمثلين في الامرين بالصرف **(المطلب الأول)** وبالإضافة إلى المحاسبون العموميون **(المطلب الثاني)**

المطلب الأول

النظام القانوني للأمر بالصرف

لتوضيح دور الآمرين بالصرف ينبغي التعرض لهذه الفئة المعينة من الموظفين من خلال تعريفهم و تصنيفاتهم **(الفرع الاول)** الذين منحهم القانون صفة خاصة بهم وصلاحيات واسعة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف الآمر بالصرف وتصنيفه

عرف القانون الآمر بالصرف **(أولا)**، ثم وضع له عدة تصنيفات **(ثانيا)**.

أولا: تعريف الآمرون بالصرف

الآمر بالصرف[1] هو كل شخص مؤهل حسب وظيفته للقيام بالإجراءات الإدارية الخاصة بتنفيذ الميزانية سواء بالنسبة للنفقات والإيرادات، فهو العون الأول والذي يتم بوجب قراراته وإجراءاته تنفيذ الميزانية حسب المسار المحدد قانونا لهذا التنفيذ، حيث توكل صفة الآمر بالصرف صفة آلية إلى المسؤول الأول في الهيئة، سواء كان وزيرا أو رئيسا أو واليا أو مديرا بحسب طبيعة الهيئة، وذلك

---

1 نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 يوليو 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الآمر بالصرف و مسؤولياتهم ج.ر العدد 48 1997 ، على تعريف الآمر بالصرف (هو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادة الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 29، 28، 26، من قانون المحاسبة العمومي ويكون معتمد قانونا طبقا لتنظيم الجاري العمل به).

لكونه المسؤول الأول والأخير على تحقيق وإنجاز المهام الموكلة له في إطار البرامج التنموي المسطر من قبل الحكومة، وقد يكون الآمر بالصرف قد حصل على السلطة الإدارية التي تمكنه قانونا من إتخاذ كل الإجراءات اللازمة بما فيها طلب تسخير قوة عمومية إذ بمقتضى الأمر، والتي يراها مناسبة لتمكينه من أداء المهام الموكلة إليه له على أكمل وجه، وبمنح المسؤول الأول صفة الآمر بالصرف، ويكون قد حصل على سلطة التصرف في ميزانية مؤسسته لكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، نلاحظ هنا بأن الآمر بالصرف قد جمع بين سلطتين منفصلتين بالرغم من أنهما متلازمين، فالسلطة الإدارية للعون العمومي المختلفة عن التصرف في الميزانية، وذلك لأن لكل منهما الحدود الخاصة بها والتي لا يمكن تجاوزهما بأي حال من الأحوال.

فالسلطة الإدارية تكون في حدود الصلاحيات الإدارية المحددة قانونا وفق موقع المؤسسة على الهرم الإداري للقطاع الذي ينتمي إليه إلا أن سلطة التصرف في الميزانية التي تمنح المسؤول الأول لا تفرض عليه الخضوع لأوامر والتوجيهات متناقصة مع قانون 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية أو المراسيم التنفيذية أو قرارات وزير المالية أو التعليمات الصادرة عن وزارة المالية ذات صلة مباشرة بالمحاسبة العمومية[1].

فالآمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وحمايتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات[2].

فهو كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر الإدارة وتسير إدارة عمومية، ماليا وإداريا، باعتباره رئيسا إداريا لها، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المؤسسة الإدارية ذات طابع الاداري .

أما من وجهة النظر المالية، فإن الآمر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي للهيئة أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة وكل شخص مؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفحة[3]، يؤهل الشخص قانونا يكون آمر بالصرف عن طريق التعيين أو الإنتخاب ثم بعد ذلك تجري عملية التعيين.

---

1 مجلة علوم الاقتصاد والتسيير التجارة، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ،العدد 23، المجلد 01-2001.

2 حسين الصغير، المالية والمحاسبة العمومية ، (د.ط) ، دار المحمدية، الجزائر، 1999، ص136.

3 فنينيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2012 ص 13.

لذلك فالآمر بالصرف لا ينتمي الى إدارة مالية مختصة لكونه يمتلك صفة مسير إداري، مكلف بإدارة تسيير مرفق عام، وصلاحياته المالية ماهي إلا مكملة لنشاطه الاداري، فهو موظف يتصرف باسم الدولة والجماعات المحلية أو المرافق العمومية ذات طابع اداري، يختص بإدارة و تسيير مرفق عام، والى جانب الاختصاص الاداري للآمر بالصرف يمتاز باختصاص مالي في مجال المحاسبة العمومية حيث يقوم بتحرير أوامر الصرف للنفقات وأوامر تحصيل الايرادات والتي تمثل السند القانوني الذي يقوم بواسطته المحاسب العمومي بتنفيذ العمليات المالية المرخصة في الميزانية .

والجدير بالذكر أن الآمر بالصرف هو العون المكلف قانونا بتحديد مجال إستعمال الأموال العمومية سواء من حيث التعامل مع المتعاملين الاقتصاديين (السعر، الكمية ، نوع السلع والخدمات) و ذلك في حدود الاعتمادات المرخصة في الميزانية، وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها و هو ما يعرف بمجال الملائمة في الأموال العمومية و الذي يختص به الآمر بالصرف دون غيره[1].

كما يعرف كذلك الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية سواء كانت هده العمليات تتمثل في الايرادات أو النفقات [2].

وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي والمدير العام في ادارة عمومية كما يمكن ان يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي [3].

ويمكن تعريفه حسب المادة 23 من القانون 21/90 يعد أمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار اليها في المواد 16-17-19-20-21 بحكم المادة التعين او الانتخاب للوظيفة لها من صلاحيات تحقيق العمليات المشار اليها في الفقرة أعلاه وتنتهي صفة الأمر بالصرف قانونا وتزول وهذه الصفة مع الانتهاء هذه الوظيفة[4].

ومن هذا نستنتج ان كل شخص مؤهل سواء بالتعين أو الانتخاب لتنفيذ عملية الالتزام والتصفية والأمر بالصرف، ويعتمد لدى المحاسب العمومي من أجل انجاز عملية الارادات والنفقات.

---

1 زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة و آفاق اصلاحه ، مذكرة ماجيستر ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 10.

2 حسن الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، (د.ط) ، دار المحمدية 1999، الجزائر ، ص 120.

3 المرجع نفسه ، ص 121.

4 بالعروسي أحمد التيجاني في قانون المحاسبة العمومية ، الطبعة الأولى ، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001 ، ص33.

1/ تعيين الآمر بالصرف

مبدئيا يعين الآمر بالصرف بموجب قرار اداري، متى توفرت فيه الشروط المطلوبة قانونا، فالإدارة تعبر عن إرادتها في تعيين الموظف العمومي بمقتضى قرار إداري، الذي يجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة قانونا، وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقا للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا الخصوص، وأن يكون لهذا القرار سببا شرعيا غير مخالف للقانون والنظام العام، وأن يكون له محلا، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني الحال والمباشر المترتب عن القرار الإداري، وعلى ذلك يكون بتعيين الآمر بالصرف باعتباره موظفا عموميا هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، وأخيرا يجب أن يكون الغرض من قرار التعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة[1]، وكمثال لذلك الوالي الذي يعين على مستوى الولاية عن طريق مرسوم رئاسي.

وحتى يصدر قرار التعيين الآمر بالصرف، بإعتباره موظفا عموميا، يجب أن تتوفر فيه الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع، حيث أنه لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إلا إذا توفرت فيه الشروط التالية:

- أن يكون جزائري الجنسية .
- أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية .
- أن لا تحمل شهادات سوابق عدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها .
- أن يكون في وضعية اتجاه الخدمة الوطنية .
- أن تتوفر فيه شروط السن القانونية للتوظيف، وهي كحد أدنى 18 سنة ميلادية كاملة وأن يكون متمتعا بقدراته البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد شغلها.[2]

2/ إنتخاب الآمر بالصرف

كما يؤهل الآمر بالصرف عن طريق التعيين، فإنه يؤهل كذلك عن طريق الانتخاب، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعد أمرا أساسيا أو رئيسا بالصرف، بعد إنتخابه

---

1 فنينيش محمد الصالح ، مرجع سابق، ص19 .

2 المادة 75 من الآمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج.ر عدد 46 الصادرة في 2006/07/16، ص08.

على رأس البلدية، وفقا لما نص عليه قانون البلدية[1] حيث يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد نتيجة انتخابات البلدية، على مستوى بلدية ما، بإختيار عضوا من بينهم ليكون رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة إنتخابية، والذي يجب أن ينصب ويعلن للعموم ويبلغ قرار تعيينه مرفقا بمحضر للوالي في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد إعلان عن نتائج الاقتراع.

3/ اعتماد الآمر بالصرف

بعد تعيين أو إنتخاب الآمر بالصرف، يتم إعتماده لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها، من خلال تقديم قرار تعيينه (الآمر بالصرف) أو قرار الناتج عن المداولة القاضية بإنتخابه، مرفقا بالوثيقة التي تحمل نموذجا لتوقيعه، أما الآمر بالصرف المساعد أو المفوض له، فإنه فضلا عن ذلك يلتزم بتقديم قرار تفويض التوقيع، أما الوكيل فإن إعتماد يتم عن طريق تبليغ قرار تعيينه من الآمر بالصرف الذي عينه إلى كل من المحاسب العمومي المخصص والمراقب المالي للهيئة العمومية[2].

ومفهوم اعتماد الآمر بالصرف من طرف المحاسب العمومي أتى به قانون المحاسبة العمومية " يجب اعتماد الآمرين بالصرف من طرف المحاسب العمومي المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها " [3].

جاءت طريقة الاعتماد عن طريق التنظيم وذلك بإشعار المحاسب العمومي بوثيقة التعيين الإداري للآمر بالصرف أو محضر بانتخاب الآمر بالصرف الجديد، محضر تنصيب وتسليم نموذج إمضاء الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي.

إذا كان هناك تفويض من الآمر بالصرف إلى موظف أو نائب مكلف بتنفيذ العمليات المالية يجب إحضار نموذج إمضاء خاص بالشخص المستفيد (الآمر بالصرف المفوض) وطريقة تسليم هذه النماذج بالإمضاء تخضع لإجراءات معنية، وهي أن ينتقل الآمر بالصرف إلى مكتب المحاسب العمومي، و أن يوقع على سجل خاص بالاعتمادات (يصادق المحاسب العمومي على هذا

---

1 المادة 62 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 27 الصادر في 2011/07/03، ص12.

2 فنينيش محمد الصالح ، مرجع سابق، ص21.

3 المادة 24 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج.ر 35 ، لسنة 1990.

الإمضاء)، أما الاعتماد يبدأ من تاريخ التوقيع على هذا السجل الخاص، وينتهي بانتقال الآمرين بالصرف أو المستفيد من التفويض أو إنهاء مهامهم [1].

ومن مهام الآمر بالصرف يعد مسؤولا على الإثباتات الكتابية التي يسلمها، كما يعد مسؤولا على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها والتي يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الحكام القانونية المقررة في هذا المجال، ويعد مسؤولا معينا وجزائيا على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، كما يمسك الآمرون بالصرف الرئيسيين والثانويين إدارية للإيرادات والنفقات وتسمح هذه المحاسبة بالتعرف على ديون الموفي لها والأوامر الصادرة بالتحصيل والتخفيضات والتحصيلات التي يتم بأوامر هذا بالنسبة للإيرادات كما تمكنه هذه المحاسبة من تحديد برامج الصرف المأذون بها واعتمادات الدفع والأرصدة المتاحة بالنسبة للنفقات، ويقدم الآمر بالصرف تقارير عن الأوامر بالصرف أو حوالات الدفع المقيدة في الافاق عن طريق وضعيات مالية شهرية[2].

ثانيا: تصنيفات الآمر بالصرف

يمكن تصنيف الآمرين بالصرف إلى نوعين: آمرون بالصرف رئيسيون وآمرون بالصرف ثانويون.

1/ الآمرون بالصرف الرئيسيون

يمكن تعريفهم على أنهم هم الذين تمنح لهم السلطات الخاصة بترخيصات الميزانية المباشرة دون وسيط ويرأسون قمة الهرم الإداري ضمن هيئتهم ونجد المرسوم التنفيذي 313/91 يعطي مفهوما للآمرين بالصرف الرئيسيين على أنهم هم الذين يصدرون أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين[3].

---

1 عبد العزيز باري ، دروس في المحاسبة العمومية ، (د.ط) ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2004/2003 .

2 قاسم ابراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، (د.ط) ، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ، عمان ،الأردن،1999 ص100.

3 المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد كيفيات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيتها ومحتواها. ج.ر عدد 43 الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

الآمر بالصرف الرئيسي هو الذي يتلقى ميزانية وزاراته مباشرة من الوزارة المالية دون المرور على أي وسيط، حيث نجد أن المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية التي لم تعطي مفهوم للآمرين الرئيسيين وإنما اكتفت بتعدادهم[1].

كما يمكن للآمر بالصرف الرئيسي وحسب المادتين 28 و29 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، أن يفوض موظفا مرسما في المؤسسة للقيام بمهامه أو جزء منها، على أن تكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأنه يبقى هو المسؤول الأول على كل مهام الموكلة وذلك أمام الجهات المعنية.

لقد نصت المادة 29 على أنه يمكن للآمرين بالصرف تفويض توقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود صلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم[2].

أما المادة 28 التي تطرقت لإستخلاف الآمرين بالصرف، فإنها نصت على ما يلي: " في حالة غياب أو مانع، يمكن إستخلاف الآمرين بالصرف في أداء وظائفهم بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك" [3].

2/ الآمرون بالصرف الثانويون

عرفتهم المادة 08 من المرسوم التنفيذي على أنهم يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة أو أوامر الإيرادات ضد المدنيين، وعليه فالآمرين بالصرف الثانويين هم على رأس المصالح غير الممركزة، التي لا تتمتع بالاستقلالية المالية ولا شخصية المعنوية، وهم يعملون بهذه الصفة في حدود السلطات المخولة لهم واعتمادات الميزانية والعلة من وراء وجود الآمرين

---

1 تنص المادة 26 من قانون 21/90 " مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه فان الامريين بالصرف الأساسيين هم :
- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات طابع إداري.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة
- المسؤولون على الوظائف المحدد في الفقرة 2 من المادة 23 أعلاه ".

2 المادة 29 من قانون 21/90 ، مرجع سابق.

3 المادة 28 من القانون21/90، مرجع سابق.

بالصرف الرئيسيين لا يستطيعون عمليا القيام بأنفسهم بجميع عمليات تنفيذ الميزانية، ومنه يتم التخفيف عنهم كذلك يستوجب إلى عدم تركيز الإدارة[1].

ومن حيث المبدأ فإن كل آمر بالصرف رئيسي يجوز له أن يكون لديه آمر بالصرف الثانوي لأن توزيع الاختصاصات بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الآمر بالصرف الرئيسي آمر بالصرف ثانوي، فالوالي آمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية على مستوى المجموعات المحلية والمؤسسات الوطنية، ولكن يمكن للآمرين بالصرف الرئيسيين الثانويين في هذه الحالة تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة الغياب أو المانع و تتم مراقبتهم من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي: " مسك حسابات التعهد، الأمر بتنفيذ النفقات العامة، حسابات حقوق الهيئة في مجال الإيرادات، الأمر بتنفيذ النفقات العامة، حسابات حقوق الهيئة في مجال الإرادات، الأمر في مجال الإيرادات، الأمر في مجال النفقات[2]".

بالإضافة إلى الآمر بالصرف الوحيد حيث هناك عمليات ذات طابع وطني، ولكن يحكم طابعها الجغرافي، يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفء لتسييرها وعادة ما يكون الوالي هو الذي يعتبر في هذه الحالة الآمر بالصرف الوحيد.

بالنسبة لعمليات التجهيز اللامركزية والمسجلة بإسم الوالي في نطاق عمليات تجهيز القطاعات اللاممركزة وهو الآمر بالصرف الوحيد لأنه يمثل جميع السلطات المركزية والقطاعات الوزارية [3].

3/ الآمر بالصرف بالتفويض

يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطاتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم و تحت مسؤوليتهم[4].

ومن الشروط الخاصة بتفويض الصلاحيات :

- أن يكون آمر بالصرف .
- أن يكون التفويض في حدود إختصاص الآمر بالصرف .

---

1 شلالي رضا، تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بين عكنون جامعة الجزائر، 2002، ص15.

2 قاسم إبراهيم الحسني، مرجع سابق، ص100.

3 أحمد بوجلال، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الأغواط، رسالة ماجيستر، 2010/2009 ص 19.

4 المادة 29 من قانون 21/90 ، مرجع سابق .

- أن يكون تفويض الإمضاء لصالح الموظف مرسم و هذا التفويض شخصي يزول بمجرد إنهاء مهام أحد طرفيه .
- أن يكون الموظف موضوعاً تحت السلطة الإدارية المباشرة للآمر بالصرف،

الآمر بالصرف يفوض لصالحه تنفيذ العمليات المالية، ولكي تبقى المسؤولية تابعة للآمر بالصرف الأصلي ويستطيع الآمرون بالصرف الرئيسيون تفويض سلطاتهم أو استخلافهم في حالة غيابهم أو حصول أي مانع، وذلك بموجب عقد تعيين يحرر قانوناً و يبلغ للمحاسب العمومي المعني.

وتنتهي مهام الآمر بالصرف بالتفويض بنهاية وظيفة الآمر بالصرف الأصلي أو الموظف.

الفرع الثاني: صلاحيات ومسؤولية الآمرين بالصرف

يتمتع الآمرين بالصرف بجملة من الصلاحيات والمهام **(أولا)** كما يقع على عاتقهم العديد من المسؤوليات **(ثانيا)**.

أولا: صلاحيات الآمر بالصرف

لقد خول القانون صلاحيات واسعة للآمرين بالصرف فلهم القيام بما يلي:

- مسك المحاسبة المادية لمختلف ممتلكات الهيئات الإدارية

- احترام النصوص القانونية والتنظيمية أثناء القيام بعملية الإنفاق والتحصيل، فعلى سبيل المثال فيما يخص المترتبات والأجور أن يكون استحقاقهما قد تم بالنظر لطبيعة المركز القانوني الذي شغله الموظف ورتبته ودرجته وحالته الاجتماعية ومدة الخدمة المناسبة لنفقة المستحقة، وأما فيما يتعلق بالتعويضات وجود النص القانوني والقرار الصادر من جهة المختصة وقيام الموظف بالعمل المكلف به في فترة محددة، وبالنسبة للأشخاص والتوريد أن يتم بموجب صفقات عمومية، ووصول تسليم وأداء الخدمة وتوريد السلع وفق الشروط المتفق عليها وبالكمية المحددة من قبل جهة معينة، ومن ثم يتحقق الآمر بالصرف من قيام التصفية على أسس التي تثبت ترتب الدين وتحديد مقداره واستحقاقه وعم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر.

- القيام والتحقق من أن عملية الالتزام قد تمت وفقا للإجراءات المقررة قانونا

- التحقق من شرعية النفقة من الناحية المالية والمحاسبة، والحصول على التأشيرة القانونية من قبل المصالح المختصة، حيث يقتضي عقد النفقة من الناحية المالية وجود إعتمادات مالية مخصصة في الميزانية، وفق بنود محددة، حيث يمنع تعديلها، ومن ثم يخطر عقد نفقة مالم يتوفر لها إعتماد في الميزانية، ولا يجوز استعمال الإعتمادات المالية لغير الهدف الذي من أجله رصدت.

– مسك محاسبة إدارية للنفقات والإرادات العمومية في السجلات الخاصة، تتضمن كل المعلومات الخاصة بالعمليات المالية مما يسمح من معرفة الأرصدة المتبقية في أي مرحلة من مراحل التنفيذ[1].

ممارسة الرقابة على عمليات التسجيل والجرد والتأكد من أن المسك قد تم وفقا للقواعد الجرد منصوص عليها قانونا.

– التحقق من مدى سلامة الوثائق والمستندات المتعلقة بالعمليات المالية (عقد وقرار تعيين وسند الطلبية).

– القيام بإعداد الحساب الإداري، وإرساله إلى الجهات المختصة منها مجلس المحاسبة ووزارة المالية وإلى السلطة الوصية فيما يتعلق بالهيئات اللامركزية قبل 30 يونيو من السنة المالية[2].

– متابعة الميزانية حسب أبواب المواد والفقرات المسجلة بعد المصادقة عليها مع إحترام المبالغ المعتمدة لكل منها.

---

1 تنص المادة 03 من المرسوم 313/91 على ما يلي : "تتكون المحاسبة المذكورة في المادة 02 – محاسبة إدارية يمسكها الآمرون بالصرف المحددة صفاتهم في المواد 25 و 26 و 27 و 28 و 29 من القانون رقم : 90–21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 ، تسمح بمتابعة عمليات الميزانيات الخاصة بالهيئات العمومية.

– محاسبات يمسكها المحاسبون العموميون وتشمل:

أ– محاسبة عامة تسمح بما يأتي:

معرفة عمليات الميزانيات وعمليات الخزينة ومراقبتها.

تحديد النتائج السنوية.

ب – محاسبة خاصة بالمواد القيمية والسندات.

ج – محاسبة تحليلية تمسك في حينها وتسمح بحساب أسعار الكلفة وتكاليف الخدمات"

و المادة 14 " يمسك الآمرون بالصرف الرئسيون و الثانويون التابعون للدولة في محاسبة إدارية للإيرادات و النفقات".

و المادة 15" تعرض المحاسبة الإدارية للإيرادات ما يأتي:

الديون الدائنة المثبتة و الموفى بها.

الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات وكذلك التخفيضات أو الالغاءات التي تنجز بناء على أوامر التحصيلات التي تتم بناء على أوامر.

و المادة 16 " تهدف محاسبة الالتزامات بالدفع إلى القيام في أية لحظة بتحديد ما التزم بدفعه من مبلغ بالنسبة إلى البرامج المأذون بها ، أو على اعتمادات الدفع ومبلغ الأرصدة المتاحة. "

2 تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 1996/01/22 يحدد إنتقالية الاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر ، عدد 06" يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين ، مع مراعاة أحكام المادة 05 على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة و الجماعات الاقليمية و مختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، أن يودعوا حساباتهم الادارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة".

– المحافظة على ممتلكات المؤسسة والقيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الإستغلال الأمثل للإمكانيات المادية المتاحة.

– المحافظة على كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الإلتزام والتصفية والأمر بصرف.

– تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الإلتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاث أشهر إلى الوزارة الوصية.

من خلال إبراز المهام كل هذه المهام تتضح أهمية الدور الذي يلعبه الآمر بالصرف، من إعداد الميزانية ومتابعتها، وكذا مسؤوليته في المحافظة على ممتلكات المؤسسة وعلى الوثائق المحاسبة المختلفة.

ثانيا: مسؤوليات الآمر بالصرف

إن مسؤولية الآمر بالصرف ذات أهمية فهو مسؤول شخصيا عن كل التصريحات (التصريح بالصرف أو الإيراد)، التي يقوم بها.

الآمرون بالصرف مسؤولون عن إثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها والتي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال[1]، كما يعتبر الآمر بالصرف مسؤولا مدنيا أو جزائيا على صيانة و إستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.[2]

ومنه يمكن تقسيم مسؤولية الآمر بالصرف إلى مسؤولية سياسية، مسؤولية تأديبية، مسؤولية مدنية، مسؤولية جزائية.

1/ المسؤولية السياسية

تشمل المسؤولية السياسية خصوصا أعضاء الحكومة (الوزراء) المنتخبين الذين لهم صفة الأمرين بالصرف (لاسيما رؤساء المجالس الشعبية البلدية) وهي تستقر إلى فكرة أن الميزانية هي

---

1 المادة 31 من القانون رقم 21/90 " الآمرون بالصرف مسؤولون على الاثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية و الأخطاء التي يرتكبونها و التي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال".

2 المادة 32 من القانون نفسه" الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية و بهذه الصفة فهم مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة و العقارية المكتسبة أو المخصصة لهم".

عبارة عن الترجمة المالية السياسية معنية وهي كذلك رخصة يعطيها البرلمان للحكومة[1]، ومن هنا فان المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتماد المالية ورخصت لهم باستعمالها في إطار أهداف تلك السياسة فبالنسبة للأعضاء الحكومة يحق لبرلمان مسائلة أي وزير عن انحرافه في باستعمال الاعتمادات المقدرة لدائرته الوزارية كما يمكن هيئتها أن يتعرض الوزير إلى العزل من طرف رئيس الجمهورية بسبب المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها.

وتجدر الإشارة أن المسؤولية ليست لها أي فعالية في الواقع لأن القرارات المالية لأمرين بالصرف بصفة عامة غالبا ما تفلت يحدد تبريرها من دائرة الشرعية الضيقة لتدخل ضمن دائرة الملائمة الواسعة حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما الأمر الذي يصعب من تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن تبدي من انحراف في تسيرهم المالي[2].

2/ المسؤولية التأديبية

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الآمرون بالصرف الآخرون مقابلة المسؤولية السياسة الخاصة بأعضاء الحكومة والمسئولين المنتجين فالمدير الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية يكون محل مسائلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه والذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المقرر قانونا (مثل الإنذار أو التوبيخ أو التنزيل في الرتبة أو العزل ..الخ) غير أن التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية محدودا جدا فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالبا ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخيرة أو ارتكابها يكون يدافع المصلحة العامة التي يستطيع التذرع بها لتبرير انحرافه عن الانضباط المالي كما أن توقيع العقوبات التأديبية يضل مرهونا بالسلطة التقديرية لمسؤول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون هو نفسه المتسبب في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير مثل (حالة تنفيذ أوامر وزير من طرف آمر بالصرف الثانوي)[3].

3/ المسؤولية المدنية

أساس المسؤولية المدنية هو الخطأ الشخصي الذي قد يتركه الآمر بالصرف عند تنفيذ للعمليات الموكلة إليه والقرار الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك ، إضافة إلى

---

1 BOUARA(MT) La loit de finances en Algérie, Doctorate d'état, Université d'Alger, 2006.p32

2 محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، 2003، ص35 .

3 محمد مسعي ، مرجع سابق ، ص .ص 36-37.

ذلك أن أساس المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يمكن أن يستشف من أحكام المادة31 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على " أن الآمرون بالصرف مسئولون على إثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسئولون عن الأفعال اللاشرعية الأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال "، وكذا المادة 1/32 التي جاء فيها "الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، لذا فهم ملزمون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة العقارية المكتسبة المخصصة لهم".[1]

ومنه فالمسؤولية المدنية الجزائية التي كرستها المادة 32 تمثل في أن الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزئيا على صيانة واستعمال ممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وكذلك هم ملزمون شخصيا على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة المخصصة لهم[2].

4/ المسئولية الجزائية

الأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفات في التسيير المالي يكون لها وصف جريمة جزائية طبقا لقانون العقوبات ويكون بذلك الآمر بالصرف محل مسائلة الجزائية من طرف جهة قضائية مختصة.

الا أن إثبات المسئولية الجزئية في الواقع يمكن ان يطرح صعوبات كبيرة، فعلى الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الآمرون بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية و العمليات الشخصية المقترنة القصد الجنائي لمرتكبيها وتحديد الضرر المالي الذي يكون لحق الهيئات العمومية المعنية الو الخزينة العمومية من جراء ذلك .

وفي الحالات التي يمكن أن يكون طابعها الجزائي متحديا، فان اصالها إلى علم الجبهات القضائية المختصة يظل مرهونا في الكثير من الأحيان بتبليغ عنها من طرف السلطات المعنية (لاسيما المسؤولون السلميون للأمرين بالصرف او السلطات الوصية التي يتبعونها) والتي غالبا ما تتقاعس عن ذلك للأسباب المختلفة [3].

ويلعب مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة الرقابية العليا دورا بارزا في الكشف عن المسؤولية الجنائية، حيث انه إذا ما كشف اثناء ممارسة الوظيفة الرقابية وقائع يمكن وصفها بجرائم، فانه يرسل

---

1 المادة 31 من قانون 21/90، مرجع سابق.

2 المادة 1/32 من القانون 21/90 ، مرجع سابق.

3 المادة 2/32 من قانون نفسه، مرجع سابق.

الملف إلى النائب العام المختص إقليما بغرض القيام بالمتابعة، وهذا ما اكدته المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة [1]، أما المسؤولية الخاصة بالآمر بالصرف فيوجد تأكيد عليها في نص المادة 62 من قانون المحاسبة العمومية والتي تخضع للآمر بالصرف المراقبة وتحقيقات المؤسسات والأجهزة المؤهلة لهذا الغرض، كما تجبر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 268/97 الأمرين بالصرف على احترام التنظيم الجاري العمل به، وإلا فستسلط عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة 89 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .

يلاحظ من كل هذا أن الأمرين بالصرف يخضعون لرقابة الانضباط في مجال التسيير الميزانية و المالية من طرف مجلس المحاسبة وأكثر من هذا فهم ملزمين بتقديم حساباتهم الإدارية له كل سنة، بعد هذا الإجراء وسيلة رقابية للمجلس وهذا ما يساعد على اكتشاف مواطن الخلل، كما أن الأمر بالصرف يتعرض لعقوبات في حال تأخر في تقديم الحسابات أو عدم تقديمها أصلا لمجلس المحاسبة [2]

من هنا يتبين أن الأمر بالصرف مسؤوليات جسمية، تختلف باختلاف المهام التي يقوم بها تين السياسية و التأديبية و المدنية والجنائية والشخصية و الى جانب هذه المسؤوليات هناك مسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني و المالي[3] .

بالإضافة الى مسؤولية الآمر بالصرف أمام مجلس المحاسبة حيث يعتبر الآمر بالصرف مسؤولا أما الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة، حيث تقوم بتقييم تسيير بالصرف للمرفق العام وتقييم مدى الرشادة والعقلنة في صرف الأموال العمومية الى جانب مراقبة مدى مشروعية

---

1 المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ر عدد 50.

2 محمد مسعي، مرجع سابق، ص39.

3 تتمثل مسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني و المالي ، في عدم الفعالية في الأخذ بمختلف أنواع المسؤولية للآمرين بالصرف ضمن قواعد القانون العام كما تم تباينه أعلاه، أدى بالمشرع إلى تأسيس مسؤولية خاصة بمسؤولي وأعوان الهيئات العمومية المضطلعين بالتسيير المالي في الجزائر إن التحقيق في هذه المخالفات و المعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة ممثلاً في غرفة الإنضباط الميزاني والمالي، بموجب أحكام الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 و متعلق بمجلس المحاسبة ، أما في فرنسا ، فيوجب قانون 25 سبتمبر 1948 ، ثم إحداث محكمة الإنضباط الميزاني التي أصبحت تسمى فيما بعد بمحكمة الإنضباط الميزاني والمالي، لتختص بجزر المخالفات لقواعد الميزانية و المحاسبة العمومية، من كل ما تقدم يبين أن مسؤوليات الآمرين بالصرف تختلف باختلاف وظائفهم من جهة ، والأخطاء و المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبوها من جهة أخرى.

العمليات المالية التي قام بها ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها حيث يعتبر الآمر بالصرف مسؤولا امام هذه الغرفة على كل مخالفة صريحة لقواعد الميزانية والمالية لكل العمليات التي قام بها والتي أحقت ضررا بالخزينة العمومية.

وتهدف الرقابة التي تمارسها هذه الغرفة الى التأكد من تطبيق قانون المالية وقواعد الميزانية لاسيما فيما يخص فحص وتدقيق شرعية العمليات المالية للآمرين بالصرف واحترام ترخيصات الميزانية، حيث تقوم بتقييم تسيير المرفق العام واستعمال الأموال العامة من جانب الاقتصاد والرشادة في التصرف في الأموال العمومية وتحدد المادة 88 من الأمر 95/20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة، خمسة عشر مخالفة في مجال قواعد الميزانية و المالية، و اذا ما تم اثبات هذه المخالفات عند التحقق في الحساب الاداري للآمر بالصرف، تختص هذه الغرفة بأخذ مسؤولية ومحاكمة الآمر بالصرف المعني، وفي حالة الأخذ بمسؤولية الآمر بالصرف واثبات مخالفة صريحة لقواعد الميزانية و القوانين و الأنظمة المعمول بها و التي ألحقت ضررا بالخزينة العمومية، يكون الآمر بالصرف مسؤولا شخصيا على تعويض الضرر من أمواله الشخصية دون أن يخيل ذلك بالمتابعات القضائية أو سقوط حق المتضررين الذين يمكن لهم متابعة الآمر بالصرف شخصيا أمام القضاء [1].

المطلب الثاني

المحاسبون العموميون

لقد حضي المحاسب بدوره بعناية خاصة من خلال تحديد المجالات التي تدخل فيها يضمن المحافظة على الأموال العامة بصفة عامة وتنفيذ قانون المالية بصفة خاصة، لذلك وجب علينا تعريف المحاسب العمومي وتحديد تصنيفاته **(الفرع الأول)** وكذا معرفة صلاحياته ومسؤولياته **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي و تصنيفه

للمحاسب العمومي تعريف قانوني وتعريفات فقهية **(أولا)**، كما توجد عدة أصناف لمحاسبين العموميين **(ثانيا)** .

1 زهير شلال ، مرجع سابق ، ص 19.

أولا :تعريف المحاسب العمومي

شهدت وظيفة المحاسب العمومي في فرنسا تطورا ملحوظا حيث كان مجرد موظف تنفيذي بسيط نظرا لعدم تقريره للنفقات الصادرة من السلطة المختصة وما عليه سوى التنفيذ وبفضل اختصاصاته المالية اصبح اكبر الموظفين نفوذا في الادارة الفرنسية، وذلك من خلال قيامه بالتحقيق من صحة عملية الاتفاق قبل اجراء الدفع وفي حالة اكتشاف الخطأ برفض الدفع ولا يمكن للأمر بالصرف ان يجير على غير ذلك ما عليه الا الامتثال للإجراءات والنصوص القانونية المقررة الى جانب كونه مستشار ماليا لأنه يعد عضوا ضمن العديد من اللجان ومن ثم يتقدم النصائح والارشادات للمسيرين فيما يخص طريقة العمل والإجراءات الواجبة لإبرام الصفقات[1].

ويقصد به كل شخص عين بمقتضى قرار وزاري صادر من وزير المالية بهدف القيام بعملية تداول وتسير الأموال العمومية [2].

فالمحاسب العمومي هو كل شخص مكلف بقرار وزاري من وزارة المالية بتسيير مصلحة المحاسبة العمومية، إذا يحق له أن يفوض شخصا أخر للقيام بمهامه والى تتطلب توقيعه الا أنه المسؤول الأول والرئيسي على أعمال المحاسبة على مستوى مصلحته فيقوم بالإشراف المباشر على الموظفين الذين تحت سلطتهم، [3] وبهذا يلاحظ أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة من جهة، ويؤدي دورا رقابيا هاما من جهة أخرى .

وبالتالي بعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء مباشرة او بواسطة محاسبين اخرون كما يعتبر محاسبا عموميا كل شخص يقبض ايرادات ويدفع

---

1 عطية عبد الواحد، الاجتهادات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، (د.ط) ، دار النهضة العربية، المصر، 2003، ص.155 و ما بعدها.

2 المادة 33 من قانون 21/90 تنص على " يعد المحاسب العمومي كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

1- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

2- ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفضها.

3- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

4- حركة حسابات الموجودات".

3 المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميون و اعتمادهم ،ج.ر عدد43 الصادرة 1991 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 41/03 المؤرخ في 19 يناير 2003 ج.ر العدد 04 الصدارة في 2003.

نفقات يحوز اموالا او قيما ويكون المحاسب العمومي معينا من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع اساسا لسلطته.

وعلى العكس من الأميريين بالصرف الذين تعتبر اختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية فان المحاسبين العموميون يمارسون صلاحيات أصلية حيث أن دورهم في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفهم والتي يمكن تخليص أهمها في:

– تحصيل الإيرادات تنفيذا لأوامر تحصيلها الصادرة عليهم من الأمرين بالصرف، أو سندات المقدمة لهم من قبل الدائنين، أو مبادرة منهم في بعض الحالات.

– تنفيذ عمليات الخزينة المتمثلة أساسا في حركة الأموال نقدا والقيم المعبأة مثل السندات المضمونة والقابلة للتحويل إلى نقود و حسابات الودائع، وحسابات الجارية، وحسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو غيرها.

– حفظ الأموال والقيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.

– المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية.

كما عرف "جاك مانيي" المحاسب العمومي " بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال الخاصة المنتظمة "[1].

يبرز هذا التعريف ثلاثة عناصر أساسية لمفهوم المحاسب العمومي :

– صفة الموظف أو العون العمومي حيث أن كل المحاسبين العموميين موظفون لدى الدولة (ملحقون بوزارة المالية) أو لدى الهيئات العمومية الأخرى.

– الترخيص القانوني : يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتماد هم من طرف وزيرة المالية .

– التصرف في الأموال العمومية : الذي يشتمل أساسا تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وحركة الأموال القيم العمومية (أو الخاصة المنظمة) وحفظها [2].

ويمكن استخلاص هذه العناصر أيضا من قانون المحاسبة العمومية من خلال المادتين 33 و34 منه، وبهذا فالمحاسب العمومي يراقب مشروعية التحصيل الإيرادات أو دفع للنفقات التي تعد كمرحلة رابعة من مراحل تنفيذ النفقة، وهذا باختلاف الأوامر بالصرف التي هي رقابة ملائمة .

---

1 Jaque Magnet, Lescomptables Publics, L.G.D.J, Paris 1995 p 11.

2 محمد مسعي، مرجع سابق ، ص42.

يؤهل الشخص ليكون محاسبا عموميا بكيفيات تتماشى مع وضعية الجبهات الإدارية التي سيمارس بها ويصنف و فقا للمنصب الذي يتولاه، فقد جاء في المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية بأنه يتم تعين المحاسبين العموميون من قبل الوزير المكلف بالمالية ولكن استثناء يمكن أن يعين المحاسبون العموميون من قبل هيئات أخرى على أن يتم اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية، وهذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم الذي تضمن الكيفية التي يتم وفقها التعيين والاعتماد من طرف الوزير المكلف بالمالية حيث يعين هذا الأخير المحاسبين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصنافهم، ويعتمد هو أو ممثله المؤهل قانونا المحاسبين لدى بعض الجبهات الإدارية[1].

فالأصل أن صلاحية تعيين المحاسبين العموميون تعود للوزير المكلف بالمالية وهذا التعيين من قبله قد يكون تعينا مباشرا أو بناء على اقتراح من جهة أخرى، واستثناء قد يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على اعتماد المحاسبين العموميون.

1/ التعيين المباشر

التعين المباشر هو ذلك التعين الذي يجريه الوزير المكلف بالمالية المحاسبين العموميون بناء على الكيفية يتولى تعيين محاسبي الدولة الآتي بيانهم:

- العون المحاسب المركزي للخزينة .
- أمين الخزينة المركزي .
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولايات .
- أمناء خزينة البلديات .
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية .
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة.
- قابضوا الضرائب .
- قابضوا أملاك الدولة.

---

1 المادة 34 من قانون 21/90 "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية تحدد كيفيات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم".

- قابضوا الجمارك.
- محافظو الرهون[1].

بعد تعيين المحاسب العمومي أو اعتماده من قبل الوزير المكلف بالمالية، وأدائه اليمين القانونية في حالة تعينه لأول مرة، اكتتاب تأمين على مسؤوليته المالية (المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية) و يتم تنصيب المحاسب العمومي في مهامه من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثلة (المادة 04 من القرار الوزاري المؤرخ في 06 /1991/1 و المتعلق بتنصيب و تسليم مهام المحاسبون العموميون).

2/ التعيين بناءا على اقتراح

كان قبل سنة 2002 الوزير المكلف بالمالية يعيين بناء على اقترح من الوزير المكلف بالبريد و الموصلات السلكية و اللاسلكية المحاسبين العموميون بصافتهم الآتية :

- قابضوا البريد و الموصلات السلكية و اللاسلكية
- رؤساء مراكز البريد و الموصلات السلكية واللاسلكية.

3/ التعيين أو الاعتماد

جاء في نص المادة 3/34 من قانون المحاسبة العمومية بأنه تحدد كيفيات تعين بعض المحاسبين العموميون أو اعتمادهم عن طريق التنظيم [2].

لهذا فان الوزير المكلف بالمالية قد يعين بعض المحاسبين العموميون و يكتفي باعتمادهم فقط لما يقتضي به التنظيم المعمول به .

فالوزير المكلف بالمالية بهذه الكيفية، يعين أو يعتمد أعوان المحاسبين في المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة وفي المؤسسات العمومية ذات طابع إداري باستثناء المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية والتكوين بينما يقتصر دور الوزير المكلف بالمالية على اعتماد فقط بالنسبة الأعوان المحاسبين العاملين لدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية الجزائرية في الخارج، كما يعتمد هو أو من يمثله محاسبين ثانويين إذا كان النص المتضمن إنشاء مؤسسة يتوفى وجود أمرين بالصرف الثانويين كما هو الشأن في اعتماد المحاسبين العاملين في المؤسسات التابعة

---

1 فنينيش محمد صالح، مرجع سابق، ص131.

2 فنينيش محمد صالح، مرجع نفسه ، ص132 و ما بعدها.

للتربية والتكوين الذي يتم من قبل أمين الخزينة الولاية المختص إقليميا، وذلك بناء على تعويض من الوزير المكلف بالمالية [1].

ويتضح مما سبق كيفية تعيين المحاسبين العموميون والتي تتم من قبل الوزير المكلف بالمالية والذين يخضعون أساسا لسلطته المباشرة .

ثانيا : تصنيفات المحاسبين العموميون

على ضوء ما نصت عليه المادة 9 من المرسوم 91 /311 فان المحاسبون العموميون صنفان، إما محاسبون عموميون رئيسيون ومحاسبون عموميون الثانويين.

1/ المحاسبون الرئيسيون

وهم الأشخاص الذين يتقدمون حساباتهم مباشرة لتصفية ومراجعة أو للتقاضي الأجهزة المكلفة لذلك قانونا [2]، وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية المختصة بأمرين بالصرف الرئيسيين وتنص المادة 10 من المرسوم 311/91 المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من قانون 21/90 المتعلق لمحاسبة العمومية [3].

والمحاسبون الرئيسيون هم المحاسبون المكلفون بتنفيذ للعمليات على سبيل التخصيص وهذا عن طريق التنفيذ النهائي في سجلاتهم المحاسبية كل العمليات المأمور بها عن طريق صندوقهم والمسئولون عنها أمام مجلس المحاسبة .[4]

والمحاسبون الرئيسيون هم :

- العون المحاسب المركزي للخزينة
- أمين الخزينة المركزي .
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولاية .
- الوكلاء المحاسبون للميزانيات الملحقة.

---

1 المادة 3/34 من قانون 21/90، مرجع سابق.

2 فنينيش محمد صالح، مرجع سابق، ص132.

3 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 "يرسل طلب الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة و يترتب على مقررة الإعفاء من المسؤولية إعفاء من فوائد المطابقة "

4 شلالي رضا ، مرجع سابق، ص44.

2/ المحاسبون الثانويون

هم الذين يقومون بتنفيذ العمليات المالية على سبيل التفويض، بحيث يقومون بتجميع عملياتهم لدى المحاسبين العموميون الرئيسين، فالمحاسبون الثانويون هم [1]:

- قابضوا الضرائب.
- قابضوا أملاك الدولة.
- قابضوا الجمارك .
- محافظو الرهون.

ويقوم المحاسب الثانوي بإرسال كل شهر بصورة مباشرة إلى المحاسب الرئيسي الذي على صلة به الوثائق و البيانات الحسابية قصد تجميع الايرادات والنفقات وترحيلها إلى حساباته[2] ، كما يقوم المحاسب الرئيسي في كل سنة بإرسال موازنة الأموال و القيود المسجلة في دفاتر المحاسبية إلى الوكيل المحاسب المركزي للخزينة .

وعليه فقد يكون المحاسب العمومي إما محاسب رئيسي مكلف بتنفيذ العمليات المالية إلى بدأها الآمرون بالصرف الرئيسيون، أو المحاسب العمومي الثانوي بجمع عملياتهم المالية محاسب رئيسي، أو محاسب عمومي مخصص مكلف بالتنفيذ النهائي للعمليات الحسابية الخاصة بالصناديق التي يشرفون عليها ويحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة، أو المحاسب العمومي المفوض ينفذ العمليات الحسابية لفائدة المجلس المخصص[3].

---

1 المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 " مكن للمحاسب العمومي الذي لم يقدم طلبا بالإعفاء الجزئي من المسؤولية

أو الذي رفض طلبه كليا أو جزئيا أن يطلب الوزير المكلف بالمالية إبراء رجائنا من المبالغ المتروكة على عاتقه".

2 المادة 26 من قانون 21/90، مرجع سابق.

3 المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 " يتصف بصفة المحاسبين الرئيسين التابعين للدولة:

- العون المحاسب المركزي للخزينة .
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولايات.
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة. "

الفرع الثاني: صلاحيات و مسؤوليات المحاسب العمومي

يتمتع المحاسب العمومي بصلاحيات متعددة في مجال التداول الأموال العامة **(أولا)** وبالتالي يقع على عاتقه مسؤولية سوء التسيير وتعرضه للجزاء **(ثانيا)**

أولا: صلاحيات المحاسب العمومي

يعد محاسبا عموميا في مفهوم القانون كل شخص يعين للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 المتعلقة بالتحصيل الدفع بالعمليات :

- تحصيل الايرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال السندات أو القيم و الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.
- حركة حسابات الموجودات.

ويتعين عليه قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها.

وفضلا عن ذلك يجب عليه الصعيد المادي مراقبة صحة سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها[1].

كما يجب عليه قبل قبول أية نفقة، أن يتحقق مما يلي: [2]

- مطابقة العملية مع القوانين والأنشطة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات التصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم يسقط أجالها.
- الطابع الابرائي للدفع.
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي.
- بالإضافة إلى مطابقة العملية مع القوانين والانظمة المعمول بها.

---

1 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص143.

2 محمد مسعي، مرجع سابق، ص50.

– التحقق من وجود مناصب مالية.

– وجود تأثيره مصالح المراقبة مثل المراقب المالي ومصلحة الوظيفة العمومي.

كما يلتزم المحاسب العمومي بتقديم حساب التسيير إلى السلطات المختصة منها الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة، في الآجال القانونية المحددة إلى جانب التزامه بإعلام الآمر بالصرف وبعدم دفع المبلغ الحوالة في حالة عدم شرعية النفقة فيأجل عشرون يوما ابتداء من تاريخ الاستلام.[1]

ان رقابة المحاسب العمومي تهدف الى تأكد من مدى الشرعية عمليات تصفية النفقات وتوفر الاعتمادات وصحة الوثائق والمستندات المرفقة لها والتأكد ايضا من مطابقة العملية مع القوانين والانظمة المعمول بها وتأكيد ايضا من صفة الامر بالصرف او المفوض وكما يلتزم بمسك محاسبة الادارية من خلال تسجيل العمليات المالية والبيانات الخاصة به في سجلات خاصة بها في سجلات خاصة كمبلغ العملية والباب والبند المخصص لها في الميزانية رقم ورقة الالتزام والتأشير القانونية .

بالإضافة الى مسك محاسبة تتعلق بالقيم والتي يعدها بصفة دورية وهي تتضمن النفقات التي صرفها مقارنة مع تلك المسجلة في الميزانية الى جانب الرصيد المتبقي ثم يؤشر عليها ويعيدها المحاسب العمومي الا الاحتفاظ بنسخة منها .

كما يلتزم بإعداد حساب التسيير بعد قفل سنة المالية اي 31 ديسمبر الذي يشمل المبالغ التي ثم اقفالها وتلك مسجلة في الميزانية وفقا لتقسيم الوارد بها وكذلك تسجيل عملية التحويل سواء كانت داخلية اي تخضع فقط للمراقبة مصالح المالي اذا كانت من مادة الى اخرى ومتعلقة نفس القسم او خارجية اي تتطلب التأشير من قبل وزارة المالية اذا تعلق الامر بالتحويل من باب الى اخر فيلتزم المحاسب العمومي بإرسال حساب تسيير الى مجلس المحاسبة والوزارة الوصية رغم اختلاف الحاسبين في الآجال القانونية وفي حالة التأخير تفرض عليه غرامة مالية[2].

ثانيا: التزامات و مسؤوليات المحاسب العمومي

إن مهام المحاسب العمومي تنجر عنه التزامات و هي :

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص184.

2 المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 81 / 111 المؤرخ في 30 ماي 1981، يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر، العدد 22 لسنة 1981.

1/ التزامات المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو قبل كل شيء موظف عمومي، وهو بهذه الصفة فهو يخضع للالتزامات المقررة في القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية وفي القانون الأساسي الخاص بسلك اضافة الى ذلك، فهو يخضع لجملة من الالتزامات الخاصة بممارسة مهامه كمحاسب عمومي.

أ/ تسليم المهام

يترتب عن التنصيب الرسمي للمحاسب العمومي تحرير محضر تسليم المهام الذي يجب توقيعه حضوريا من قبل المحاسب المباشر لمهامه (الداخل) والمحاسب المنتهية مهامه (الخارج) يبين هذا المحضر تسلم المحاسب المباشر لمهامه وكذا النقود العينية والقيم المختلفة وعناصر الجرد للمصلحة المحاسبية، كما يرفق بيان موجز لبواقي التحصيل وبواقي الدفع، وبميزانية عامة للعمليات المالية .

وتمكن الأهمية الأساسية لعملية تسليم المهام هذه في تحديد مدى مسؤولية المحاسب الجديد عن تسير لكن في الوقع هناك العديد العمليات التي تدخل صمن مجال تسير الحاسب المنتهية مهامه (لا سيما بواقي الدفع والتحصيل) وتستمر بعد تنصيب المحاسب الجديد الذي يتكفل بإنجازها، وعليه فان القانون يخول لهذا الأخير الحق في إبداء أي تحفظ أو اعترض في شأن هذه العمليات أثناء تسليم المهام قبل أن يصبح مسؤولا شخصيا وماليا عن انجازها (المادة 41 من قانون محاسبة العمومية)، وعمليا المحاسب الجديد مهلة ثلاثة أشهر و(قابلة لتمديد من طرف الوزير المكلف بالمالية) ابداء عرضه أو تحفظاته عليها، عند الاقتضاء قبل التكفل بها نهائيا (المادة 01 من قرار جانفي 1991)[1].

غير أن الملاحظ في الوقع هو أن الاجراءات كثيرا ما يضرب عنها صفح فبالنسبة لتعين المحاسبين العموميون أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية، هناك العديد من المحاسبين الذين يتم بمجرد تكليفهم بالتسيير من طرف مسئولي المصالح الخارجية لوزارة المالية المعنين لفترة قد تمتد لبعض سنوات .

ب/ تعارض الوظائف

ويتعلق تعارض الوظائف أساسا بتطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميون حيث أن التعارض لا يقتصر فقط على التنافي بين الوظائف هؤلاء الأخريين ووظائف

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص183.

الأمرين بالصرف (المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية)، بل يمتد ليشمل أزواج المحاسبون العموميون مخصصين لديهم (المادة 56 من نفس القانون).

كما أن القوانين والأنظمة النافذة يمكن أن تنص عن بعض الحالات الخاصة لتعارض وظائف المحاسبين العموميون مع غيرها من الوظائف أو المهام مثل النص في قانون الانتخابات على عدم قابلية انتخاب محاسبي أموال البلديات (أمناء خزينة البلديات) أعضاء في المجالس الشعبية البلدية[1]، ومحاسبي أموال الولايات (أمناء خزينة البلديات) أعضاء في المجالس الشعبية الولائية[2]، أو في المجلس الشعبي الوطني، وذلك خلال ممارسة مهامهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة اختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها و وظائفهم.

ج/ إيداع الحسابات

المحاسبون العموميون ملزمون بعد نهاية كل سنة مالية أو عند انتهاء مهامهم، إيداع حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة لمرجعتها و البث في مسؤوليتهم عن تسير المرقب (المادة 74 وما بعدها من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة)[3].

إذ يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بالسندات الايرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل الإيرادات[4].

ويتبين مما سبق مدى أهمية الالتزامات الخاصة بالمحاسب العمومي في ممارسة مهامه، سواء تلك المقررة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أوفي القانون الخاص بسلكهم وما ينجر عنها.

2/ مسؤوليات المحاسب العمومي

إن من واجبات المحاسب العمومي أن لا يقبل دفع النفقة يكون الآمر بصرفها بها نقصا أو غير مطابقة للقوانين واللوائح الجاري العمل بها، وعليه فإنه من الضروري على المحاسب العمومي رفض هذا النوع من النفقات الغير القانونية ومنه فإن هذا الرفض لا بد أن يكون كتابيا معللا، وضمانا للسير العادي للأوامر بالصرف، يقوم الآمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الآمر بالصرف المفروض من طرف المحاسب العمومي وفقا للقانون إلا أنه في المقابل فإن " كل محاسب تسبب بغير

---

1 المادة 35 من قانون 21/90 ، مرجع سابق.

2 المادة 36، مرجع نفسه.

3 المادة 74 من قانون20/95 " يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر احكاما بشانها.".

4 المادة 89 من قانون21/90 ، مرجع سابق.

حق في رفض أو تعطيل دفع قانوني أو الذي لم يصرح برفضه المسبب يعتبر مسؤولا عن أضرار قد تنجم، ويتحمل حسب خطورة الوضع، العواقب التي تصل إلى فقده لمنصبه " مع مراعاة أحكام المادة 46 فإن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليهم[1].

ومنه فإن مجال الآمر بالصرف هو مجال ملائمة ومجال المحاسب هو مجال الصحة وأن الرقابة متبادلة بين كل منهما (الآمر بالصرف والمحاسب العمومي)[2].

يتحمل المحاسب العمومي مسؤولية إما شخصيا أو مع الأعوان العاملين معه إذ سجل أي تقص حساب وهو مسؤول أيضا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ أحكام المادتين 35 و36 من قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية [3] و المعلقين بإجراءات التحقق من صفة الأمر بالصرف ومن التحقق من العناصر الواجب توفرها قبل قبول أية نفقة، فإذا كشف الملف موضوع التحقيق عن وجود مخالفات مضرة بالخزينة العمومية، فان المراقب العام لمجلس المحاسبة يقوم بإعلام السلطات المعنية ويبلغ النائب العام المختص إقليميا ويرسل إليه الملف.

---

1 تنص المادة 46 من القانون نفسه، "في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب الا من طرف الوزير أو مجلس المحاسبة.

و بغض النظر عن أحكام المادة 188 من القانون رقم 21/84 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن قانون المالية لسنة 1985 يمكن للوزير المكلف بالمالية أن يقوم بإبراء مجاني جزئي أو كامل من دقع باقي الحساب المطلوب من المحاسبين العمومين كلما تم اثبات حسن نيتهم".

2 جمال برقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، 2002 ص47.

3 تنص المادة 35 من قانون 21/90 على ما يلي : " يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الايرادات التي يصدرها الامر بالصرف ان يتحقق من ان هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الايرادات.

وفضلا عن ذلك، يجب عليه على الصعيد المادي ، مراقبة صحة الغاءات السندات، الايرادات و التسويات و كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها". وكذلك المادة 36 " يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يحقق مما يلي :

–مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

– صفة الامر بالصرف أو المفوض له.

– شرعية عمليات تصفية النفقات

– توفر الاعتمادات

– أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة

– تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.

وقد ينتج مبلغ النقص عاما عجز في حسابات الصندوق أو عن ايراد غير محصل أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من أملاك الدولة، ما إذا كان المحاسب يمسك محاسبة عينية[1].

ويتعين على المحاسب العمومي أن يسدد من أمواله الخاصة مبلغ النقص غير أن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي لا يمكن إقامتها إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة[2]

في هذه الحالة يمكن للمحاسب العمومي المأخوذ بمسؤولياته أن يحصل على إعفاء جزئي من المسؤولية بعد أن تفصل الجهات القضائية في حالة ماذا كانت هناك قوة قاهرة أجبرته على ذلك [3].

كما يمكن للمحاسب العمومي أن يطلب إبراء رجائيا من المبالغ المتروكة على عاتقه إذا كان قد رفض طلبه للإعفاء الجزئي من المسؤولية، وتتحمل الميزانية المبالغ موضوع الإعفاء الجزائي من المسؤولية، وتتحمل الميزانية المبالغ موضوع الإعفاء الجزائي الممنوع أو الإبراء الرجائي[4].

غير أنه ولتفادي هذه الوضعية يتعين على المحاسب العمومي قبل استلام وصيفته أن يقوم باكتتاب تامين يخصه شخصيا ويتحقق هذا التأمين إما :

- بعد تأمين فردي يكتب لدى هيئة التأمين .
- الانضمام إلى تعاضدية المحاسبين العموميون.

ويكون هذا التأمين يصمن المخاطر المتعلقة بالمسؤولية و المرتبطة بالمهام التالية :

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها.
- تداول الأموال و السندات والقيم.
- حركة حسابات الموجودات.

ويتبين من هذا أن المحاسب العمومي تقع على عاتقه مسؤولية كبيرة فهو يتحملها إما شخصيا أو مع لأعوان العاملين معه إذا سجل أي نقصان حسابي، وهو مسؤول أيضا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ أحكام المادتين 35 و36 من قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

---

1 محمد مسعي، مرجع سابق، ص52.

2 بن يحيى أبو بكر الصديق، مرجع سابق، ص89.

3 المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 81/93 المؤرخ في 03 جانفي 1993، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 118/81 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتطبيقاتها، ج.ر عدد 20، الصادرة في 28 مارس 1993.

4 المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 81/93 ، مرجع سابق.

حيث أن المحاسبون العموميون مسئولين شخصيا و ماليا عن العمليات الموكلة إليهم وتعد باطلة كل عقوبة سلطت على المحاسب العمومي وإذا اثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها كان من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية، تنص المادة 41 من قانون 21/90 على أنه تطبق المسؤولية المحاسبة العمومية الشخصية والمالية على الجميع العمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه غير أنه لا يمكن إقحام هذه المسؤولية بسبب تسير أسلافه الا في العمليات التي يتكفل بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض عند تسليم المصلحة، لا يكون المحاسب العمومي مسؤولون شخصيا وماليا عند الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق وتلك المرتكبة عن التصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو المجلس المحاسبة [1].

كما يتم تعيين المحاسبين العموميين بمعرفة الوزير المكلفة بالمالية ويخضعون لسلطته وبالتالي فهم تحت حماية كذلك وفي بعض الاحيان يكتفي الوزير بالاعتماد تعيين المحاسبين فقط كان يضع تأشيرهم تأشيرته او رايه الموافق على قرار التعيين

ومهما كان المنصب الذي يباشرون فيه اعمالهم يعتبر المحاسبين العموميون مسؤولون مسؤولية شخصية ومالية عن الاموال والحقوق المالية التي تحت تصرفهم وبصفة عامة كل تعامل في الاموال العمومية وحركاتها ويحمي قانون المحاسبة العمومية المحاسبيين العموميين من التهديد بالعقوبات اذا ثبتوا ان الامر الذي رفضوا الامتثال به كان من شانه تحريك مسؤوليتهم الشخصية والمالية تعد باطلة كل عقوبة سلطت على المحاسب العمومية اذا اثبت ان الاوامر التي رفض تنفيذها كان من شائنها ان تحمله للمسؤولية الشخصية والمالية [2]، ورغم هذا يمكن ان تكون المسؤولية المالية تضامنية بين المحاسبين العموميين والاشخاص الموضوعيين تحت أوامره .

ومما تجدر الاشارة اليه فان المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في جميع الحالات لا يمكن ان تقحم الا من طرف الوزير المكلف بالمالية او مجلس المحاسبة [3].

---

1 المادة 175 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91، مرجع سابق.

2 المادة 36 من قانون 90/ 21 ، مرجع سابق.

3 تنص المادة 39 من قانون 21/90 " تعد باطلة كل عقوبة سلطت على المحاسب العمومي اذا أثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها كل من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية و المالية".

الفرع الثالث: مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف و المحاسب العمومي

يخضع تنفيذ قانون المالية لمبدأ أساسي ساد منذ القدم ومستمر الى حد الأن مطبقا في أغلب الدول، هو مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي **(أولا)** و تبيان أهداف هذا المبدأ **(ثانيا)** [1].

أولا: التعريف بمبدأ الفصل بين الوظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي

تعتبر قاعدة الفصل بين الآمر والصرف والمحاسب العمومي من بين القواعد القديمة التي تنظم المحاسبة العمومية في القانون الفرنسي ولقد أدرجت هذه القاعدة لأول مرة في المرسوم الملكي المتعلق بالمحاسبة واثبات النفقات العمومية في 14 سبتمبر 1822، الآمر بالصرف ذلك الإداري الذي يأمر بدفع النفقة والمحاسب العمومي هو ذلك الذي توضع لديه الأموال العمومية اللازمة لدفع هذه النفقة، فالأول يقوم أساسا بمهام إدارية كالتوظيف، ابرام الصفقات، تقديم إعانات، ضمان سير المرافق العمومية ..الخ ، وقد يكون شخصيا معينا كالوزير أو المدير أو منتخبا كرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما المحاسب العمومي فهو الشخص المعين قانونا من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويقوم هذا الشخص بوظيفة موحدة في الشكل بحيث تنحصر في قبض أو صرف الأموال والحافظة عليها فالوظائف الأخيرة هذه تعتبر عمليات محاسبية.

فان مبدأ التنافي بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المحاسبة العمومية، حيث يتدخلان في معظم عمليات الايرادات والنفقات رغم اختلاف وظائفها فان عمليهما متكامل.

قبل القيام بعملية الدفع يراقب المحاسب العمومي التي يقوم بها والامر بالصرف وهذا ما يقتضي استقلالية المحاسب العمومي وحمايته من كل الضغوطات التي قد يتعرض لها، لهذا نص قانون 21/90 على مبدأ يعتبر من ركاز المحاسبة العمومية وهو التنافي بين وظيفتي المحاسب العمومي والآمر بالصرف، حيث جاء في المادة 55 ما يلي : " تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"[2]، وهذه المادة تنص على تفريق الوظائف لا العمليات، فقد يتدخل الآمر بالصرف في بعض العمليات غير الخاصة به.

---

1 أنظر قانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 08.

2 المادة 55 من قانون 21/90 ، مرجع سابق.

وتذهب المادة 56 من نفس القانون، الى أبعد من ذلك حيث تمنع أن يكون زوج الآمر بالصرف هو المحاسب العمومي الذي ينفذ عملياته المالية[1].

وفي الواقع ان هذه المادة منقولة من القانون الفرنسي، حيث منعت ارتباط الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بالعلاقة الزوجية لأن هذه العلاقة هي الأقدس والأقوى في أعراف و تقاليد المجتمع الفرنسي، أما في الجزائر فهناك العديد من العلاقات الأسرية التي يمكن ان تكون مصدر ضغط على المحاسب العمومي كعلاقة الأبوة أو الأخوة وكان بالأحرى من المشرع الجزائري أن يأخذ هذا بعين الاعتبار، وينفي حتى هذه العلاقات بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

ففي بداية السنة المالية، تنطلق عملية تنفيذ الميزانية الدول، فهنا تقسم الوظائف بصورة طبيعة، فمنها ما هو إداري ويقوم به الأمر بالصرف ومنها ما هو مالي ويقوم بيه المحاسب العمومي، فالتصرفات التي تقوم بها الدولة من أجل القيام بمهامها في مجال تنفيذ المال العمومي تقوم بها مجموعتان من الأعوان الفصل بينهما ضروري بل إجباري، فمجموعة الأعوان الأولى تمثل إذن في سلك الأمرين بالصرف والمجموعة الثانية تمثل في سلك المحاسبين العموميين.[2]

ويشكل مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميون قوام نظام المحاسبة وأساسه ومفاده أن الذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسوا هم الذين ينجزونها وإنما يتكفلون بذلك موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الأمر والقرار المالي، وهذا يعني أن تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية يتم على مرحلتين متميزتين من طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعوان في المرحلة الإدارية التي يقوم فيها الآمرون بالصرف بالالتزام بالنفقات وتصفيتها والأمر بدفعها من جهة، واثبات الإيرادات وبتحصيلها من جهة أخرى والمرحلة المحاسبية التي يضطلع أثنائها المحاسبون العموميين بدفع النفقات وتحصيل الإيرادات.

كما أن قانون المحاسبة ينص على " تنافي وظيفة الآمر بالصرف مع المحاسب العمومي " ولا يجوز لأصول الآمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم"

ولقد أجمعت أغلب الدول على الأخذ بمبدأ الفصل بين وظيفية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي واستنادا للنتائج التي يحققها من وراء تطبيقه للمحافظة على صحة وسلامة تنفيذ الميزانية العامة، ويقضي عدم تدخل هاذ الأخير في اختصاصات الآمر بالصرف، حيث يقتصر دوره على التحقق من

---

1 المادة 56 من قانون21/90، القانون نفسه .

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص161.

مدى صحة وشرعية النفقة، كما لا يجوز للآمر بالصرف بدوره التدخل في صلاحيات المحاسب العمومي[1].

ومفاد هذا المبدأ أن الذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسوا هم الذين ينجزونها وإنما يتكفل بذلك موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الأمر والقرار المالي، ويقوم هذا المبدأ على عدة تبريرات وهي:

1/ التبرير الفني لتقسيم العمل

فالمبدأ يسمح باقتسام وتوزيع المهام بين مرحلتين هامتين الأولى إدارية تتمثل في الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالصرف أما الثانية فتخص تحريكا للأرصدة المالية بقبض الإيرادات أو دفع النفقات ومن هذا المنطلق كان التقسيم وظيفي للمهام.

فنجد أن الآمرين بالصرف يقومون برقابة ملائمة وللمحاسب يقوم برقابة مشروعية، فيعد مشروعا كل ما يتم تنفيذه طبقا للتشريع المعمول به، ويعد ملائما كل ما هو متروك لتقدير واختيار الموظف المختص، وبهذا أن الملائمة تهم الأمر بالصرف لأنه أول من يباشر عمليات تنفيذ النفقات ثم يأتي دور المحاسب العمومي ليرى مدى تطابق ذلك كله مع المبادئ المالية والمحاسبية والاجرائية المعمول بها [2].

2/ التبرير الرقابي

مادام أن الأمرين بالصرف ملزمين بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة بالالتزام وتصفية والأمر بالصرف وأن المحاسبون العموميين ملزمين بترتيب حسابات التسيير المتعلقة بدخول وخروج الأرصدة فان العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين نوعين من الحسابات ثم أن مبرر الفصل بين عمل الأمر بالصرف وعمل المحاسب العمومي هو حيلولة دون وقوع الأخطاء المالية، ودون وقوع حالات التزوير والاختلاس والتواطؤ فيما لو كان العون المكلف بالالتزام والدفع واحدا، وتأكيدا لهذا أكدا القانون على عدم جواز أن يكون الآمر بالصرف أزواجا لمحاسبين العموميون المعنيين لديهم، وينجز عن هذا كله عدم جواز أن يكون المحاسب العمومي خاضعا لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية وان كان الواقع أن يكون المحاسب تحت سلطة الأمر بالصرف إداريا كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة الولاية وبين

---

1 دنيدني يحيى، مرجع سابق، ص.ص109-110.

2 أحمد بو جلال، مرجع سابق ، ص30.

رئيس البلدية والقابض البلدي وكذا مدير الهيئة العمومية والمقتصد وغيرها، وبهذا منع القانون الآمر بالصرف مع تعين محاسبه وجعل ذلك من اختصاص الوزير المكلف بالمالية.

ثانيا: أهداف مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي

إن مهام الآمر بالصرف والمحاسبين العموميين متكاملة على الرغم من اختلاف الأدوار وتكمن مبررات هذا الفصل الى تحقيق جملة من الأهداف يمكن ذكر البعض منها[1]:

– توزيع المهام الادارية والمحاسبة بين صنفين من المنفذين، حيث يتولى الآمر بالصرف تسيير الاعتمادات المفتوحة في الميزانية في حين يتكفل المحاسب العمومي بتسيير الأموال، وهذا ما يسمح بأكثر شفافية وأكثر حماية للأموال العمومية خاصة في ظل وجود وسائل ضغط متبادلة، فالمحاسب لا يقبل دفع نفقة يكتنفها الغموض، كما أن الآمر بالصرف يمتلك حق اللجوء الى التسخير عندما يرفض المحاسب العمومي.

– يسهل هذا المبدأ على هيئات الرقابة اللاحقة (المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة) تطبيق رقابتها على الحسابات الادارية التي يعدها الآمر بالصرف وحسابات التسيير التي يعدها المحاسب العمومي.

– منع سوء التسيير والاستغلال، حيث أن اجتماع الوظيفتين الإدارية والمحاسبية في شخص واحد يفسح المجال للتلاعب وإساءة استعمال السلطة بهدف جعل الأعمال المنفذة في كلتا المرحلتين منسجمة ومتكاملة، الأمر الذي يشكل موضوع للمخالفات وارتكاب الأخطاء.

– المحافظة على الأموال العمومية، لأن توزيع الأعمال بين فئتن من الموظفين المختلفين، يؤدي إلى تحليل من احتمال التساهل والتواطؤ، ومن ثم المحافظة على تلك الأموال من كل عبث وتبذير كتغير تخصيصها.

– مراعاة الاختصاص حيث أن الوظائف المحاسبية تتطلب الاختصاص العملي والعلمي، والإلمام بقواعد وأصول المحاسبة في حيث لا يشترط ذلك في الوظائف الإدارية.

– حصر الوظائف المحاسبية في وزارة واحدة وهي وزارة المالية، بينما الوظائف الإدارية على مختلف الدوائر الوزارية مما يسمح لوزارة المالية لبسط سلطتها الرقابية .

– تحقيق التوازن بين عمليات تنفيذ قانون المالية، يمكن من وراءه إيجاد المقارنة بين مقدار المبالغ التي تم إنفاقها من قبل المحاسبين، وبين تلك المسجلة من قبل الموظفين الإداريين، مما يسمح بمعرفة

1 Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma ,Alger, 2004.p 78 .

الوضعية الحقيقية للأموال العامة، ويحقق الانسجام وتنسيق حركة النقود في الصناديق ومختلف السجلات.[1]

– تأكيد وتحديد الفصل بين الوظائف الإدارية و المحاسبية، قصد تمكين ممارسة عملية الرقابة.

ان تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي يتحصل الأول في المرحلة الإدارية من حياة النفقة الالتزام الإثبات التصفية الأمر بالدفع والتحصيل فيما يخص الإيرادات وتشكل هذه المراحل سلسلة مترابطة ومتكاملة، خاصة أن الرقابة في كل مرحلة ترمي إلى التحقق من شرعية كل مرحلة من المراحل، فمثلا التصفية أو تسوية النفقة يعني ما ترتب وثم حسابه وتقييمه ودفعها يعني إبراء ذمة الدولة من عمل ثم تنفيذه وصفيت حسابا وفقا للأصول المحاسبية، إن هذا التناسق و التكامل والاتصال بين مختلف مراحل تنفيذ النفقة من ناحية وبين إجراء الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على نفسها من ناحية أخرى تستوجب توضيح مدى أهمية تلك المراحل .

فمن وراء ذلك يمكن المحاسب العمومي مراقبة تصرفات الآمر بالصرف، فيشرع كل منها في إعداد حساب في أخر السنة الذي يتضمن مجمل المبالغ التي تم إنفاقها، إلى جانب المبالغ المسجلة في الميزانية والرصيد المتبقي بعد عملية الخصم فالحساب الذي يعده المر بالصرف يسمى بالحساب الإداري في حين يد المحاسب العمومي حساب التسيير الأمر الذي يمكن السلطات المختصة من الوقوف على طرق الإنفاق ومدى تحقيق الأهداف المسطرة عن طريق اجراء مقارنة بين الحسابين. [2]

يلتزم كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بإرسال المحاسبين إلى الهيئات المختصة وزارة المالية الوزارة الوصية إن تعلق الأمر بالمؤسسة ذات طابع إداري وإلى مجلس المحاسبة قبل أول يوليو من السنة التي تلي السنة المالية المنتهية [3].

ومن بين نتائج الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف و المحاسب العمومي :

– تحديد مسؤوليات بين الأمر بالصرف و المحاسب والعمومي.

– طبيعة المراقبة التي يجرها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف[4].

---

1 المادة 55 و 56 من قانون 21/90، مرجع سابق.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص164.

3 بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، (د.ط) ، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص129.

4 هذا ما أكدته المادة 34 من القانون 21/90 بنصها " يتم تعيين المحاسبين العموميون من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا السلطة، يمكن إعتماد بعض المحاسبين العموميون من قبل وزير المكلف بالمالية" .

ثالثا: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

ونشير هنا الى أن المادة 153 من قانون المالية لسنة 1993 أورد بعض الاستثناءات على مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي و هي نوعان :

- **النفقات التي تدفع بدون أمر بصرف مسبق:** المدفوعات التي نصت عن طريق صندوق التسبيقات و الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة، وأيضا خسائر الصرف العمومي على رأس المال الأصلي، والنفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي والتي استفادت من تمويلات خارجية .
- **نفقات بدون أمر بالصرف :** معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة و المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة ومصاريف خاصة.

كما يستثنى من تطبيق هذا المبدأ في باب الايرادات حيث تنص المادة 57 من قانون 21/90 لا يحتج بالتنافي المذكور في المادة 55 على المحاسبين العموميين بالوكالة المتلية عندما يقومون بتحصيل بعض الايرادات الواقعة على عاتقهم، فهذه العمليات تحدث دون أمر بتحصيل مسبق، ولا يتدخل الآمر بالصرف الا بعد الدفع و يستقبل سندات التسوية، و هنا يعين عون من أعوان الآمرين بالصرف كوكيل تسبيقات يكلف بقبض الحواصل المرتبطة بمنصبه و يحولها دوريا الى صندوق المحاسب المختص[1].

في الحالة العادية يمر تنفيذ النفقة العمومية بالمراحل الأربعة السابقة : الإلتزام، التصفية، الأمر بالصرف[2]، والدفع بهذا الترتيب، لكن هناك بعض النفقات لها طابع خاص يخرجها من هذا التسلسل ويضع لها إجراءات خاصة تعتبر استثناء لمبدأ التفرقة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، نظرا لكون هذه النفقات تنفذ دون أمر دفع مسبق ،أو دون أمر بالدفع أصلاً.

كما تستثنى العمليات التالية من مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:

1/ وكالات التسبيقات

من الناحية القانونية فإن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية يتطرق إلى مسألة الوكيل في الماديتين 49 و50 و يذكر الوكيل فقط من الناحية المسؤولية ولا يعطي تعريفا له، فالوكيل ليست له سلطة التصرف كما يتمتع بها المحاسبة العمومي أو الآمر بالصرف كما أن تعينه لا يكون من طرف

1 وقاد أحمد ، مرجع سابق ، ص 11.

2 شلال زهير، مرجع سابق ، ص130

الوزير المكلف بالمالية بل الآمر بالصرف ولهذا لم يصنف من المحاسبين العموميين، ولكنه مسؤول شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليه [1].

ويمكن تعريف الوكالة المحاسبية بأنها مصلحة منصبة على مستوى الأمر بالصرف وتحت سلطته الإدارية، وهي إجراء استثنائي لتنفيذ صنف من الإيرادات والنفقات العمومية التي يمكنها نظرا لحالتها الاستعجالية انتظار الآجال الطبيعية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع، وتنشأ الوكالة بمقرر من الآمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعينة بعد الموافقة الكتابية للمحاسبة العمومي المعين والمختص ويجب ان يحمل مقرر إحداث الوكالة البيانات التالية : الهدف، المقر، التسمية، الدليل، أبواب النفقات أو حساب الإقطاع من الإيرادات المبلغ الأقصى للتسبيق المرخص به الوكيل [2] ، مبلغ النفقة الموحد واجل تقديمه الإثباتات هذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي 108/93 الذي يحدد كيفية إحداث وكالات النفقات والإيرادات وتنظيمها وسيرها [3].

الوكيل يجب أن يكون موظفاً مرسما تابعا للمصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة الآمر بالصرف ويجب أن يكون الوكيل معتمداً من طرف المحاسب العمومي المعني ويكون ذلك بمعرفة الشخص وتحديده وطريقة إمضاءه، وهو إجراء إجباري قبل إن يشرع الوكيل في عمله ويتم ذلك عن طريق رسالة تزكيه، ويرسل قرار التعيين إلى المحاسبة العمومي والمراقب المالي وتعطى نسخة إلى الوكيل، وباعتبارنا سندرس تنفيذ النفقات العمومية فسنقتصر الدراسة على وكالات النفقات.

تنفذ وكالات النفقات عن طريق التسبيقات حيث تسبق مرحلة الدفع عن مرحلة الأمر بالدفع ويتم تسويتها لاحقا بحوالات منفذة من الاعتمادات لميزانية الهيئة المعنية، وتتكفل الوكالات بالنفقات التالية:

- نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير.

---

1 تنص المادة 49 من قانون 21/90 على ما يلي : " يعد الوكلاء المكلفون المكلفون بإجراء عمليات قبض الأموال أو دفعها لحساب المحاسب العمومي مسؤولين شخصيا وماليا عن هذه العمليات و تشمل هذه المسؤولية الأعوان الموضوعين تحت أوامرهم ".

2 كما تنص المادة 50 من نفس القانون " لا يطلب المحاسبون و الأشخاص الموضوعون تحت أوامرهم و الوكلاء والشبه المحاسبين الثابتة مسؤولياتهم بباقي الحساب الا وفق الشروط المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما.
ويتولى أعمال المكاتبة بباقي حساب المحاسب العمومي المعين المختص الذي يمكنه أما أن يقوم شخصيا بالتحصيل أو يسند ذلك الى قابض الضرائب المختلفة للقيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة " .

3 المادة 04 من المرسوم التنفيذي 108/93، المؤرخ في 1993/05/05 ، الذي يحدد كيفية إحداث وكالات النفقات والإيرادات وتنظيمها وسيرها.

- أجور الموظفين العاملين بالساعة أو اليوم.
- تسبيقات عن مصاريف التكاليف بمهمة.
- الأشغال المنجزة في الوكالات.

تنفذ هذه الوكالات بتسبيق يساوي المبلغ المحدد في إنشاء الوكالة، ويدفع المحاسب المختص هذا المبلغ بطلب من الوكيل إلى الحساب المفتوح باسم وكالة النفقات ويكون ذلك على حساب ميزانية الهيئة المعنية، بعد ذلك يقوم الوكلاء بدفع المبالغ المستحقة للمدنيين بالتحويل أو بواسطة صك أو بحوالة أو بالنقد، وذلك ضمن الشروط نفسها الخاصة بالمحاسبيين العموميين.

وتكون التسوية شهرياً، حيث يستلم الوكيل جميع الوثائق اللازمة للآمر بالصرف في نهاية كل شهر، حينئذ يصدر الآمر بالصرف أمر أو حوالة التسوية لصالح حساب إيداع أموال الوكالة، يتضمن مبلغ المؤشر عليها من طرف المراقب المالي عند نهاية السنة المالية وإلغاء الوكالة يجب على الوكيل إرجاع مبلغ التسبيق الذي منح له إلى حساب إيداع الأموال على مستوى الخزينة.

2/ الدفع عن طريق القرض المستند

من الناحية المبدئية تعتبر القروض إيرادات الدولة لكن بمجرد وصول آجالها تصبح ديون يجب تسديدها وبذلك تصبح نفقة يجب تسديدها ولا تحتاج إلى تسلسل المراحل الأربع السابقة نظرا لطابعها الاستعجالي

فالقروض إذن تختلف عن العمليات المالية الأخرى من هذه الناحية، فمثلاً تسديد فوائد الديون الخارجية يتم من طرف العون المحاسبي المركزي للخزينة حيث تسجل في حساب خاص لذلك وتتم التسوية النهائية من طرف الآمر بالصرف المعني لان تسديد الديون لأي قبل الانتظار إلى غاية إصدار الحوالات، فمنها أيضا عملية الدفع تسبق عملية الأمر بالصرف.

3/ الدفع دون أمر بالصرف

إن بعض العمليات أو النفقات نظرا لطبيعتها المتكررة، فإن عملية التصفية تتم مرة واحدة ويغيب فيها الأمر بالصرف، وتظهر هذه العمليات من خلال المعاشات، الأموال الخاصة، وأجور أعضاء الحكومة والإدارات السياسية.

أ/ المعاشات : إن المعاشات تعتبر عبئا على ميزانية الدولة ومن ثم دفعها من طرف المحاسبيين العموميين دون أمر بالصرف ، وتخص هذه المعاشات المتقاعدين والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء فالاعتمادات الخاصة بهذه النفقات هي اعتمادات تقديرية ، فبالنسبة إلى عملية الدفع فإن المستفيد

باعتباره حائز على سند دائن يتمثل في مقرر التسجيل ودفتر الإيصال حيث يمكنها ظهار هذه السندات إلى المحاسب العمومي ليقبض المبلغ المستحق بعد الموافقة التي يبديها المحاسب العمومي على دفتر الإيصال

ب/ الأموال الخاصة : هي أموال عمومية توضع تحت تصرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ويتم تسليمها من طرف الوزراء ويطلق عليها الأموال السرية.

وتعتبر هذه الأموال استثناء مبدأ تخصيص النفقات لأنها تخرج من مبدأ الحد الأقصى للاعتمادات المخصص لنفقة معينة، لذلك فإن المحاسب العمومي يضع تحت تصرف المسير (الوزير أو الوالي) الأموال المخصصة في حدود الاعتمادات الإجمالية التي يستعملها المسير بكل حرية ، لكن عليه إرسال كشف خاص بتوظيف تلك الأموال لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب

ج/ أجور أعضاء الإدارة السياسية وأعضاء الحكومة : إن هذا النوع من النفقات يظهر عن طريق تخصيصات ممنوحة في إطار نفقات التسيير وتشمل، أجور رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري، حيث يتم تسبيق شهري لهؤلاء الأعضاء بأمر من وزير المالية.

المبحث الثاني

التنفيذ المالي(الفني) لقانون المالية

يتم تنفيذ الميزانية العامة للدولة بتطبيق قانون المالية الذي يرخص ويأذن للحكومة بصرف النفقات **(المطلب الأول)** المعتمدة صرفها و تقوم السلطة التنفيذية بواسطة أجهزتها المعتمدة بتنفيذ الميزانية **(المطلب الثاني)** وفق الاجراءات المحددة قانونا بينما يتم تنفيذ الإيرادات العامة بتحصيل الضرائب الأخرى تستعمل من أجل ذلك كل الوسائل القانونية المرخص بها[1].

المطلب الأول

عمليات تنفيذ النفقات العمومية

يتم تنفيذ النفقات العمومية في أربع مراحل متتالية، وهي التزام الآمر بالصرف ثم الدفع، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فان المراحل الثلاث الأولى، التي

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها.

يمكن أن توصف مجتمعة بمرحلة إدارية هي من صلاحيات الأمرين بالصرف **(الفرع الأول)** أما المرحلة الرابعة تسمى بالمرحلة المحاسبية [1]، فهي من اختصاص المحاسبين العموميون**(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: المرحلة الإدارية

تتمثل في قيام الأمر بالصرف بجملة من العمليات مثل الالتزام التسوية والأمر بالصرف وتشتمل على ثلاث خطوات [2]، أما الثانية فهي محاسبية وهي المرحلة الأخيرة من حياة النفقة، والمتمثلة في الدفع الفعلي للنفقة. ويتولاها المحاسب العمومي .

ويجد هذا التقسيم أساسه في النظام المالي الفرنسي الذي يقوم على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية، قصد تحقيق جملة من الأهداف يمكن ذلك منها ما يلي :

– تجنب المخالفات واحترام حدود الاعتماد المالية والتحقق من أن الدفع قد تم بعد تأديته الخدمة.

– محاربة التلاعب والاختلاس لأنه لا يدع أمري التصفية ولصرف يقومون بأنفسهم بتأدية الديون ويبعدهم عن المغريات التي تحصل من استلام الأموال العمومية.

– المساعدة على تدعيم وتقوية فكرة احترام القانون، لأن المحاسب لا يمكن له دفع أية نفقة مالم يتحقق من شرعيتها.

– السماح بإيجاد نوع من الرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومية من خلال المقارنة بين مختلف العمليات التي تم تسجيلها[3].

أولا: الالتزام بالنفقات

الالتزام بالنفقة يسمى أحيانا عقد النفقة أو الارتباط بالنفقة وهو القيام بعمل يجعل الدولة مدانة أو يعطي حق للغير عليها، أو هو قرار الذي تكون بموجبه الدولة أو أي شخص عمومي أخر مدين، ولا يمكن أن يتأخذ إلا من طرف الممثل القانوني للهيئة العمومية المعنية [4] .

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص. ص 166-167

2 المرسوم التنفيذي رقم 129//91 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية و صلاحياتها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 21.

3 المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 111/81، المؤرخ في 1981/05/30 الذي يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات إلى مجلس المحاسبة، ج. ر عدد 22.

4 Loïc Philip, finances Publiques, 3eme édition ,Paris, Cugais, 1989, p 224.

فالالتزام هو اجراء الذي بموجبه الهيئة العامة تنشئ او ينتج عنه التزاما و من خلاله سوف ينتج عنه مسؤولية [1].

كما يتمثل في إجراء الذي من خلاله ينشأ التزام معين على عاتق الدولة [2]، فالإلتزام هو نتيجة قرار تتخذه السلطة الإدارية المعنية شريطة أن تنتج عليه نفقة عمومية مثلا تأجير محلات لفائدة المصلحة العمومية أو مشروع صفقة أو تسجيل أعوان وتموين .

في المجال المحاسبي عملية الإلتزام تؤدي إلى تخصيص الأموال بحسب المبلغ الذي يغطي الإلتزام وهي تتم من طرف الآمر بالصرف.

والالتزام غالباً ما يتسبب إما بتطبيق نظام قانوني مطبق مسبقاً أو إنشاء إلتزام تعاقدي، و يجب أن يكون هناك إطار قانوني مباشر أو غير مباشر مثلاً (الصفقة) يسمح بتنفيذ النفقة مثل قانون الوظيف العمومي، كما يجب وجود إعتماد في العمليات المالية الملتزم بها وأيضاً أن تكون هناك علاقة بين النظام القانوني للإدارة و هدف الإنفاق، وجود قرار إداري صريح من طرف الآمر بالصرف المعني بالإلتزام .

ويعرف الالتزام بالنفقة، عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عنه عبئ[3].

وهو بمفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشؤ الدين "[4] فحسب مصدر هذا الدين يمكن أن نفرق بين الالتزام الإرادي و الالتزام اللاإرادي.

فالالتزام الإرادي يتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم بيه الهيئة العمومية لإنشاء التزام عليها مثل طلب لوازم مكتبية، أو إمضاء عقد أشغال، أو توظيف مستخدم .

أما الالتزام اللاإرادي فهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية، والمثال التقليدي له تعويض الناشئ عن قيام مسؤولية مدنية للهيئات العمومية، مثل تورط سيارة إدارية في حادثة مرور خطاء إداري لموظف عمومي، فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور أو خطأ إداري

---

1 Michele Borurer , Marie – chrustine , et Jeanpierre Harsale , Finance publique 6 édition L.G.D.J Paris 2002 France , P84.

2 LMiMouni Mimoun ,la réforme du contrôle administratif des dépenses de l'État ,R.F.F.P N102 , 2008,p 108.

3 لوني نصيرة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، ألقيت على طلبة سنة ثانية ل.م.د حقوق، جامعة أكلي محند أولحاج 2014/2013، ص12.

4 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص139.

للموظف العمومي، فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور أو خطأ الموظف المتسبب في ضرر للغير.

والالتزام هو الاجراء الذي يتم بموجبه لإثبات نشوء دين على عاتق الدولة أو جماعتها المحلية او المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، والالتزام يكون بمبادرة من الآمر بالصرف في غالب الأحيان و ذلك بقرار مكتوب مع العلم أنه ليس ملزما بتنفيذ النفقة العمومية محل التزام حتى لو تبعته تأشيرة المراقب المالي وهناك نوعان من الالتزام، التزام قانوني و التزام محاسبي، فالأول يأتي على عدة أشكال يختلف باختلاف طبيعة النفقة فقد ينتج عن تطبيق نص قانوني مثل المعاشات، أو عن قرار فردي مثل السندات طلب التموين، او قد يكون نتاجا عن كلا الاجرائيين (نص قانوني و قرار فردي) مثل نفقات المستخدمين، كما ينتج الالتزام عن ظروف خارجة عن ارادة الادارة مثل نفقات اضافية ناتجة عن تغيير الأسعار الأولية المتفق عليها في الصفقة العمومية، وهذا ما يعرف بتحيين و مراجعة الاسعار، أما الثاني فيتمثل في اعداد كشف الالتزام من طرف الآمر بالصرف يسجل فيه مبلغ الاعتماد الذي يغطي النفقة محل الالتزام، اي أن الالتزام المحاسبي يتمثل في تخصيص جزء من الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقة معينة [1].

وبناءا على ذلك يمكن القول إن الالتزام(كتصرف قانوني أو فعل مادي) هو مصدر النفقات قبل أن يكون إجراء تنفيذها، وهوما يؤدي إلى التميز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى و الالتزام المحاسبي الذي يعنى تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ النفقة، وهذا الالتزام المحاسبي يكون سابقا عن الالتزام القانوني في حالة التصرف الإداري للهيئات العمومية (الالتزام الإداري) بحيث يتم أولا التحقق من مطابقة النفقة المزمع إجراؤها لترخي صالميزاني(وجود الباب الذي تحسم منه النفقة،كفاية الإعتمادات المخصصة) وإتباع الإجراءات المقررة قانونا للإلتزام بها (مثل المصادقة على الصفقة العمومية، تأشيرة المراقب المالي، تأشيرة المصلحة الوظيفية العمومية) ، قبل أن يصبح الالتزام القانوني بها قابلا للتنفيذ، أما في حالة الالتزام اللاإداري فمن البديهي أن يكون الالتزام المحاسبي تاليا للإلتزام القانوني، لنشوء دين خارج عن إدارة الهيئة العمومية المعنية ويجعلها أمام أمر واقع، وهو الإلتزام بتسديد ذلك الدين[2]، والتميز بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي يدعو إلى ملاحظة أن الأول لا يقوم به الآمرون بالصرف فحسب، بل يمكن أن يكون مجرد تطبيق لأحكام تشريعية أو تنظيمية

1 وقاد أحمد ، مرجع سابق ، ص 13.

2 بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص76.

(تعويضات لصالح ضحايا كارثة طبيعية، وعلاوات، ومنح لفائدة الموظفين) أو تنفيذا لقرارات السلطات العمومية، بينما الثاني لا يمكن أن يقوم به الآمرون بالصرف (أو مفوضوهم).

وتجدر الإشارة أن عملية الإلتزام تخضع لتأشيرة مصالح المراقب المالي الذي يلتزم بالتحقق من مدى مطابقة العملية بالنظر للوثائق والمستندات المبررة لها، فاتورة، سند، دون أن تتعدى رقابة الملائمة فحسب وجهة نظر بعض الفقهاء لا يمكن للمحاسب العمومي الامتناع عن الدفع بحجة أنه لاحظ تبذيرا أو إسرافا، مادام أن النفقة تم عقدها وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها فيعمل على:

- التحقق من صحة الإسناء.
- التأكد من أن المبلغ المسجل في ورقة الإلتزام مطابقة للوثائق المرفقة لها (سلامة وصحة عملية الخصم).

أما إذا كان الآمر بالصرف يتمتع بسلطات في المجال المالي، أي أن القيام بعمليات الإلتزام في أي وقت كلما دعت الضرورة لذلك، إلا أنه ملزم بصرف مجمل المبالغ المسجلة في الميزانية، لكنه مقيد باحترام سقف المبالغ محددة في كل باب وبند من بنود الميزانية[1]، ويتضح من هذا الإلتزام هو المرحلة الأولى من بين مراحل تنفيذ النفقة.

وينشأ قرار فعلي للآمر بالصرف على وثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهدا من الآمر بالصرف بالنفقة مثل تحرير صفقة عمومية أو سند طلب أو مقرر تسمية موظف وإذا كان الإلتزام له أساس تقاعدي فيجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة تتمثل في ملف خاص بالإلتزام **و**هو وثيقة معلنة أو مثبتة على سبيل المشرع أي بصفة ممضية من طرف الإدارة (الآمر بالصرف) على سبيل الإحترام، ووثيقة الإلتزام تحدد البند الخاص بالإلتزام في الميزانية، كما يعلن عن الرصيد السابق والرصيد الموالي لمهمة الإلتزام .

بما أن الإلتزام هو تخصيص أموال النفقات العمومية، فالإلتزام الذي تتبعه التأشيرة يبقى قابلاً للتنفيذ إلى غاية نهاية السنة المالية، فنهاية السنة المالية تسقط الإلتزام غير المتبوع بأمر الدفع، وليس للآمر بالصرف المطالبة بدفع إعتمادات جديدة بعد نهاية سنة الإلتزام والآمر بالصرف يحتفظ بالحرية المطلقة بالنسبة للتنفيذ أو الامتناع ولو كان الإلتزام متبوعاً بتأشيرة المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية .

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص170.

وعليه هو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي تترتب التزاما على عاتق الإدارة العامة (كتعيين موظف، إبرام الصفقة مع مقاول) ، وغالبا ما تستهدف تحقيق المنفعة العامة غير أنه قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعية معينة يترتب عليها التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن الضرر فالواقعة هنا مادية لا إرادية.

ثانيا: تصفية النفقات العامة

تتمثل التصفية في التحقق من واقع الدين و اجراء تقييم دقيق و ملموس للنفقات [1]، و طبقا للمادة 20 من قانون المحاسبة العمومية " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية "[2] .

ويقصد بها تحديد الدين بعد التأكد من وجوده واستحقاقه ويرجع التميز إلى الالتزام بالثقة والتصفية إلى عدم قدرة الإدارات العمومية في الكثير من الحالات على تحديد المبلغ الدقيق للنفقة وقت الالتزام بها، فتكتفي عندئذ بوضع مبلغ تقديري لها، على يحدد بعد تأدية الخدمة الفعلية ثم تحديد مبلغ النفقة بدقة.

- التأكد من الخدمة الفعلية تقتضي قاعدة الخدمة الفعلية من ان الدولة لا تدفع مسبقا إنما لا تدفع إلا بعد أن يكون دائنها قد نفذ أو أدى الخدمات الملقاة على عاتقه والتي هي موضوع النفقة ولهذا لا يمكن دفع مرتب شهري للموظف العام إلا عند نهاية الشهر كما لا يجوز دفع مبلغ التوريدات للتاجر أو الصانع إلا بعد تسليم البضاعة، ويقتضي التأكد من الخدمة الفعلية التثبيت من أن الخدمة محل النفقة قد أنجز فعلا وبالشروط المحددة في إجراء الإلتزام، وتحقق هذه العملية وتتجسد بواسطة وثائق الثبوتية .

غير أن هذه القاعدة لا تطبق على إطلاقها بحيث أنها تستبعد في بعض الحالات:

- بعض الإعانات المالية.
- الإغاثة
- التسبيقات الممنوحة للموظفين المتعلقة بمصاريف المهمات.
- التسبيقات الممنوحة في إطار الصفقات العمومية.
- الاشتراكات في المجالات.

---

1 Naima ABA . Droit budgetaire , universite Hassani FQES Mahammedia , p79.

2 المادة 20 من قانون 21/90، مرجع سابق.

– تحديد مبلغ النفقة تقتضي هذه العملية احتساب مبلغ الدين بدقة والتأكد من استحقاقه، وبمعنى أخر التحقق من أن الدين لم ينقض بالدفع المسبق أو بحكم قاعدة التقادم، ولهذا فإن التصفية تخضع لشرطين الالتزام بالنفقة السابق وتقديم المستندات من شأنها إثبات الدين.

كما عرف المشرع الجزائري التصفية من خلال قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية إذا نصت المادة 17 على " تسمح تصفية الإيرادات، بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بـ تحصيلها "[1].

ويستنتج من خلال هاتين المادتين أن التصفية تقوم على عناصر أساسية وهي:

1/ إثبات الدين

حيث يقع على الآمر بالصرف التحقق من وجود عقد نفقة سابق، أو إلتزام بين الدولة والغير قد تحقق بصورة قانونية، على إعتماد مالي موجود في البند المخصص في الميزانية، كوجود عقد بين المقاول والإدارة، والتأكد من أن الخدمة تمت فعلا، ووجود قرار التعيين صادر عن الجهة المختصة إذا تعلق الأمر بتعيين موظف ما.

2/ تحديد مقدار الدين

بعد التحقق من ترتب الدين يقوم الآمر بالصرف بتحديد مقداره بالنسبة لما قام به الدائن من خدمة أو توريد سلع تطبيق للفواتير وبالتالي يتطلب الأمر أن تتم التصفية على أساس الوثيقة المفصلة للدين[2]، لذلك لا تصبح النفقة الملزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الإلتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في خدمة الهيئة العمومية، وعليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة.

فالتصفية تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي قاعدة أداء الخدمة أو قاعدة الحق المكتسب، أي أنه لا يمكن صرف نفقة العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقا)، باستثناء حالات قليلة جدا ومبررة قانونا (مثل التطبيقات على الصفقات العمومية).

وهكذا فإن التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الإلتزام بالنفقة، ففي حالة صفقة أشغال مثلا، يتم التأكد من إنجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة.

---

1 المادة 17 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص171.

وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في الكثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام (ويكون تقديريا)، فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق من أداء الخدمة، ففي المثال السابق، يتم حساب مبلغ الأشغال التامة لتنفيذ (أي مبلغ النفقة القابل للدفع) عن طريق ضرب الكميات المنجزة بأسعار الوحدة لها منصوص عليها في الصفقة (بافتراض أن سعر الصفقة يدفع بناءا على قائمة سعر الوحدة)[1].

وبالتالي فالتصفية هي الاجراء الثاني في تنفيذ النفقة العمومية، تناولتها المواد 15، 20،36 من قانون المحاسبة العمومية، وهي المرحلة التي تسمح على أساس الوثائق المحاسبية بالتحقق من أداء الخدمة وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة، لذلك فللتصفية وظيفتان الأولى تتمثل في التأكد من أداء الخدمة لأن الادارة لا تدفع أي نفقة الا بعد انجاز العمل الملتزم به أو استلام السلعة والتأكد من مطابقتها لما هو مطلوب، و متفق عليه كما و نوعا، والتأكد أيضا من شروط السعر، وهذا من خلال الوثائق الثبوتية، كما يجب جرد المشتريات التي يتعدى سعر الوحدة منها 300 دينار جزائري في دفتر الجرد لكن هناك استثناءات على مبدأ الخدمة المؤداة تشتمل أساسا :

- التسبيقات المقدمة للمتعاملين المتعاقدين المكلفين بتنفيذ الصفقات العمومية.
- أجور موظفي الادارات العمومية.
- النفقات التي تتم دون أمر بالصرف مثل المعاشات.

والثانية يتم وفقها تحديد المبلغ القابل للدفع فهذه العملية ترتكز على حساب الدين الواقع على عاتق الدولة، وتحديد بدقة والتأكد من انه واجب الدفع، بمعنى التحقق من عدم وجود أي وجه من الاقتطاعات وكذا التأكد من أن الدين لم يتم دفعه من قبل ، ولم يتم سقوطه بالتقادم[2].

عمليا تتمثل التصفية في الإقرار الذي يضعه الآمر بالصرف على سند إثبات النفقة (فاتورة، وضعية أشغال) وهو يحدد الأمر بدفعها شاهدا بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة، وهذا الإقرار هو الذي يعتد به قانونا، أي يمكن الإحتجاج به ضد الهيئة العمومية فيما يخص إثبات وجود الدين والمطالبة بتسديده، ومن هنا أساس المسؤولية العامة للآمرين بالصرف

---

1 بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص79.

2 وقاد محمد ، مرجع سابق ، ص 14.

عن تنفيذ النفقات وهذا ما تؤكده المادة 31 من قانون 21/90 السالف الذكر[1]، لكن هذا لا يعني أنه يجب على الآمرين بالصرف التأكد بأنفسهم من واقعية أداء الخدمة وصحة حساب مبلغ النفقة، فقبل أن تقدم سندات الإثبات للآمرين بالصرف للمصادقة عليها، تكون قد مرت على مصلحة أو المصالح المتخصصة حيث يتم القيام بمختلف العمليات المادية لإثبات أداء الخدمة، وحساب مبلغ لنفقة القابل لتسديد، والتصديق على ذلك كتابيا من طرف المسؤول أو العون المعني (حسب الإجراءات المعمول بها داخل الهيئة العمومية المعنية)، مثلا في عملية شراء لوازم مكتبية تتم مراجعة فاتورة المورد (أو سند التسليم) من طرف أمين المخزن ليشهد بمطابقة اللوازم المستلمة لتلك المبنية على الفاتورة من حيث كميتها ومواصفاتها، وذلك بوضع تأشيرته عليها (أو على سند التسليم، أو يرفقها بسند إستلام محرر من قبله، حسب الإجراء المعمول به)، كما تتم مراجعة نفس الفاتورة (والوثائق المرفقة بها إن وجدت) على مستوى مصلحة المحاسبة للتحقق من صحة العمليات الحسابية المؤدية إلى المطالب تسديده، وهكذا فلا يبقى للآمرين بالصرف سوى التأكد من احترام الإجراءات المقررة لتنفيذ عملية قبل المصادقة على تصفية النفقة المتعلقة بها.[2]

لا تصح النفقة الملتزم فعلياً بها بعد تنفيذ الإلتزام المرتبط بها و الذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، وعليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجود دين و ضبط مبلغ النفقة.

وتهدف التصفية الى جملة من الأهداف يمكن اجمالها في ما يلي :

- التصفية تثبت بصفة نهائية وجود دين عمومي للآمر بالصرف الذي يجب أن يتحقق من نفقات الإدارة أو الخدمات التي طلبت تأديتها من الدائن، هذه الصفقات التي كانت محل إلتزام مسبق وتحصلت عليها فعلاً فهي مهمة خاصة عند تغيير الآمر بالصرف والتأكد من نوعية وكمية السلع المشترات من طرف الإدارة هي عملية مادية يقوم بها الآمر بالصرف الذي يعاين وجود مجموع الأشياء التي تحصلت عليها الإدارة و يكون ذلك بإثبات تعداد الأشياء ونوعيتها (الكم والنوع) ومقارنة الأشياء الموجودة ومحتوى الإلتزام يجب مراجعة الإلتزام وتجديده طبقاً لمل هو موجود فعلاً في حالة وجود إختلاف بين الواقع و ما هو متفق عليه، ومراجعة الإلتزام تكون بإلغاء

---

1 تنص المادة 31 من قانون 21/90 على ما يلي : " الآمرون بالصرف مسؤولون عن الاثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية و الأخطاء التي يرتكبونها و التي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق و ذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال " .

2 بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص.ص80-81.

الإلتزام الأول والتأكد من صلاحية المشتريات قبل الدفع بالإضافة الى ضمان شرعية الإنفاق ونزاهته فالمراقب المالي يراقب مدى توفر الإعتمادات أما المحاسب العمومي فله مهمة رقابية أوسع نوعاً ما، أما الآمر بالصرف فله دراية بشرعية العملية لأنه يعيش واقعها وله معطيات لا يمكن توفرها في الملف (نية الآمر بالصرف في تنفيذ هذه النفقة) و تحديد المبلغ النهائي الفعلي[1] والتأكد من وجود إعتمادات كافية لصرف النفقة، مبدئياً الآمر بالصرف له ضمان بأن الميزانية قادرة على تغطية النفقة المعنية، ولكن هناك عوامل إجبارية قد تؤدي إلى خفض هذه الإعتمادات:

- تخفيض من عملية الإنفاق طبقاً للأحكام القانونية الخاصة.
- التنفيذ مباشرة للأحكام القضائية.

وتحديد صفقة الدائن الفعلي حيث يجب على الآمر بالصرف أن يتحقق من طبيعة الممون الذي يستفيد من الدفع وتسجيل المشتريات على دفتر الجرد ودفتر الجرد هو الوثيقة التي تسجل فيها جميع منقولات الإدارة وجمع الوثائق التي يجب أن تدفع مع الآمر بالصرف لهذه الوثائق شهادة عدم التقادم بالإضافة شهادة أداء الخدمة و تنفيذ العمل وهي عبارة عن طابع يحمل عبارة خدمة مؤداة، وعندما تنتهي العمليات يحرر الآمر بالصرف الأمر بالدفع ويحول الملف إلى المحاسب العمومي [2].

ثالثا: الأمر بالصرف

هو عبارة عن قرار إداري يعطي بموجبه الأمر للمحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة فالتصفية، وإن كانت تقر حق الدائن في إستفاء دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة وهنا تظهر السلطة التقديرية للآمر بالصرف بصفته مديرا أو مسيرا قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض و يعلق الأمر بدفع النفقة إذا قدر ذلك هو الأنسب، والأمر بالصرف هو إختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلا للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق التفويض الرسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم (أي تحت مسؤولية الآمرين بالصرف الأصليين)، كما أن السلطات الإقليمية المختصة (مدنية أو الإدارية) لا يمكنها أن تحل محل الآمرين بالصرف لتأمر بنهج الديون المحكوم بها لصالح دائني الهيئات العمومية، فالقاعدة أن الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الهيئات العمومية(والتي تعتبر مصدر تصفية النفقات موضوع المبالغ

---

1 أحمد بوجلال ، مرجع سابق، ص 114 .

2 المرجع نفسه ، ص 115 .

المحكوم بها) تنفذ من طرف الآمرين بالصرف لهذه الهيئات عن طريق الأمر بدفع النفقات المترتبة عنها، غير أنه في حالة رفض هؤلاء القيام بذلك بعد شهرين من إجراء التنفيذ القضائي، يمكن لدائنين المعنيين طلب تسديد حقوقهم مباشرة من طرف أمين خزينة الولاية لمقر سكناتهم، حسب الشروط والإجراءات المنصوص عنها في القانون المتعلق بالأحكام الخاصة ببعض القرارات القضائية.[1]

ويجدر الإشارة إلا أنه يمكن في بعض الحالات الاستثنائية، للسلطات الإدارية العليا أن تحل محل الآمرين بالصرف المشرقة عليهم للآمر بصرف بعض النفقات بدلهم إذا رفض هؤلاء القيام بذلك، ويتعلق الأمر خاصة بالحالة المنصوص عليها في المادة 203 من قانون البلدية والتي تنص على أنه في حالة رئيس المجلس الشعبي الوطني القيام بإعداد حواله قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل يتخذ الوالي قرار يحل محل حواله أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي طبقا الساري المفعول[2]، كما أن سلطة الحلول هذه يمكن، منطقيا إعطاءها للآمرين بالصرف الرئيسيين تجاه الآمرين بالصرف الثانويين التابعين لهم في حالة رفض هؤلاء الأمر بدفع ديون الهيئات العمومية المعنية التي أصبحت واجبة السداد[3].

وفيما يخص أجال قفل الأمر بالصرف(إصدار أوامر أو حوالات الدفع)، فهي محددة بيوم 25 ديسمبر من السنة المعنية بالسنة للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري (والمادة 28 من مرسوم التنفيذي رقم 313/91)، وبيوم 15 مارس من السنة الموالية بالسنة للجماعات الإقليمية (المادة 187 من قانون البلدية [4]، والمادة 172 من قانون الولاية)[5].

---

1 سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012–2013، ص 133.

2 المادة 203 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 متعلق البلدية ج.ر عدد 37، ص27.

3 محمد مسعي، مرجع سابق، ص81 و ما بعدها.

4 المادة 187 من قانون رقم 10/11 على ما يلي : " تعد ميزانية البلدية للسنة المدنية و يمتد تنفيذها الى غاية :

- 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة الى عمليات التصفية و دفع النفقات.
- 31 مارس بالنسبة الى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها و دفع النفقات.

5 المادة 172 من قانون 07/12 على ما يلي : " تعد ميزانية الولاية لينة المدنية فترة تنفيذها :

- الى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية و دفع النفقات" .

وتجدر الإشارة إلى وجود بعض النفقات التي يمكن دفعها دون أمر بالدفع، وذلك نظرا لطبيعتها الخاصة، والآثار التي يمكن أن ترتبها في حالة عدم الدفع مثل: الأجور والرواتب وفي حالات استثنائية تستوجب تدخل الوزارة المالية من خلال إرسال برقيات لمختلف المصالح الإدارية[1].

الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية

يتولى هذا المرحلة المحاسب العمومي، الذي يقع على عاتقه مسؤولية إتخاذ بعض الإجراءات الضرورية قبل الشروع في العملية الدفع منها:

- التحقق من شرعية النفقة بالنظر لنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.
- التحقق من صفة الآمر بالصرف أو مفوض له.
- التأكد من توفر الإعتمادات المالية.
- التأكد من وجود مناصب مالية.
- التحقق من صحة العمليات المالية من الناحية الحسابية.
- إسناد عملية واقتطاع المبلغ من الباب والبند الصحيح من الميزانية.
- التحقق من مدى مطابقة العملية استنادا للوثائق والمستندات المبررة لها،(فاتورة، قرار تعيين، سند الطلبية).
- التأكد مدى وجود تأشيرة مصالح هيئات رقابة خاصة، مصالح المراقب المالي، والوظيف العمومي.
- التحقق من أداء الخدمة.
- الطابع الإبرائي للإلتزام.
- عدم تفاقم الدين، بحيث لا يمكن دفع نفقة بعد مرور أربع سنوات، إلا ما استثنى بمقتضى القانون.[2]

والدفع هو إجراء يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية)، وهو المرحلة الحسابية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن الأوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميون المخصصين أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها ودور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على إنجاز العمليات المالية المتمثلة في اخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفهم للدفع ، أي أنهم ليسوا مجرد أعوان صندوق، بل أن

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص172.

2 المواد 17 و18 و19 من قانون رقم 17/84، مرجع سابق.

دورهم أهم من ذلك بكثير إذ أنهم يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الآمرين بالصرف، والتي تعتبر إحدى أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

لكن المحاسبون العموميون لا يمارسون هذه الرقابة، التي تعد إلزاما مفروضا عليهم، إلا في حدود صلاحيتهم وطبقا للإجراءات المقررة قانونا، وتبعا لذلك، فإنهم لا يملكون أي سلطة تقديرية أثناء القيام بها، فإذا تحققوا من شرعية النفقات المأمور صرفها وجب عليهم دفعها في الآجال المحددة في المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية[1].

اما إذا كشفت الرقابة عن عكس ذلك عدم شرعية النفقات أو رأي نقص في تبريرها أو البيانات اللازمة على أوامر أو حوالات الدفع والسندات الإثبات)، وجب عليهم إشعار الآمرين بالصرف برفض دفع المال في الآجال المحددة[2] على ضوء المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93 السالف الذكر[3].

كما يقصد بالأمر بالدفع تحرير أمر من جهة مختصة إلى إدارة الخزانة العامة بصرف المبلغ السابق تحديده، فالدائن لا يستطيع استوفاء دينه بمجرد تحديد المبلغ المستحق له، إذ لابد له أن ينتظر الأمر الذي يصدره الوزير أو من ينوب عنه، كما تذهب بعض الدول إلى تقييد إصدار أوامر الصرف على وزير المالية أو من ينوب عنه من موظفي وزارة المالية بمختلف الوحدات الحكومية وبمختلف الوزارات، ويطلق على هذه المرحلة، مرحلة صرف النفقة والتي تتم من خلال إصدار حوالات الصرف، باسم وزير المالية رئيس مصلحة المحاسبة بوزارة المالية والذي يسمح له القانون بأن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين إلى مصلحته[4]، وتعتبر مرحلة الدفع الحلقة الأخيرة في سلسلة الرقابة التي تمارسها وزارة المالية على تنفيذ النفقات العمومية، وهي الأساس لمبدأ فصل وظائف الإدارية عن

---

1 المادة 37 من قانون 21/90 السالف الذكر " يجب على المحاسب العمومي بعد ايقافه الالتزامات الواردة من المادتين 35 و 36 اعلاه أن يقوم بدفع النفقات أو بتحصيل الايرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم ".

2 محمد مسعي، مرجع سابق، ص94.

3 المادة 04 من قانون 93/46 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 الموافق 06 فبراير سنة 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية واجراءات قبول القيم المنعدمة " في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو حوالة الدفع لأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ، يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الآمرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع و ذلك في أجل أقصاه عشرون(20) يوما ابتداءا من تاريخ تسلمهم الأمر بالصرف أو الحوالة".

4 سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، جزء الأول، (د.ط) ، دار الجامعة بيروت،2008، ص178.

الوظائف المحاسبية، ففي حالة التأكد من توفر كل الشروط الضرورية يمكن له (المحاسب العمومي) أن ينفع بالنظر لحوالة الدفع التي يعدها الآمر بالصرف وتتضمن معلومات هامة عن العملية، كمبلغ العملية، الشخص المستفيد، رقم وتاريخ الوثيقة الثبوتية، كالفاتورة أو غيرها، كما تتضمن حوالة رقما تسلسليا معنيا، وتاريخ الإعداد، ومن ثم يمنع على المحاسب العمومي الدفع في حالة عدم شرعية النفقة.

يمكن للآمر بالصرف تسخير المحاسب العمومي للقيام بالدفع في بعض الحالات وبالتالي تنفي مسؤوليته الشخصية، وبالرجوع إلى القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية خاصة المادة 48 منه تتضح الحالات التي حددت على سبيل الحصر والتي يمنع للمحاسب العمومي القيام بالدفع النفقة وهي:

1- عدم توفر إعتمادات مالية ماعدا بالنسبة للدولة.

2- عدم توافر أموال الخزينة.

3- انعدام إثبات أداء الخدمة.

4- طابع النفقة الغير إبرائي.

5- انعدام تأشيرة مصالح المراقبة.[1]

المطلب الثاني

عمليات تنفيذ الإيرادات العامة

تعد الإيرادات بمختلف أنواعها مورد أساسي للميزانية العامة للدولة، بما أن الإيرادات التي يجب تحصيلها متنوعة فإن طرق تنفيذها متنوعة أيضا، ونقصد بتنفيذ الإيرادات العامة عمليات التحصيل التي تقوم بها المصالح المختصة وفق القواعد القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية وعلى الخصوص قواعد التوازن المالي بين النفقات والإيرادات **(الفرع الأول)** وباتباع اجراءات محددة من أجل القيام بعملية تحصيل الايرادات **(الفرع الثاني)** .

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص174.

الفرع الأول: قواعد وشروط تحصيل الإيرادات العامة

يمثل قانون المحاسبة العمومية المرحلة الإجرائية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية فور صدوره في الجريدة الرسمية، ففي باب الإيرادات حيث تباشر وزارة المالية عمليات تحصيل الإيرادات بمجرد صدور قانون المالية ولا يمكن لها أن تتمتع عن التحصيل[1].

أولا: قواعد تحصيل الإيرادات العامة

تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات فإجازتها للنفقات تعني مجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تتم اعتمادها، أما إجازتها للإيرادات، بحيث لا تملك هذه الأخيرة عدم تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه الأخيرة عدم تحصيل جزء منها ولا تكون قد إرتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية.

ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية المباشرة أو التابعين للجهات الحكومية تتبع وزارة المالية[2]، حيث يجب مراعاة عدة قواعد عامة في عملية تحصيل الإيرادات العامة منها:

أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وفقا للقواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، ويجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير، وقد ضمن المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق إمتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين، لضمان دقة وسلامة التحصيل فإنه من المقرر ووفقا لقواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة[3]، والآخرين المختصين بجبايتها.[4]

ويخول القانون للجهات الإدارية المختصة في تحصيل الإيرادات، كان يتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح الجمارك، أو حيازة الضرائب، عبر مختلف مستوياتها، ويخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد الأساسية تتمثل أساسا فيما يلي:

---

1 دنيدي يحيى، مرجع سابق، ص112.

2 سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص369.

3 في حالة خطأ في تقدير الحصيلة الإجمالية للإيرادات العامة بالنقصان، إذ تظطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسد العجز في الإيرادات مثل الإقتراض أو الإصدار النقدي.

4 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص369.

- يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي عدم تخصيص الإيرادات و معناه أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العمومية لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات دون تميز وهذا ما تؤكده المادة 08 من قانون المتعلق بقوانين المالية.[1]

تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الميزانيات الملحقة أو الحسابات الخاصة للخزينة.

- تسقط ديون الدولة كقاعدة عامة بمرور أربعة سنوات دون اقتضائها [2].

ثانيا: شروط تحصيل الإيرادات العامة

بالإضافة إلى هذه القواعد هناك شروط أخرى يجب توافرها عند تحصيل الإيرادات العامة، وحتى تتمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ الإيرادات عن طريق عمليات تحصيل فلا بد من توافر شرطين أساسيين، الأول شكلي يتمثل في الترخيص بتحصيل والشرط الثاني يتعلق بموضوع الإيراد أي الحق العام الناشئ كدين في خدمة الغير[3].

1/ الترخيص بالتحصيل

تخضع عمليات تحصيل الإيرادات العامة إلى قواعد وأحكام تشريعية، إلا أن هذه الأحكام غير كافية وحدها لمباشرة السلطة التنفيذية لعمليات التحصيل، بل ينبغي عليها أن تحصل على تحصيل سنوي بذلك وهذا تطبيقا لنص المادة 03 من القانون المتعلق بقوانين المالية التي تقتضي بأن قانون

---

1 تنص المادة 08 من قانون 17/84 على ما يلي : " لا يمكن تخصيص أي ايراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بدون تمييز.

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، و تكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال الأتية :

– الميزانيات الملحقة

– أو الاجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانيات العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات".

2 المادة 16 من القانون17/84 " تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربعة سنوات إبتداءا من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك مالم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك".

3 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص150.

المالية للسنة يقر ويرخص بمجمل موارد الدولة وأعباءها، وعليه يكون التصويت والتصديق لقانون المالية للسنة عبارة رخصة تمنحها السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لمباشرة تحصيل الإيرادات المقدرة في حالة هذه الرخصة.

2/ أصل الحق

لا يكتفي الترخيص وحده لمباشرة عمليات التحصيل، وإنما لا بد من أن ينشأ أصل الحق ويكون ثابت في ذمة المدين به اتجاه الخزينة العامة لدولة فلا يمكن تحصل الضريبة على الدخل من شخص لم يحقق دخل أو أنه معفي من هذه الضريبة، ولا يمكن تحصيل رسم من الخدمة لم تقم بعد كما لا يمكن تحصل بدل إيجار أملاك الدولة لم تأجر، وعليه فإن نشوء الحق في تحصيل الإيرادات يقتضي وجود علاقة مديونية بين الدولة التي تكون فيها طرفا دائنا والغير الذي يكون طرفا مدينا.

وتنشأ علاقة المديونية اما بسبب ممارسة الدولة لمظهر من مظاهر سلطتها وسيادتها، مثل: فرض الضرائب والرسوم والغرامات وتطبيق الأحكام المالية، كما قد تنشأ هذه العلاقة بمناسبة تعامل الدولة مع الغير ليس بصفتها صاحبة سيادة وسلطة وإنما بصفتها شخص من أشخاص القانون له ذمة مالية فتعاقد مع الغير فرتب لها هذا العقد حقوق في ذمة الغير.[1]

الفرع الثاني : الإجراءات العامة والخاصة لتحصيل الإيرادات

أولا: الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات

يقوم تحصيل الإيرادات العامة للدولة في التشريع الجزائري على ثلاثة إجراءات عامة نصت عليها المادة 15 من قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية وهي تتمثل في الإثبات والتصفية والتحصيل.[2]

1/ الإثبات

تنصب العملية على قيام الآمر بالصرف بالتحقق من وجود التزام على عاتق الغير سيتوجب التحصيل،[3] وينشأ حق الدولة في ذمة الغير ما بسبب ممارسة الدولة لسلطاتها كالضرائب وبعض الرسوم أو تطبيق الأحكام القضائية أو سبب عقود التي تبرمها مثل: الإيجار والبيع أو لأي سبب آخر

---

1 برحماني محفوظ، مرجع سابق ، ص151.

2 تنص المادة 15 من قانون 21/90 السالف الذكر على " يتم تنفيذ الميزانيات و العمليات المالية :

– من حيث الايرادات عن طريق اجراءات الاثبات والتصفية والتحصيل.

– من حيث النفقات عن طريق اجراءات الالتزام و التصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات و الدفع ".

3 المادة 16 من قانون 21/90 " يعد الاثبات الاجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي " .

يرتب عليه القانون حق عام لفائدة الخزينة العامة للدولة، وبه يتم الكشف عن حق العام يثبت لقائدة الدائس العمومي.[1]

ويقصد به الإجراء الذي بموجبه تكريس حق الدائن العمومي [2]، هذا الإجراء له طابع مادي مالي و طابع قانوني، فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشأة لحق الدائن العمومي (وجود أساس الوعاء الضريبي، أو العمليات المتعلقة بالمنتجات أو الخدمات المقدمة ...الخ) ، أما من الناحية القانونية، فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية السارية المفعول بها.

2/ التصفية

تطبيقا لنص المادة 20 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية تسمح عملية التصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على عاتق المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها[3]

وبعد إجراء التثبيت يقوم أعوان المحاسبة العمومية بعملية تصفية الإيرادات العامة تحدث إشراف الآمرون بالصرف حيث يتم تحديد مبلغ صحيح للديون الواقعة على ذمة المدين لفائدة الدائن العمومي الممثل للخزينة العامة، وتبعا لذلك بأمر الآمر بالصرف بتحصيلها بموجب الأمر بالإيراد.[4]

في الواقع الإثبات و تصفية الإيرادات العمومية هي مبدئياً و قانونياً من اختصاص الآمرين بالصرف[5]، فهذا لا يعني أنها تتم دائماً بمعرفتهم و تحت مسؤوليتهم المباشرة .

فالإيرادات الضريبية مثلاً، يتم إثباتها وتصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية (الذين هم ليسوا آمرين بالصرف)، أو من طرف المدينين بها أنفسهم (مثل تصريحات المراقبة في المجال الرسم على القيمة المضافة أو الضريبة على الأرباح ...) كما أن بعض الإيرادات لا تتطلب تدخل الآمرين

---

1 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص152.

2 المادة 16 من قانون 21/90 ، مرجع سابق .

3 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص174.

4 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص152.

5 المادة 23 من قانون 21/90 " يعد آمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار اليها في المواد 16 ، 17 ، 19 ، 20 ، 21 يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار اليها في الفقرة أعلاه ، صفة الأمر بالصرف قانونا ، و تزول هذه الصفة مع انتهاء الوظيفة".

بالصرف أو غيرهم من الأعوان العموميين لإثباتها و تصفيتها (و كذا الأمر بتحصيلها)، مثل الغرامات والعقوبات المالية المحكوم بها لمصالح الهيئات العمومية .

3/ التحصيل

عرفته المادة 18 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه الإجراء التي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، وتتم عملية التحصيل بناءا وبموجب أمر الإيراد الصادر من الآمر بالصرف الذي يتولى عملية تنفيذه المحاسبون العموميون المكلفون بالتنفيذ وفقا لما تم في عمليتي التثبيت والتصفية، وتتم عملية التحصيل في إحدى الصورتين، إما بتنفيذ المدين التزاماته طواعية وهي ما يسمى بالتحصيل بالتراضي[1] أو عن طريق التحصيل الجبري إذا مر تاريخ استحقاق الحق العام ولم يوفي به المدين.

وتعتبر مرحلة التحصيل المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ الإيرادات والتحقق من صحة وسلامة الإجرائيين تأتي آخر مرحلة وهي التحصيل التي تستوجب إصدار أمر بالدفع حيث يقوم المحاسب بتحصيل مبلغ لحساب الدولة، بعد التحقق من صحة وشرعية العملية، وتوفر الشروط المطلوب وسلامة الإجراءات القانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن العملية التحصيل قد تكون آلية كالإعانات التي تمنحها الدولة ويتم تحصيلها بمقتضى قسيمة التحصيل إلى جانب إيرادات أخرى يقوم بتحصيلها إسنادا للوثائق والمحررات التي تبرر ذلك.[2]

ثانيا: الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات

لا تخضع بالضرورة الإيرادات المستوفاة في تحصيل إلى إجراءات العامة في تحصيل الإيرادات، وكذلك الشأن بالنسبة لبعض الرسوم التي تدفع نقدا، والإيرادات المحصلة من قبل وكالة الإيرادات.

1/ الإيرادات المستوفاة قبل التحصيل

يتم استفاء الإيرادات العامة قبل عملية التحصيل في صورتين، الأولى تكون على شكل تسبيقات، عندما تتعامل الإدارة مع الغير وتقدم لهم بعض الخدمات والأشغال غير مجانية، يمكنها أن

---

1 لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص217.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص175.

تشترط في تعاملاتها الدفع المسبق، على شكل دفعات لتكون ما قبضه الإدارة إراديا نهائيا عندما تقوم بإنجاز كامل الأشغال.

أما الصورة الثانية من التحصيل المسبق للإيرادات العمومية فتكون على الشكل الدفع على الحساب، وخاصة تلك الإيرادات التي تتصيف بالدورة و الانتظام والاستقرار، حيث تتاح الفرصة في هذه الحالة إلى الجهة المكلفة بتحصيلها وأن تنظم عمليات تحصيل المسبق وتفرض على المدنيين دفع تسبيقات تخصم من ديونهم عند التصفية النهائية، فمن تطبيقات ذلك الضرائب المباشرة التي تكون محل تسبيقات قدرا إما شهريا أو كل ثلاثة أشهر، وتصفى بجداول لاحقا.

2/ الإيرادات المدفوعة نقدا

يتم في تنفيذ الإيرادات بعض الرسوم التي تدفع نقدا يقوم المدين بدفع المبلغ عند حصوله الخدمة التي يفترض عليها الرسم، فتحصل لدى القابض المختص رسوم الطابع وحقوق الضمان واختبار المواد التنمية كالبلاتين والذهب والفضة[1].

3/ الإيرادات المحصلة من قبل وكالة الإيراد

لا يمكن لوكالة الإيراد أن تحصل الضرائب والرسوم والأتاوى المنصوص عليها في القوانين الجباية قانون الجمارك وقانون أملاك الدولة، حيث يقوم الوكلاء بتحصيل الإيرادات التي يدفعها المدنيين اما نقدا أو بواسطة صكوك، ثم تدفع إلى المحاسب العمومي المختص.[2]

تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية حيث يتكفل المحاسبون العموميون في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الآمرين بالصرف، (المادة 09 من المرسوم التنفيذي المحدد لأجال دفع النفقات، وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراء قبول القيم المعدومة)[3] أي قبل تحصيلها، بعد التحقق من الترخيص بذلك كانونا وبتالي تحمل المسؤولية المالية الشخصية عن هذا التحصيل.

وبالنسبة للديون المثبتة بواسطة سندات دائمة تودع لدى المحاسبين العموميين عند إنشاءها (مثل العقود و الاتفاقيات المتعلقة باستغلال الأملاك المنتجة للمداخيل أو أداء الخدمات) فإن هؤلاء

---

1 برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص153.

2 المرجع نفسه، ص154.

3 المادة 09 من القانون 46/93 " بعد القيام بالالتزامات المحددة في المادة 35 من القانون رقم 21/90 ، يقوم المحاسبون العموميون بالتكفل في كتاباتهم بأوامر الايرادات التي يصدرها الآمرون بالصرف".

الآخرين يكونون مسؤولين عن تحصيلها منذ التكفل الأولي بها، بما في ذلك الحرص على استصدار أوامر تحصيل لها كلما اقتضت إجراءات التحصيل ذلك .

تجدر الإشارة أيضاً إلى حالة الديون – ذات الطابع الاستثنائي – الناتجة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية لصالح الهيئات العمومية (عقوبات مالية، تعويضية)، أو قرارات وزير المالية الصادرة ضد بعض المدنيين لتلك الهيئات (محاسبين عموميين، مقاولين، موردين) لمطالبتهم بدفع بواقي الحساب حيث أن تحصيلها يتم عن طريق التكفل المباشر بتلك الأحكام و القرارات .

وقبل الشروع في التحصيل، يتعين على المحاسبين العموميين ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمورين بتحصيلها، ويتمثل ذلك خاصة في التحقق من أن الآمرين بالصرف مرخص لهم بموجب القوانين والأنظمة الإدارية السارية المفعول بتحصيل الإيرادات[1].

لكن هذه الرقابة لا تكون إلا في حدود صلاحيات المحاسبين العموميين، وفي إمكانية إجراءها فبالنسبة للإيرادات الجبائية، هم ملزمون دائماً بالتحقق من الترخيص بتحصيلها بموجب القوانين المتعلقة بها وكذا قوانين المالية، أما فيما يخص غيرها من الإيرادات فإن المحاسبين العموميين ليسوا ملزمين مبدئياً بالبحث في مدى شرعية إثباتها وتصفيتها ومن ثم فهم لا يستطيعون رفض تنفيذ أوامر تحصيلها إلا إذا كانوا متأكدين من مشروعيتها.

كما يجب عليهم أيضاً مراقبة صحة إلغاء أوامر التحصيل (سندات إيرادات)، أو تخفيض مبلغها والتسويات المتعلقة بها، وكذا الحسم الميزاني لها، وذلك بالتحقق خاصة من أن الإلغاء أو التخفيض بسبب تدارك أخطاء مادية (التي يمكن أن تقع أثناء تصفية الإيرادات) ، أما إذا كان الإلغاء أو التخفيض راجع للسلطة التقديرية للآمرين بالصرف فيتعين على المحاسبين التأكد من قابلية الإيرادات المتكفل بها ومن أجل هذا فهم مطالبون ببذل العناية اللازمة، واتخاذ كل الإجراءات القانونية، تحت طائلة قيام مسؤولياتهم المالية الشخصية، و يتم ذلك أولاً باتباع طرق التحصيل الودي للتتبع عند الاقتضاء بطرق التحصيل الجبري .

---

1 تنص المادة 35 من قانون 21/90 على " يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الايرادات التي يصدرها الآمر الصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل الايرادات وفضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي، مراقبة صحة إلغاءات السندات، الايرادات و التسويات كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها ".

أ/ التحصيل الودي

هو القاعدة حيث إن المحاسبين العموميين يقومون دائماً بمحاولة التحصيل الودي، وذلك بإشعار المدنيين المعنيين بأوامر التحصيل الصادرة بأنهم، عن طريق رسالة موصى عليها مع إشعار الاستلام في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ التكفل بها[1].

ب/ التحصيل الجبري

إذا تخلف المدنيون عن تسديد ديونهم بعد استنفاذ إجراءات التحصيل الودي، يتعين على المحاسبين العموميين الشروع في تطبيق إجراءات التحصيل الجبري، والتي تمثل بداية في جعل أوامر تحصيل الإيرادات التنفيذية من طرف الآمرين بالصرف المصدرين لها، وذلك بطلب من المحاسبين العموميين المتكفلين بها، وتسمى أوامر التحصيل التي أصبحت تنفيذية لبيانات تنفيذية [2] .

---

1 تنص المادة 10 يرسل المحاسبون العموميون الاشعار بإصدار الأمر بالإيراد الذين يتكفلون به الى المدين في أجل ثمانية(8) أيام برسالة موصى عليها مع الاشعار بالاستلام".

والمادة 11 " يمكن المحاسبون العموميون تمديد آجال الدفع لمدة ستة (6) أشهر بالنسبة للكل الديون ما عدا المتعلقة منها بالاقتطاعات من المرتبات الخاضعة للتشريع المعمول به و ذلك بناءا على طلب مبرر من المدينين.

والمادة 13 " في حالة عدم الدفع في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداءان من تاريخ ابلاغ الاشعار بإصدار الأمر بالإيراد يجب على المحاسبين العموميين تذكير المدينين بإنذار دون مصاريف كتابيا بضرورة دفع الدين المستحق عليهم في أجل عشرين (20) يوما".

2 المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93،" تتمثل الوثيقة التي تجعل أمرا بالإيراد تنفيذيا بان توضع على نسخة الأمر بالإيراد المصادق على مطابقتها من طرف المحاسبين العموميين المختصين المعنيين ، التأشيرة التالية المتبوعة بإمضاء الآمر بالصرف يحدد هذا الآمر بالصرف مبلغ ليصبح بيانا تنفيذيا و ذلك طبقا للمادة 68 من قانون 21/90.

و المادة 68 من قانون 21/90 تكون أوامر الايرادات الأخرى بموضوع تحصيل ودي أو اجباري يتابع التحصيل الاجباري بعد أني غدو أمر تحصيل الايراد نافذا بناءا على طلب المحاسب العمومي وفق شروط تحدد عن طريق التنظيم".

الباب الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية

في مجال قانون لمالية

الباب الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية في مجال قانون لمالية

إن مخطط عمل الحكومة يحتاج لتجسيده في الواقع الى جملة من القوانين أهمها قانون المالية باعتباره وثيقة محضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل السلطة التشريعية التي تحدد السنة المالية الطبيعية، وكمية المبالغ التي تخص موارد الدولة، وأعباءها المنتظر تنفيذها، وذلك في إطار احترام التوازنات العامة والمعبرة عن النظام الاقتصادي والاجتماعي المعتمد ، وبغض النظر عن الطبيعة القانونية التي يمكن ان يكسبها قانون المالية السنوي، فان اعتماد المشاريع عند ايداعها بالبرلمان تمر بإجراءات تشريعية يحددها الدستور والقوانين **(الفصل الأول)**، ويمارس البرلمان حقه في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية أين تتركز الرقابة البرلمانية على قانون المالية للسنة وقانون المالية التكميلي التي ظهرت في السنة المالية المرخصة بموجب مستجدات وتغيرات المالية اين يتوجب اعداد قانون المالية يعدل أو يكمل قانون المالية للسنة وهذا ما اوضحه قانون 17/84 حيث نصت على أن القوانين التكميلية أو التعديلية تستطيع خلال سنة تكملة أو تعدل أحكام قانون المالية لسنة.

كما أن رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة للدولة هي اختصاص أصيل للبرلمان فهذا الأخير يملك وسائل وآليات تختلف بحسب نوعية الرقابات الممارسة والهيئة المراقبة التي تمكن البرلمان لممارسة رقابة دائمة ومستمرة من خلال توجيه مجموعة من الأسئلة والاستجوابات الى عضو أو أعضاء الحكومة لاستجلاء الحقيقة التي يكتنفها الغموض في تسير السياسة العامة، غير أن المعلومات التي يحصل عليها البرلمانيون عن طريق الأسئلة والاستجوابات قد تكون كافية لاتخاذ موقف معين مما يستدعي تشكيل لجان عند التأكد من وجود تلاعب من الحكومة وقد تكون في بعض الأحيان محدودة ومقيدة وهاذا نظرا لضعف هذه الوسائل**(الفصل الثاني)**.

الفصــل الثالث

دور السلطة التشريعية

في المصادقة على قانون المالية

الفصــل الثالث

دور السلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية

لا شك أن أول امتحان تخوضه السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في مناقشة أعضاء البرلمان لبرنامجها، حيث مصير بقاء الحكومة متوقف مبدأيا على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني وكذا على البرنامج، وهذا ما يفتح للحكومة مجال واسع للتحكم والتحرك، ومن أجل أن يكون في مرتبة قانون تكميلي للدستور، وبالتالي يستمد قوته القانونية من الدستور ذاته هذا ما يجعله ينظم المناقشات العلنية لمشاريع قوانين المالية، حيث يمر مشروع قانون المالية بمرحلتين، مرحلة إدارية التي تكتمل فيه أجزائها، ثم يعرض المشروع على مجلس الوزراء تحت سلطة الوزير الأول، الذي له الحق في إدخال التعديلات التي يرها ضرورية، ففي حالة الموافقة يوضع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتستند عملية الموافقة على مشروع قانون المالية في الدول المعاصرة إلى السلطة التشريعية، فكون الميزانية أداة الأساسية والهامة بيان وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية، لذلك حرصت أغلب الدول على ضرورة الموافقة عليه من قبل البرلمان **(المبحث الأول)** ولأجل التصويت على قانون المالية يستوجب مناقشة النفقات العمومية والايرادات العمومية حيث يعرض مشروع قانون المالية للمناقشة وحتى يكون مشروع القانون قانونا يجب أن يخضع للمناقشة والمصادقة من قبل البرلمان بغرفتيه **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

السلطة المختصة باعتماد مشروع قانون المالية

لكي يكتمل قانون المالية من أركانه ومقوماته فإن من اللازم أن توافق عليه السلطة التشريعية (البرلمان) ومن هنا يكون شرطا لإجازته من البرلمان وتصديقه عليه، وتقوم الحكومة بعد إعدادها لمشروع قانون المالية بعرضه على البرلمان (السلطة التشريعية) لكي تمحصه وتناقشه حتى تتأكد من سلامة الأسس التي تقدر النفقات والإيرادات.

ونظرا لدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانونا ما لم يحصل على موافقته **(المطلب الأول)** وتلعب اللجان التشريعية، دورا فعالا في العملية خاصة لجنة المالية والميزانية، ومما لا شك فيه أنه قد يحصل خلاف بين الغرفتين، ففي هذه الحالة حسمت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الوقف من خلال اللجان المتساوية الأعضاء التي تلعب دورا أساسيا إلى جانب اللجان التشريعية الدائمة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي و المالي للبرلمان

يقتضي المبدأ العام لتصبح مشاريع القوانين تشريعات أن تتم الموافقة عليها من قبل مجلسين مجتمعين، حتى وإن كان يحق لكل منهما مناقشة المشاريع بصفة مستقلة عن المجلس الآخر، وتجدر الإشارة إلى أهمية دور البرلمان في العملية التشريعية، نظرا لكونه الممثل الوحيد لإرادة الشعب لذلك أقرت ومنحت له ثلاث اختصاصات هامة متمثلة في الاختصاص التشريعي **(الفرع الأول)** والاختصاص المالي**(الفرع الثاني)** بالإضافة إلى الاختصاص الرقابي.

الفرع الأول: الاختصاص التشريعي للبرلمان

تعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف البرلمان تاريخيا وسياسيا، فمن الناحية التاريخية، تجسد قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب، وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، و ارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن هذا الشعب في تقرير أمور حياته و بلا شك فان أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هي وضع القواعد التي يجب ان تسير عليها كافة من أجل حماية الحرية والمساواة وبالتالي فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد أي القوانين واليوم تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان حتى إن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية، و بالرغم أن المبادرة بالقوانين

وصياغاتها في هيئة مشروعات تأتي غالب من جانب السلطة التنفيذية فان ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة، ومن المهم معرفة أن القوانين ليست مجرد رخص و عقوبات يصدرها المشرع، وإنما القانون يعبر عن إدارة المجتمع وأولوياته، التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة تحكم تفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم.

فالتشريع يأتي لوضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة، ولا يتم في فراغ ومن هنا نستطيع التحدث عن السلطة التشريعية والذي يعتبر عن تلك السياسة التشريعية هو منظومة القواعد والقوانين الموضوعة وكيفية وضعها وطريقة انقاذها ومن المهم ايضا معرفة نطاق الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان في إصدار القوانين فالقاعدة العامة أن الاطار القانوني له مكونات عديدة على رأسها الدستور ثم القوانين واللوائح التنفيذية والقرارات الوزارية والتعليمات الادارية بالإضافة الى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي توقع عليها الدولة.

فبالنسبة للدستور مرجعه الأصلي هو الشعب لأن الدستور أعلى مرتبة من القوانين، وهو يعتبر عن القيم الأساسية للمجتمع وطبيعة نظام الحكم ككل والتالي لابد ان يكون للشعب رأي فيه، أما دور البرلمان فيتمثل في مناقشة تعديل الدستور، وبالنسبة للاتفاقيات والمعاهدات الدولية فإن السلطة التنفيذية هي التي توقع عليها ويكون دور البرلمان هو الموافقة على تلك الاتفاقيات والمعاهدات قبل نهائيا، أو التصديق عليها بعد التوقيع فعلا، وسلطة تصديق البرلمان على المعاهدات تجعله فاعلا مؤثرا في ترسيم حدود النشاط الدبلوماسي للحكومة وخصوصا المتعهدة التي تؤثر على سيادة الدولة أو موارد المجتمع مثل معاهدات التحالف أو التجارة أو القروض الكبيرة أو تعديل حدود أو أراضي الدولة ومن هنا تنحرف الوظيفة التشريعية للبرلمان الى وضع قوانين أساسيا، وهذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتباره ممثل الأمة ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها ومن الضروري موافقة على كل المشروعات والقوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية، ومن خلال استقراء المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 [1]، تتجلى وضوحا سيادة البرلمان على عملية التشريع وهذا ما هو متعارف عليه باعتبار أن هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمانات، و لهذا فان دور

1 تنص المادة 112 من قانون 01/16 على ما يلي " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي و الوطني و مجلس الأمة .

وله السيادة في اعداد القوانين و التصويت عليه " .

البرلمان الأول اصبح يتمثل في صناعة القانون، حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية، و بالعودة الى عملية سن القوانين، نلاحظ بأنه يحكمها العديد من الاجراءات و الشروط الدستورية و القانونية تكون في مجموعها النظام القانوني المسير لمراحل هذه العملية، لكن و نظر لأسباب متعددة لم يصل البرلمان الى درجة معتبرة من النضج التي تمكنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، مما يعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع السلطة التنفيذية، ما ينبئ بشكل علني عن الأزمة التي يعاني منها، بحيث أن تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي قد يكون في حالات عادية و تظهر بمظهر المكمل لدور البرلمان، و كبديل عنه أحيانا أخرى، و قد يظهر تدخلها في حالات غير عادية خاصة إذا كانت البلاد مهددة بمشاكل و أزمات تستعصي على البرلمان ايجاد حل مناسب [1].

و تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية لاعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، والتي تتمثل في سن القوانين عبر مختلف المراحل المقررة، ابتداءا باقتراح مشروع القانون في التصويت عليه من قبل البرلمان، ويستوى الأمر من ذلك سواء كانت الاقتراحات مقدمة من البرلمان أو من الحكومة التي يتطلب الأمر موافقة البرلمان على مشاريع قوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية لتصديق عليها، لذلك أقرت مختلف الدساتير – طرق إعداد التشريع ومراحله – الفرنسي المصري والجزائري على تحويل هذه الاختصاص للبرلمان، الذي يعد بمثابة اختصاص تقليدي لمجمل البرلمانات، بحيث لا يمكن للقانون أن يحوز على قوته إلا بعد إجراء وإتمام هذه الوظيفة.[2]

إذ ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 على ذلك [3]، و وفقا لأحكام المادة 137 منه " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، باستثناء الحالات المبنية في الفقرة أعلاه، تودع كل المشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

---

1 الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2016، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر،2011/2010، ص 07 .

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص114.

3 تنص المادة 136 من قانون 01/16 على ما يلي : " لكل من الوزير الأول والنواب والأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

وهذا على خلاف ما كان موجود في دستور 1996 في مادته119 الذي يتضح من خلالها أن المبادرة بالقوانين حق مشترك لكل من الحكومة والنواب، في حين تنص المادة 139 من التعديل الدستوري الأخير على: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيارة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بالتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل مبالغ المقترح إنفاقها. " [1]

فالبرلمان هو من يمتلك حق الإجازة، حيث أن سيادة البرلمان تظهر إذن من خلال قيامه بوضع القواعد العامة التي حددها الدستور[2]

ولا يعتبر مشروع قانون المالية نافذا تلتزم الحكومة بتنفيذه إلا بعد اعتماده من طرف السلطة المختصة طبقا لنظام السياسي لكل دولة، ويتم اعتماده من قبل البرلمان وفقا لإجراءات معينة، فهذا الاعتماد شرط أساسي لا يمكن الاستغناء عنه لوضع قانون المالية موضع تنفيذ وذلك وفقا لقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ "، وانطلاقا كون قانون المالية المتضمن الميزانية العامة لدولة إذ تقوم هذه الأخيرة على مبدأ هام مفاده "لا ضريبة ولا رسم ولا إنفاق إلا بنص قانوني"، فإن البرلمان بإعتباره الممثل العام للشعب والأمة، يقوم بدور أساسي وأصيل في تكييف ملائمة قانون المالية مع كافة الانشغالات وتطلعات وحاجات المواطن والمصلحة العامة، كما يحرص البرلمان المعاصر بكل ما يملك من سلطات وصلاحيات دستورية قانونية وآليات رقابية برلمانية على ضمان حسن إطلاع الحكومة وأجهزتها وموافقتها بحسن تطبيق قانون المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة بصفة خاصة.[3]

و بناءا على ما سبق فإن موافقة البرلمان واعتماده لقانون المالية هما شرطان أساسيان لتنفيذ قانون المالية، وبدون هذه الموافقة يبقى قانون المالية مشروعا مقترحا غير قابل للتنفيذ ويرجع حق السلطة التشريعية في فحص مشروع الميزانية وإجازته أو اعتماد إلى أصل تاريخي، بدأ حيث نجحت

= تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

1 المواد 137و138 و 139 من قانون 01/16 مرجع سابق .

2 مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصاد والسياسة، العدد 03، 2010، ص 08.

3 دور البرلمانات في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24، جانفي 2010

المجالس في تقرير حقها في النظر في الأعباء العامة التي تفرض على الأفراد كالضرائب ثم الموافقة عليها إذا اقتنعت بها، كما أخذت تلك المجالس تمارس سلطتها في رقابة تنفيذ الإنفاق العام الذي كان يمثل أصلا في حصيلة الضرائب التي يؤديها الأفراد، وبذلك أصبح من حق البرلمان أن يقول كلمته في تقدير النفقات والإيرادات العامة للدولة التي تتضمنها الميزانية العامة بصفة دورية منتظمة.

وبذلك تستطيع السلطة التشريعية ممارسة دورها في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أنشطتها ومن الأهمية بإمكان أن نلاحظ أن جوهر إجازة البرلمان للميزانية العامة إنما ينصب على تقديرات النفقات العامة دون الإيرادات العامة، بمعنى أن البرلمان حينما يجيز النفقات أو يصادق عليها إنما يعطي الحكومة الحق القيام بتنفيذها أو عدم القيام بها.

بينما تكون الإيرادات العامة غالبا محددة بقوانين كالضرائب ورسوم وغيرها، ومن ثم فإن الحكومة تلتزم بتطبيق تلك القوانين عندما تقوم بتحصيل تلك الإيرادات.[1]

ويعتبر حق السلطة التشريعية في إعتماد الميزانية من الحقوق الرئيسية المكتسبة عبر تطور تاريخي تدريجي في كل من إنجلترا وفرنسا، فكان أول حق اكتسبه نواب الشعب ضرورة موافقتهم على فرض الضرائب، ثم استنتج ذلك مراقبتهم لإنفاق حصيلتها، فأصبح من الضروري اعتمادهم للميزانية العامة.

الفرع الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان

حصلت البرلمانات على سلطاتها المالية بعد صراع طويل مع الحكومة منذ القرن التاسع عشر حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومة وتتمثل السلطة المالية للبرلمان في دراسة حجم نفقات الدولة التي تقدمها الحكومة في مشروع قانون المالية واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية وان وجد سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى.

يمكن إرجاع أهمية الاختصاص المالي إلى نشأة البرلمانات، حيث كانت المسائل المالية من العوامل التي أدت إلى انشاء البرلمان، وانصب هذا الاختصاص حول طرق تحصيل الإيرادات (الضرائب) وعمليات ترشيد الإنفاق، ويشمل الاختصاص المالي ثلاثة عناصر تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي، وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الأموال العامة.

ولقد سبق الاختصاص المالي للبرلمان اختصاصه التشريعي، حيث قررت الثروة الفرنسية منذ قيامها حق الشعب في مناقشة الميزانية، فنصت المادة 14 من وثيقة إعلان حقوق الإنسان الصادرة

---

1 زهير أحمد قدورة، مرجع سابق ، ص205 و ما بعدها.

في 1789 على أن كل المواطنون يملكون الحق في إطلاع على بنود الميزانية سواء بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم وأيضا في الموافقة على فرض الضرائب وتحديدها وقاعدتها وإعادة تغطيتها ومدتها.

ولقد حدد الدستور الجزائري مجالات تدخل السلطات الثلاثة، حيث يعتبر المجال المالي من بين المجالات التي تعود للبرلمان، ولكن من الناحية العملية نلاحظ أن المشرع الفعلي الحقيقي هو السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها ومصالحها المتنوعة وإدارتها العامة من وزارة المالية التي تعتبر حجز الزاوية في العملية باعتبارها المسؤول الأول على الخزينة العمومية، وحارس الأموال العامة، وبالتالي تحتل مركزا هاما، وتلعب دورا رئيسيا وتقنيا حتى أنها تتحرك أو تستحوذ على المجال المالي، على الرغم من الأهمية والدور الأساسي والفعال الذي تلعبه إلا أنه بالدور المقرر، لأن أغلبية القرارات المتعلقة بالميزانية هي نتيجة قرارات سياسية التي هي من وضع الحكومة[1] ، فقد نص الدستور الجزائري[2]، على تخويل البرلمان الاختصاص المالي إلى جانب وظيفة التشريع الأصلية التي تتمثل في سن التشريعات وما يرتبط بها من مراحل إجرائية كاقتراح القوانين وإقرارها سواء كان الاقتراح من طرف البرلمان أو الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها وإصدارها.

وعلى الرغم من أن تحضير مشروع قانون المالية يعد من صميم صلاحيات السلطة التنفيذية إلا أن اعتماده يتم من قبل البرلمان صاحب السلطة خاصة فيما يخص التعديلات، إلى جانب ضرورة احترام مدة 75 يوما للمصادقة على مشروع القانون وبعد إنتهاء المدة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر[1].

ويعتبر حق السلطة التشريعية في المصادقة على مشروع قانون المالية من بين الحقوق الأساسية النى اكتسبت نتيجة كفاح طويل وصراع حاد بين الشعب أو ممثليه والملوك ومن ثم يمنع على الحكومة تنفيذه قبل حصول على موافقة السلطة التشريعية، ويترتب عن ذلك حق هذه الأخيرة في الموافقة على الضرائب وممارسة العملية الرقابية.

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص115.

2 تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " على القانون المتعلق بقوانين المالية يعد من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية".

1 تنص المادة 07/138 من قانون 01/16 على ما يلي : "يصادق البرلمان عل قانون المالية في مدة أقصاها خمس و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه طبقا للفقرات السابقة.

و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المجدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

حتى تستطيع السلطة التشريعية أداء مهامها على أحسن وجه بشكل يضمن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع بأكمله، يتطلب الأمر أن يقدم مشروع قانون المالية في شكل واضح وبأسلوب بسيط، وأن يشمل النشاط الحكومي إلى جانب الجدية والصراحة للنهوض من قبل نواب الشعب والهدف من ذلك تمكينها –السلطة التشريعية– من القيام بدراسة معمقة ودقيقة والمناقشة قبل الموافقة على الرغم من المجهودات الجبارة التي تبذلها السلطة التنفيذية لتحقيق وبلوغ أهدافها، إلا أن مشروع قانون المالية أصبح وثيقة بالغة التعقيد نظرا لتعدد أقسامه ومضمونه بسبب تغيير الوجه الاقتصادي، وبالتالي يصعب على الخبراء وأهل الاختصاص فهمه ومعرفة أهدافه، خاصة إذا اقتضى الأمر إدخال تعديلات على المشروع، لذلك يجب أن يتم ذلك عن الوعي في دراسة شاملة ودقيقة لكل المسائل الاقتصادية والمالية، مما يزيد من صعوبة دراسة المشروع من قبل السلطة التشريعية.

ولحل الإشكالية يستعان باللجان البرلمانية خاصة لجنة المالية والميزانية ذات الخبرة والمعرفة بالمسائل المالية والقانونية والاقتصادية، من أجل منح الفرصة للنواب المشاركة في الدراسة ومناقشة مشروع قانون المالية بشكل فعال تنتهي بالمصادقة، إثر ذلك يصدر قانون المالية فيه يتم تحديد المبلغ الإجمالي لكل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية إلى جانب الجداول التفصيلية لكل منها.[1]

كما أن مجالات الاختصاص المالي للبرلمان متنوعة ومختلفة، الا أن أكثرها أهمية هي قوانين المالية، والتي تشمل القانون المالي السنوي، و قوانين المالية التكميلية أو المعدلة و قانون ضبط الميزانية، تعتبر بمثابة الاختصاص المالي الأساسي للمؤسسة البرلمانية، لأنها تتيح للنواب فرصة للمناقشة و المشاركة واقتراح التعديلات، كما أن آجال مناقشتها وايداعها تكون محددة بنصوص قانونية بالإضافة الى ما تملكه السلطة التشريعية من وسائل في سبيل الرقابة على تنفيذ الميزانية بدءا من ايداع مشروع قانون المالي السنوي الى غاية صدوره في شكل قانون، على تقدير أن الميزانية العامة للدولة هي المرآة التي تعكس الوضعية الاقتصادية و المالية للدولة و حتى السياسية، و هي تقدير وإجازة محددة المدة حيث تقوم الحكومة بالتقديم عن طريق تحضيرها، لكن هذا التحضير لا يكفي حتى تكون نافذة بل يسبق اعتمادها من طرف ممثلي الشعب، وهذا يعبر عن حق السلطة التشريعية في اعتماد القانون المالي السنوي بقاعدة مالية تتمثل في "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، و مقتضاها أنه لا يمكن للحكومة أن تقوم بتنفيذ القانون المالي إلا بعد اعتماده من البرلمان، و لو أجيز لها ذلك لأضعف من سلطة البرلمان في الرقابة على سياسة الحكومة و اعمالها ، غير أن الواقع يشهد عكس

1 زيوش رحمة، مرجع سابق ، ص117 و ما بعدها.

ذلك حتى و لو كان البرلمان يملك حق الاعتماد إلا أنه لا يستطيع أن يتابع مشروع القانون المالي السنوي بإلمام منقطع النظير، وهذا راجع لاعتبارات فنية أو تقنية و أيضا عوامل سياسية وحزبية، وهو مما لا شك فيه أن نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يرتبط ارتباطا وثيقا و واضحا بهذه العوامل، فالأوضاع الدستورية السائدة في مجتمع معين تؤثر الى حد كبير في نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، والأهمية النسبية لأنواع هذه الرقابة التي تعكس اتجاهات النظام السياسي و تعتبر أداة من أدوات تحقيق أهدافها، وتكون الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بهتة وضعيفة في البلاد ذات الحكم الشمولي المسيطر، حيث يسيطر في نظام الحزب الحاكم على مقدرات البلاد و تحل ارادته محل ارادة الشعب [1].

ومن ثم فما يراها الحزب هو القول الذي لا معقب من بعده، ولا تجد رقابة الا من خلال الحزب ممثل في قيادته وفي أجهزته الأمنية، ومعيار الرقابة في مثل هذا الحال يكون على أساس واحد وهو مدى موافقة العمل مع ارادة الحزب وأهدافه، والحال كذلك في البلاد ذات الأنظمة الشمولية والتي ترتكز فيها السلطات كافة بيد الفرد وتتزايد فيها نسبة النفقات والايرادات العامة التي لا تدخل ضمن الميزانية العامة، و في ظل هذه الأنظمة يسود الخوف و كبت الحرية وفقدان العدالة والمساواة بين المواطنين، فلا يتحقق أي أثر لسائر صور الرقابة المعروضة على تنفيذ الميزانية العامة، وبخاصة الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية.

مبدئيا يبقى البرلمان هو صاحب الاختصاص المالي لكن الواقع الذي يفرض حال يتمحور حول ما لا احترام آجال الايداع والمناقشة والتصويت سواء بالنسبة لقانون المالية السنوي أو قانون ضبط الميزانية مع العلم أن الجميع يدرك تماما أن الجانب المالي يعرف تدخلا في الاختصاص بين البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى[2].

المطلب الثاني

دور اللجان البرلمانية في دراسة مشروع قانون المالية

تعتبر الوظيفة التشريعية من الدعائم الأساسية للعمل البرلماني والوظائف العامة التي يتولها ويشرف عليها البرلمان بغرفتيه، بمختلف أجهزته المساعد له مكتب المجلس واللجان الدائمة **(الفرع الأول)** ، وتلعب هذه اللجان دورا أساسيا، بحيث تعد المحور الأساسي والفعال في العملية التشريعية إذا

---

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 81.

2 المرجع نفسه ، ص 82.

ما أحسن استعمالها وتعتبر اللجنة المالية والميزانية بمثابة العمود الفقري للبرلمان، والمركز الأساسي لعملية التشريعية الدائمة **(الفرع الثاني)** ويوجد لجان غير دائمة والمتمثلة في اللجنة متساوية الأعضاء الذي ينصب ويقتصر دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة حدوث خلاف **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: صلاحيات اللجان الدائمة

اعتمدت الأنظمة البرلمانية بمختلف أشكالها على نظام اللجان كمرحلة أولية و ضرورية لتحضير المشاريع و لمقترحات القوانين قبل عرضها على المناقشة العامة و نضرا للكفاءات المتخصصة التي يجب توافرها حين مناقشة مشروع قانون المالية، فإن المجالس تحيل الشق الأساسي منها على أجهزة أقل غددا و أكثر تخصصا، تتمثل فيما يخص مشاريع قوانين المالية في اللجان المالية، التي أصبحت بمختلف المجالس البرلمانية بمثابة الوجه و المراقب لمداخيل المالية و مصاريف الدولة، و تعتبر اللجان الدائمة هيئات برلمانية داخلية تستجيب لضرورة عملية، فالمجالس البرلمانية تعد كثيرة العدد من أجل التداول بفعالية، لذلك يجب أن تكون مسائل المعروضة عليها محل دراسة مسبقة من طرف أجهزة مقلصة العدد، و هذا برغم اختلاف أنماط و طرق تشكيل اللجان البرلمانية[1].

وفي جميع الأنظمة البرلمانية المقارنة يمر قرار المصادقة و التصويت على الميزانية بمرحلتين، حيث يتم فحص مشروع قانون المالية أولا على اللجان المتخصصة ثم بعد ذلك خلال الجلسة العامة، وذلك بغية تحقيق فائدتين، تتمثل الأولى في عملية تسريع العمل الذي يخضع لمواعيد و أجال، والثانية عملية لأن أجل اللجان البرلمانية و خصوصا لجنة المالية و الميزانية تضم مختصين في المجال المالي .

و تلعب اللجان الدائمة دورا أساسيا وفعالا في العملية التشريعية إذا ما أحسن استعمالها وبذلك تمارس كل منها الصلاحيات المخولة لها دستوريا والمحددة بمقتضى القانون العضوي رقم 12/16 والأنظمة الداخلية للغرفتين، وتعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة الركيزة الأساسية للبرلمان والمركز الرئيسي للعملية التشريعية، نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي الى جانب اللجان الدائمة الأخرى، ويوجد لجان غير دائمة وممثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء التي ينصب عملها و يقتصر

1 Mauchant henri , la commission des finances de la chambre des de putes, thèse de doctorat en droit, université de Nancy 1927,p 33.

دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة حدوث خلاف بالإضافة إلى لجان التحقيق التي تقتصر مهامها على مراقبة أعمال الحكومة.[1]

كما تمارس اللجان الدائمة الصلاحيات المخولة لها دستوريا والمحددة والمنظمة بمقتضى القانون العضوي[2].

لقد حرص المشرع على تنظيمها وإخضاعها إلى مجموعة من الأحكام القانونية والتنظيمية، التي تبين طرق تشكيلها، وسيرها وآليات دراسة مشاريع القوانين، ومختلف الإجراءات المتبعة لاستدعاء الخبراء والاستعانة بهم وبأهل الاختصاص كلما اقتضى الأمر، وطرق اعداد التقارير اللازمة والمراحل المتبعة لإحالتها على مكتب المجلس وعرضها على الجلسات العامة، إلى جانب المشاركة في المناقشات.[3]

ويتشكل المجلس الشعبي الوطني من اثني عشر لجنة دائمة، ويتراوح عدد أعضائها ما بين 20 إلى 30 عضوا، حيث تتكون اللجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر، بينما يتشكل مجلس الأمة من تسعة لجان دائمة يتراوح عدد أعضائها 19 عضوا على الأكثر، مما لا شك فيه أن هذا التباين الواضح في التشكيلة والتعداد يدل على مدى أهمية اللجنة في تحضير مشروع قانون المالية.

كما تعد اللجان البرلمانية من بين أجهزة غرفتي البرلمان، الأساسية في العملية التشريعية، حيث مجمل الأحكام بهدف استخراج واستنباط الحلول المناسبة والتوصيات البناءة أثناء إعداد التقرير التمهيدي التكميلي المتعلق بنص محور الدراسة لتقديمه للجلسات العامة لغرفتي البرلمان للمناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة، فهي تمثل الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدفاعية لعمل المجلس[4]، بحيث تعد جهة استشارية للمجلس أثناء مناقشة النص، الى جانب كونها الجهاز الذي ينير الأعضاء بأفكار سليمة وآراء قيمة واقتراح المصادقة أو التحفظ على مادة معينة أو مواد بأكملها من النص ان رأت ضرورة في ذلك، والاقتراحات والتوصيات اللازمة المستخلصة من المناقشة للنص في الجلسة

---

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 94.

2 تنص المادة 134من قانون 01/16 " يشكل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لجانهما الدائمة في اطار نظامهما الداخلي يمكن لكل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الاعلامية ".

3 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص118.

4 مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في عملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، 2003، ص37.

علانية، إلى جانب ذلك يمكن لها اقتراح التعديلات الضرورية سواء تعلق الأمر من الناحية الشكلية أو الموضوعية، كما تتمتع بحق الاستماع إلى ممثل الحكومة، وإلى أي عضو من أعضاء الحكومة متى رأت ضرورة في ذلك الى جانب إمكانية الاستعانة بالجزاء للحصول على معلومات التي من شأنها أن تساعدها في أداء مهمتها بما يكفل حسن سير العملية.

الفرع الثاني: دور لجنة المالية والميزانية في دراسة مشروع قانون المالية

في كل مجلس نيابي لجنة مهمتها دراسة مشروع الميزانية العامة أو كل المشاريع المالية قبل عرضها على هيئة المجالس العامة، وتسمى لجنة الميزانية وفي هذه الحالة تقتصر صلاحيتها على دراسة مشروع الميزانية العامة، أما إذا سميت اللجنة المالية عندئذ تشمل صلاحيتها مشروع الميزانية جميع المشاريع التي لها صفة مالية.[1] **(أولا)** من خلال تحديد الجدول الزمني لاجتماعات لجنة المالية والميزانية **(ثانيا)** وفق منهجية لدراسة التدابير المقترحة لمشروع قانون المالية **(ثالثا)** عن طريق الاستماع الى مسؤولي الميزانيات القطاعية **(رابعا)**.

أولا: مراحل دراسة مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية و الميزانية

تأخذ كل من الغرفتين إنشاء وتكوين لجانها المتخصصة تسهيلا وتقسيما للعمل وحتى تكون هذه اللجان متفرغة لكل لمهام، وتحدد المادة 134 من الدستور عموميات تكوين هذه اللجان الدائمة والمادة 9 من قانون العضوي 12/16 ليحيل تحديد هذه اللجان عددا وتخصصا للنظام الداخلي لكل من الغرفتين، حيث أن إحدى هذه اللجان على مستوى المجلس الشعبي الوطني وهي (لجنة المالية والميزانية) والتي تتكون من عدد أعضاء يتراوح عددهم من (30 إلى 50) عضو وهي أكبر نسبة في عدد الأعضاء مقارنة باللجان الأخرى لما لها من أهمية وضخامة العمل الموكل لها، ويتم تشكيل هذه اللجنة بداية كل فترة تشريعية ولمدة سنة قابلة للتجديد أو تغيير بعض أعضائها فقط ولا يشترط في أعضائها أن تكون فيهم صفات العلمية أو تخصص عدا أن يكون عضوا برلمانيا أما بالنسبة لمجلس الامة وبنفس الكيفيات في تكوين لجانها تنشأ (لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية) وعدد أعضائها من (15 إلى 19) عضوا على الأكثر.

و لا يأتي عمل اللجان المالية إلا بعد إعداد مشروع قانون المالية من طرف الحكومة وعرضه أمام المجلس الشعبي الوطني عن طريق رئيسه والذي يحيله بدوره إلى هذه اللجان المتخصصة

1 جمال لعمارة ، مرجع سابق، ص134.

والمتكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها والمتمثلة في الميزانية العامة، النظام الجبائي، الجمركي، العملة، القروض، البنوك، التأمينات [1].

وعلى صعيد آخر وعلى مستوى الغرفة العليا فهي تختص بما تم دراسته ومناقشته على مستوى اللجنة سالفة الذكر، ضف إلى ذلك مجموع المسائل التي تهتم بالاقتصاد عموما كالنظام والاصلاح الاقتصادي، الأسعار، المنافسة، الإنتاج، المبادلات التجارية والتنمية، التخطيط والصناعة، الهيكلة والطاقة والمناجم، الشراكة والاستثمار[2] ، أي أن عملها لا يخرج على النطاق المالي، ولذا فإن إنشاء هذه اللجان يرى أغلبية الأساتذة القانون على أفضلية تكليف لجنة متخصصة من بين أعضاء الهيئة التشريعية وخاصة أولئك الذين تتوفر فيهم المعرفة والخبرة بالشؤون المالية العامة، ومثال ذلك لجنة المالية في فرنسا ولجنة الخطة والميزانية في جمهورية مصر العربية ولجنة المالية والاقتصادية في مجلس الأمة الكويت[3]، لأن التخصص سيلعب دورا حقيقيا في نوعية الأداء وتحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء هكذا لجان.

كما تعد لجنة المالية والميزانية ندوات ضرورية لوضع وإخراج القانون إلى حيز التنفيذ سواء كان من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، وتحتل مكانة هامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية وهو ما أكدته المادة 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين.

بينما في فرنسا تظهر أهمية تلك اللجنة من خلال أعضائها البالغ عددهم (60) نائبا طبقا لدستور 1958، من خلال تمتع الأعضاء بالتخصص المالي والاقتصادي والخبرة الميدانية، نظرا لامتداد صلاحياتها لدراسة مختلف النصوص القانونية والمسائل ذات الطابع المالي، فبعد إيداع مشروع قانون المالية من قبل اللجنة على مستوى مكتب الجمعية الوطنية في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر من كل سنة تشرع في دراسة المشروع و يحظر عليها ادخال أي تعديل مع إمكانية تقديم اقتراحات والتصويبات التي تراها ضرورية، ومع تطبيق الميزانية حسب البرنامج والأهداف فقد تم توسيع حرية التصرف للمسؤولين ومن ثم التخلي من ميزانية الاعتمادات، فأصبح لجان المالية على مستوى

---

1 المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000. ج.ر عدد 46

2 المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 22 أوت 2017 ، ج.ر عدد49.

3 مصطفى الفار، الإدارة المالية، الطبعة الأولى، دار أسامة لنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص89.

المجلس القيام بعملية التقييم والرقابة لتحقق من جدوى و صحة استعمال مؤشرات الأداء التابعة لكل برنامج إلى جانب إمكانية تقديم الآراء بخصوص البرنامج الوقائي الذي يعده مجلس المحاسبة[1].

أما في الجزائر فإنه بعد إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتحويله على الفور إلى اللجنة المالية والميزانية والشروع في دراسته، وفي إطار ممارسة مهامه تقوم اللجنة بالدراسة الدقيقة لكل جزء من أجزاء الميزانية، ذلك ان مشروع قانون المالية يتكون من جزئين منفصلين حسب نص المادة 67 من القانون رقم 17/84 ، وذلك أن الدراسة التي تقوم بها اللجنة في اطار عملها تقوم على اساس مشروع القانون والوثائق المرفقة به والاستماع الى الوزراء المعنيين وكذا عن طريق الاجوبة المقدمة من طرف الادارة عن أسئلة المقربين، كل ذلك الغاية منه هو إعداد تقرير لكل جزء من أجزاء الميزانية، وبعد الاجتماع الأول للجنة المالية والميزانية اجتماع تمهيدي، يخصص لضبط الجدول الزمني للاجتماعات اللجنة وتحديد طريقة أو منهجية عمل المزمع إتباعها في دراسة التدابير المقترحة وتحديد قائمة الوزراء الذين سيستمع إليهم، إضافة إلى وزير المالية، وأيضا الاستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات والهيئات المعنية والعرض الذي يقدمه وزير المالية عادة ما يكون مرفوق بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان .

ويمكن للجنة أن تستمع إلى بعض الوزراء ومسؤولي الهيئات الأخرى، لكن طبيعة عمل اللجنة أثناء سماعها إلى الوزراء ومسؤولي القطاعات لا يعتمد على مقاييس قانونية في الواقع تضبط كل العملية وانما تحدد القائمة بناءا على المعايير التالية بحسب ما تقدره اللجنة وتراه مهما مثل ذلك[2]:

- أولوية القطاع في برنامج الحكومة وأهميته التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع إلى الوزير المعني بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية.
- القطاعات المعنية المباشرة بأحكام قانون المالية، بحيث يرى النواب ضرورة الاستماع إلى مسؤوليها مثل الاستماع إلى وزير السكن والعمران بمناسبة التطرق إلى صيغة سكنات عدل "البيع بالإيجار".
- وجود اعتبارات سياسية مختلفة، منها الاستماع إلى وزير واحد على الأقل من التشكيلات السياسية المشاركة في الحكومة، ورغبة بعض الوزراء الحضور إلى اجتماعات اللجنة إلى جانب رغبة أعضاء اللجنة المالية، والميزانية إلى الاستماع إلى بعض الوزراء لأسباب مختلفة.

---

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص95.

2 لعمارة جمال، مرجع سابق. ص181.

والفحص على مستوى لجنة المالية والميزانية يمر بثلاث مراحل أثناء دراسة المشروع، حيث يقدم وزير المالية بعرض مشروع قانون المالية و يبدي من خلاله النواب ملاحظاتهم، وقد تصل جلسات اللجنة أحيانا إلى فترات لانتقاد سياسية الحكومة على المستوى الاقتصادي والمالي والاجتماعي، وتأتي المرحلة الثانية وفيها تقوم اللجنة بفحص ومناقشة المشروع حيث يقوم مقرر اللجنة بقراءة كل مادة مع التعليقات الضرورية، وتتم إحالة المادة ذات التعقيدات المالية والاجتماعية للمناقشة والتوضيح من الوزير، ثم تأتي المرحلة الثالثة وفيها يقوم أعضاء البرلمان بتقديم تعديلاتهم وتوصياتهم وبعدها يقر بعد مقرر اللجنة تقارير عامة على أساس محاضر الاجتماعات، وتهدف هذه التقارير التي تضعها اللجنة إلى إعلام النواب بمحتويات مشروع القانون المعروض للمناقشة، بعد أن يتولى التفاوض نيابة عنهم مع الحكومة، وادخال التعديلات التي تراها ضرورية، وذلك قبل مناقشة النواب في الجلسة العامة، ويعتبر ذلك عملا تحضيريا أوليا ومهما يساعد النواب على الفهم الجيد لمشاريع ومقترحات القوانين قبل مناقشتها، ويعتبر فحص مشاريع القوانين ذات طابع المالي فرصة مهمة أمام أعضاء لجنة المالية لكلا الغرفتين لممارسة الرقابة على الحكومة، ويمكن مبدأ سرية الجلسات للنواب من التعبير بكل حرية عن أراءهم ومواقفهم بعيدا عن القيود التي تفرضها الجلسة العامة، كون أعضاء اللجنة لا يحق لهم التدخل أثناء المناقشة العامة لمشروع القانون المالي السنوي، كما أن عدم وجود وقت محدد للتدخلات يمكن من الاستفسار عن أدق التفاصيل المتعلقة بالمشروع، وللنواب الحق في تقديم تعديلات عن المشروع وفي حالة رفضها، فإنها تشكل موقفا سياسيا مؤثرا نظرا لكون التعديلات المرفوضة ترفق بالمشروع المبحوث عليها داخل لجنة المالية والميزانية من خلال التقرير الذي يعده مقرر اللجنة،[1] وهذا ما يمكن معرفته من تسجيل موقف سياسي من خلال تدخل أعضائها أثناء الجلسة العامة، وفي هذا الصدد يمارس النواب اختصاصات هامة ومتميزة وعلى مستوى اللجنة تتوفر لديها امتيازات كبيرة ، حيث يرجع لها حق دراسة الميزانية و تعديلها بشكل مختصر من خلال مراقبة كل الأنشطة المالية للحكومة، لكن هذا الدور الذي تلعبه لجنة المالية وإن أبدى على قدر كبير من الأهمية فإنه يعاني من مجموعة من العراقيل والصعوبات حيث يتجلى بوضوح، تتمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية[2]

1 بن ربيح ياسين، مرجع سابق، ص100.

2 بن ربيح ياسين، مرجع نفسه، ص100.

طبقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وأيضا نص المادة 26 من القانون العضوي 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها[1]، ويمكن تسجيله أن الهدف الأساسي من الإجراء هو تخوف الحكومة من التعديلات التي تمس مشاريعها بشكل يتنافى ولا يتناسب مع السياسة التي رسمتها، لذلك تم تعزيز مركزها بحضور ضروري وخول لها القانون اتجاه النواب الذين يقدمون اقتراحات القوانين حق سحب الاقتراحات قبل التصويت عليها من قبل المجلس وهذا ما أكدته المادة 21 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها من خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة أن تحافظ على النص الذي قدمته ومحاولة إيجاد وسيلة أخرى خاصة إذا لا يمكن لها تنفيذ سياساتها إلا من خلال تلك النصوص القانونية وإذا تحتم الأمر إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر رئاسي[2].

ومقارنة بالقانون الفرنسي فإن مقرر لجنة المالية بالبرلمان الفرنسي له سلطة التقويم والمحاسبة بصفة دائمة وكذا كيفية استعمال الاعتمادات المالية المسجلة قي الميزانية لمختلف الوزرات، كما تم تقوية الدور الرقابي للجان الدائمة بالبرلمان من خلال القانون العضوي رقم 962/2001 بمقتضاه تملك اللجان البرلمانية الحق في تقييم كل مسألة متعلقة بالمالية العامة كما تم الاعتراف لها بسلطة التحقيق، كما أن اللجان المالية هي الجهاز الذي ترسل له الوثائق المتعلقة بالمالية، فهي تعد بمثابة المحرك الرئيسي لكلا غرفتي البرلمان في إعمال الرقابة على الميزانية العامة للدولة .

ويبدأ إجراء الاعتماد بتقديم الحكومة لمشروع قانون المالية لسلطة التشريعية، وبمجرد تسليم المشروع قانون المالية بدراسة جملة وتفصيلا، حيث بعد صدور صيغة النهائية لمشروع قانون المالية الذي يعد من أجل اتخاذ القرار باعتماده، حتى يصبح مشروع قانون المالية بصيغة نهائية قابل لتنفيذ، وذلك لأن السلطة التشريعية الجهة ذات اختصاص، لأنها تمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية

---

1 تنص المادة 46 من النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني على أنه " اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها إلى مثل الحكومة، كا يمكنها الاستماع إلى عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني الطلب إلى رئيس الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة الحضور أشغال اللجان الدائمة، ويسمح إليهم بناءا على طلب الحكومة يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، و المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 تنص على ما يلي: " اللجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها إلى ممثل الحكومة: كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، يبلغ كل رئيس غرفة الطلب، حسب الحالة إلى الحكومة ، يمكن حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناءا على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة، حسب الحالات".

2 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 101.

التي تتضمنها الميزانية والتي تمثل إيراداتها وهو المنتفع بنفقاتها، وبالتالي ضرورة اتخاذ قرار باعتماد قانون المالية من قبل المجتمع وذلك من خلال ممثليه في السلطة التشريعية.[1]

وتختص لجنة المالية والميزانية بمسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة وبالقروض وبالبنوك، و بالتأمينات[2] غير أنه لا يمكن إعتماد مشروع قانون المالية إلا بعد أن يصادق عليه البرلمان بغرفتيه، على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75 يوما) من تاريخ إيداعه وبصوت المجلس الشعبي الوطني على المشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين (47 يوما) ابتداء من تاريخ إيداعه، وبعد الاجتماع الأول للجنة المالية والميزانية اجتماعا تمهيديا يخصص لضبط الجدول الزمني التقريري للاجتماعات اللجنة وتحديد منهجية العمل مع اعتمادها في دراسة التدابير المقترحة في مشروع قانون المالية، وتحديد قائمة الوزراء الذين سوف يستمتع إليهم بالمناسبة، إضافة إلى عرض وزير المالية، والاستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات والهيئات المعنية ولذلك عندما يودع مشروع قانون المالية بمكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تحويله على الفور للجنة المالية والميزانية، باعتبارها الجهة المختصة التي من جهتها تشرع في دراسة هذا المشروع تحضيرا للمناقشة العامة، هذه اللجنة هي جهاز العمل للمجلس الشعبي الوطني في مجال المالية والميزانية، حيث تبرز بمثابة المجاور المقبولة للحكومة فهي مكلفة نظريا بمهمة إعلامية من أجل تقديم توضيحات للمجلس[3]

ونتيجة للأهمية البالغة التي يحتلها مشروع قانون المالية يجعل كل الهيئات المعنية في المجلس الشعبي الوطني في حالة ترقب لاستقبال المشروع والانطلاق في الدراسة والمناقشة وخاصة مكتب مجلس ومكتب اللجنة المختصة، ولذلك غالبا ما يحول مكتب المجلس مشروع قانون المالية يوم إيداعه ليتولى رئيس لجنة المالية والميزانية في نفس اليوم استدعاء أعضاء اللجنة للاجتماع في أقرب الآجال، و بالإضافة إلى أهمية المشروع وضرورة الالتزام بالآجال القانونية والاستفادة منها على أكمل وجه في دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية[4].

---

1 بن يحيى أبو بكر الصديق، مرجع سابق، ص 54.

2 المادة 05 من قانون 17/84، مرجع سابق.

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

4 بن يحي أبو بكر الصديق، مرجع سابق، ص55.

ثانيا: الجدول الزمني لاجتماعات لجنة المالية والميزانية

تقوم لجنة المالية والميزانية على جدول زمني يمكنها من إنجاز أعمالها والتصويت على قانون المالية نهاية المدة القانونية المحددة للمجلس والتي أقصاها 47 يوما، ولذلك يكون بين مكتب اللجنة ومكتب المجلس التشاور والتنسيق المستمر خلال هذه المدة، ومن أهم العناصر التي يتضمنها جدول الأعمال ما يلي:

- اجتماع تمهيدي لضبط الجدول الزمني لاجتماعات اللجنة وكذلك تحديد منهجية دراسة مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى دراسة أحكام مشروع قانون المالية، وتقديم مشروع قانون المالية والميزانية من طرف ممثل الحكومة.[1]
- الشروع في اعداد التقرير التمهيدي والصياغة الأولية للأحكام المعدلة لمشروع القانون ودراسة الميزانيات القطاعية من خلال الاستماع إلى مسؤوليها وخاصة الوزراء بالإضافة إلى الصياغة النهائية للتقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية [2].
- طبع التقرير وتوزيعه على جميع النواب قبل الجلسات العامة للمناقشات ودراسة التعديلات النواب عن مشروع قانون المالية التي يحيلها مكتب المجلس على اللجنة، كذلك صياغة التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية.
- دراسة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني وطبع تقرير تكميلي عن مشروع القانون، وتوزيعه قبل الجلسة العامة للتصويت، والتصويت على مشروع قانون المالية[3].

ثالثا: منهجية العمل لدراسة تدابير المقترحة لمشروع قانون المالية

وتتضمن منهجية العمل المزمع اعتمادها في دراسة التدابير المقترحة في مشروع قانون المالية مايلي:

- الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة(وزير المالية) حول مشروع قانون المالية والميزانية ومناقشته.
- تحديد المواد التي تدرس بحضور مسؤولي القطاعات، الوزراء المعنيين ومسؤولي الهيئات الأخرى.

---

1 جمال العمارة ، مرجع سابق ، ص 181.

2 بن يحي أبو بكر الصديق، مرجع سابق ، ص 56.

3 نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن كل خارجه عن نطاق صلاحيات المجلس التشريعي تدخل في الأمور التنظيمية التي تعود للحكومة حق اتخاذ القرارات بشأنها، والمادة 34 منه نصت على سبيل الحصر مجالات تدخله (المجلس) وبذلك أصبحت الحكومة المشرع الفعلي والعادي بدلا من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل والذي تحول إلى اختصاص استثنائي.

- تحديد المواد التي تدرس بحضور إطارات أخرى من وزارة المالية كالخزينة العمومية والمديرية العامة للمحاسبة، والمديرية العامة لأملاك الدولة، مديرية الجمارك، وغيرها.
- اتفاق على الكيفية التي تتم بها التعديلات من طرف اللجنة، ودراسة اقتراحات التعديلات التي يتقدم بها أعضاء اللجنة.
- اتفاق على الصياغة النهائية لتقرير التمهيدي.
- اتفاق على الصياغة النهائية لتقرير التكميلي.

رابعا: الاستماع إلى مسؤولي الميزانيات القطاعية

بالإضافة إلى لعرض الذي يقدمه وزير المالية الذي عادة ما يكون مرفوقا بالوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان والإطارات السامية لوزارة المالية، تستمح لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني إلى بعض الوزراء ومسؤولي هيئات أخرى، والسؤال الذي يطرح الآن هو: ماهي المعايير التي على أساسها تحدد قائمة مسؤولي القطاعات الهيئة الوطنية التي سوف يتم الاستماع إليها[1] في الواقع لا توجد مقاييس قانونية تضبط ذلك، وإنما تحدد قائمة بناءا على المعايير التالية:

- أولوية القطاع في برنامج الحكومة وأهميته الواسعة التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع للوزير المعني بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية.
- القطاعات المعنية مباشرة بأحكام مشروع قانون المالية والميزانية، يرى النواب ضرورة الاستماع إلى مسؤوليها، كوزير السكن والعمران بمناسبة التطرق إلى صيغة "إيجار – البيع" والتنازل عن السكن الاجتماعي، ووزير لعدل في موضوع إصلاح العدالة.
- قطاعات جديدة يستمع إلى مسؤوليها لأول مرة كوزير الصيد البحري وموارد الصيد.
- الاستماع إلى وزير واحد على الأقل من شكليات سياسة المشاركة في الحكومة، ورغبة بعض أعضاء اللجنة في الاستماع إلى بعض الوزراء لأسباب مختلفة.

وما يؤخذ على جلسات الاستماع إلى الوزراء أنها بدون منهجية، فكل وزير يأتي إلى لجنة يعرض السياسة العامة لقطاعه من خلال مداخله شفوية ينقصها التوثيق والمنهجية في غالب الأحيان، مما يجعل النواب يستغلون الفرصة لطرح بعض انشغالات دوائرهم الانتخابية، خاصة وأن أعضاء اللجنة ليس لهم حق التدخل في لجلسات العامة.[2]

---

1 جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص183.

2 المرجع نفسه ، ص 184.

وتساهم لجنة المالية والميزانية في تحقيق سياسة الدولة عن طريق الميزانية، كما تلعب دور الوساطة بين البرلمان والحكومة، وتعد النواة الضرورية لوضع وإخراج القانون إلى حيز التنفيذ سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، فمن الناحية القانونية المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. كما تعتبر المفوض الرئيسي للحكومة مع وزير المالية بشأن مشاريع قوانين المالية، إلى جانب دورها في فحص ودراسة مدى قبول التعديلات وعلى ضوء ذلك اقتراح النصوص المناسبة، أما من الناحية العملية فقد أثبتت كفاءتها ومدى أهميتها، نظرا للعنصر البشري والكفاءات العالية المتخصصة في المجال المالي والضريبي، فهي بمثابة الحلقة الأساسية والهامة التي تربط العملية التشريعية، إلى جانب الصلاحيات المخولة لها من خلال استجواب الحكومة، والاستعانة بالخبراء من أجل الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنها من تأدية مهامها على أحسن وجه وتحتل لجنة المالية والميزانية مكانة هامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية، فمثلا في إنجلترا يتحول مجلس العموم بكامله إلى لجنة المالية عند دراسة الميزانية، بينما في فرنسا تظهر أهمية تلك اللجنة من خلال أعضائها (ستون نائبا طبقا لدستور 1958) إلى جانب توفر الأعضاء على التخصص في المجال المالي والاقتصادي والخبرة، نظرا لامتداد صلاحياتها لدراسة مختلف النصوص القانونية والمسائل ذات الطابع المالي[1].

وبالرجوع إلى نص المادة 138 يتضح تفوق وأهمية لجنة المالية والميزانية من خلال عددها بحيث تضم من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر، هذا إلى جانب المجال الحيوي والحساس الذي تتدخل فيه المتمثل في المجال المالي والضريبي مما يمكنها من التحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية، في حين عدد أعضاء لجان مجلس الأمة يتراوح ما بين 10 و15 عضوا، بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تضم من 15 إلى 19 عضوا ، وفقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية، التي يمكن لها الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة إذا اقتضي الأمر ذلك[2].

ومن خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة المحافظة على النص الذي قدمته ومحاولة إيجاد وسيلة أخرى خاصة إذا كان لا يمكن لتنفيذ سياستها إلا من خلال تلك النصوص القانونية، بطبيعة

---

1 جمال لعمارة ، مرجع سابق ، ص 183.

2 المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق .

الحال مما يؤدي إلى إصدار المشروع عن أوامرها وتتويج أعمال الجنة بإعداد تقرير يعرض على مجلس الشعبي الوطني لإقرارها ورفضه أو إحالته بهدف الدراسة مرة أخرى من قبل اللجنة المختصة خاصة في حالة وجود خلافات.[1]

الفرع الثالث: دور اللجنة متساوية الأعضاء في دراسة مشروع قانون المالية

يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء في حال لم يحز النص الذي صوتت عليه إحدى غرفتي البرلمان النسبة المطلوبة من التصويت في الغرفة الثانية، بغية المصادقة عليه وفي هذه الحالة يطرح مشكل الخلاف بين الغرفتين.

وقد نصت أغلب دساتير الدول التي تتبني نظام الغرفتين على هذه الحالة، إلا أن تجارب الدول اختلفت في كيفية الخروج من هذه الحالة وحل هذا الخلاف، فهناك من تستخدم نظام الذهاب والإياب بشكل مستمر إلى حين الوصول إلى حلى على عكس دول أخرى تبنت نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، في حين أن دساتير أخرى إضافة إلى وجود طريقة الذهاب والإياب فإنها تسمح بإحالة النص على لجنة خاصة خارجة عن سلطة البرلمان في حالة استمرار الخلاف[2]، وهي الطريقة التي تم الأخذ بها في الدستور الجزائري وذلك في المادة 138 التي تنص في فقرتها السادسة على أنه: " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما".

باستنطاق المادة، نجد أن التعديل الأخير الذي مس الدستور حدد مدة 15 يوما كأقصى أجل لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، بعد أن كان أمر تحديدها قبل التعديل متروك لتنظيم القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والذي كان يحددها بـ 10 أيام، كما أن الوزير الأول يلجأ إلى استحداث اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة ما لم يصادق المجلس الشعبي الوطني على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة في المجالات المحددة في المادة 137 من الدستور، ويفهم هذا ضمنيا من الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور كما يشكل الوزير الأول اللجنة في حالة ما إذا لم يصادق مجلس الأمة بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو عدم توفر الأغلبية المطلقة بالنسبة

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 138 و ما بعدها.

2 عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 48 و ما بعدها.

لمشاريع القوانين العضوية، أي أن هذا التمييز في النصاب الواجب توفره للمصادقة على القوانين العضوية والقوانين العادية وفقا للمادة 120 من الدستور قبل التعديل كانت تشترط توافر الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة بالنسبة لكل من القوانين العادية والقوانين العضوية، وقد تنبه التعديل الدستوري إلى هذه الحالة استجابة لطلبات الأكاديميين والقانونيين الذين كانوا يرون أن:" النسبة المطلوبة للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة والمتمثلة في ثلاثة أرباع نسبة عالية لا بد من إعادة النظر فيها دستوريا، لأن ربع أعضاء مجلس الأمة زائد شخص واحد فقط يمكنهم عرقلة العمل التشريعي، وهذا بعدم الحضور أو الامتناع عن التصويت سلبا".[1]

نتوافق مع ما جاء به التعديل الدستوري الأخير كون أن حساسية وأهمية الموضوعات التي تنظمها القوانين العضوية عادة ما تتعلق بأمور وقضايا استقرار الدولة، فمن الطبيعي أن تختلف إجراءات وضعها عن إجراءات سن القوانين العادية لذلك لا بد من هذه النسبة في التصويت بهدف التروي في إصدار هذا النوع من القوانين، مالم تكن هناك أمور مرتبة مسبقا.

وقد يحدث خلاف بين الغرفتين، يحول دون المصادقة على مشروع قانون المالية، وبمناسبة ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب رئيس الحكومة تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف[2]، وهذا ما أكدته المادة 88 من القانون الذي يحدد تنظيم المدلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
(10 أعضاء) لكل غرفة، وفي هذه الحالة يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في الخلاف، واقتراح نص مشترك وما يمكن ملاحظته في عمل اللجنة، أنها لا تتدخل للنظر في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، إلا بطلب من رئيس الحكومة، وهنا نلاحظ التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية[3]، حيث أن اللجنة تتدخل فقط في حالة ما تم إخطارها من رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، فلا اللجنة من تلقاء نفسها، ولا حتى أحد غرفتي البرلمان، سلطة تحريك عمل اللجنة، والتساؤل يطرح في حالة عدم قيام الوزير الأول، بإخطار اللجنة بالتدخل في مجال قوانين

---

1 انظر في هذا الصدد بوزيد لزهاري، مداخلة في الملتقى الوطني، حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، 1996، يومي 07/06 ديسمبر 2004، نشر الوزارة المكلفة مع البرلمان.

2 المادة 138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع من لجنة متساوية الأعضاء تتكون من الأعضاء في كلتي الغرفتين، في أجل أقصاه (15) يوما" .

3 لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر، (د.ط) ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2001، ص 86.

المالية خاصة إذا علمنا أن التصويت على قوانين المالية، محدد بمدة زمنية مقدرة بـ 75 يوما، لا يمكن تجاوزها وفي حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية، لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يؤدي إلى إصداره في شكل أمر له قوة قانون المالية، وتنتهي أشغال اللجنة باقتراح نص حول حكم أو الحكم أو الأحكام محل الخلاف، كما أن استنتاجات اللجنة لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحص على ثلاثة أرباع ¾، أصوات أعضاء مجلس الأمة، بعدها تقوم الحكومة بعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، وتبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة، قبل المصادقة على النص بكامله[1]، وفي حالة استمر الخلاف تسحب الحكومة النص، مع الإشارة أنه لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر أن تم رفض اعتماد، الميزانية من طرف النواب، لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة من حيث تسيير مرافقها وتجهيز قطاعاتها[2].

وتتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة أعضاء من ممثلي كل غرفة من البرلمان عملا بالمادة 89 من القانون الذي يحدد تنظيم المدلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة. وتجتمع هذه اللجنة بطلب من الوزير الأول خلال 15 الموالية لتاريخ تبليغ الطلب حسب المادة 88 من القانون السالف الذكر، يبلغ إلى رئيس كل غرفة، ويكون الاجتماع بالتناوب في مقر كلتا الغرفتين إذ يعقد الاجتماع الأول بدعوة من أكبر أعضائها، لتدرس اللجنة النص محل الخلاف الذي أحيل عليها وفق الإجراءات المتبعة في سير اللجان الدائمة،

---

1 المادة 95 من القانون العضوي 12/16 " يقترح تقرير اللجنة متساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام محل خلاف .

مع مراعاة أحكام الفقرتين 4 و 5 من المادة 138 من الدستور، لا تتناول استنتاجات اللجنة متساوية الأعضاء الى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها " .

2 هناك من يرى بأن اللجنة متساوية الأعضاء البرلمانية تبين أنها غير قادرة على احتواء وحل كل الخلافات الممكنة نظرا لتفاعل مختلف الآليات الدستورية والقانونية ، فتظهر بتحرير المبادرة بالعمل التشريعي بدلا من تركها في يد المجلس الشعبي فقط، والعدول على هذه اللجنة وتبني نظام الذهاب والإياب ، كل ذلك لتدعيم المركز القانوني لمجلس الأمة الجزائري.

بالنهاية تبقى الحكومة هي المتحكمة في مسار النص القانوني، فإذا كانت لها الرغبة في عدم خروج القانون إلى العلن فإنها تعزف عن طلب الفصل النهائي في الموضوع من طرف المجلس الشعبي الوطني، أما إذا كانت ترى بأن النص لا يمس بمصالحها فإنها تقدم طلبها بالفصل النهائي في الموضوع.

كما يمكن أعضاء الحكومة حضور أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء (المادة 93 من نفس القانون)، ولو أننا نرى من المنطقي الحضور الحكومي إذا تعلق الأمر بخلاف حول نص وارد في مشروع قانون مصدره الحكومة إلا أننا نرى خلاف ذلك متى تعلق الأمر باقتراح قانون بادر به الأعضاء أو النواب.

يتوج عمل اللجنة بإعداد تقرير يتضمن اقتراح نص جديد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف ليبلغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها لتعرض بعد ذلك الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للمادة 138 من الدستور عملا بالمادتين (95، 96 من القانون العضوي السالف الذكر)[1].

غير أنه يحدث أن لا ينال النص الذي أعدته اللجنة نسبة التصويت المطلوبة للمصادقة عليه في إحدى غرفتي البرلمان، وهو ما يطلق عليه استمرار الخلاف بين الغرفتين وقد عالج الدستور هذه الحالة غير أن أحكامة في هذا المضمار في التعديل الأخير اختلفت عما كانت عليه قبل التعديل إذ كانت المادة 120 منه تنص على أنه في حالة ما استمر الخلاف بين الغرقتين فإن النص يكون مآله السحب، إلا أن الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور الحالي جاءت أحكامها مختلفة عما هو وارد بالمادة 120 إذ أصبح المجلس الشعبي الوطني مخول بالفصل النهائي في الموضوع بموجب طلب من الحكومة بناء على نص الدستور ويكون المجلس في هذه الحالة مخير بين حالتين فإما يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالة تعذر ذلك فإنه يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه. غير أن النص يكون مآله السحب في حالة ما لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي

---

1 تنص المادة 95 من قانون 12/16 على ما يلي : " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الاعضاء نصا حول الحكم او الاحكام محل خلاف .

مع مراعاة أحكام الفقرتين 4 و 5 من المادة 138 من الدستور ، لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الاعضاء الى الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة ، حسب الحالة ن ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة

و في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور.

يبلغ تقرير اللجنة متساوية الأعضاء الى الوزير الاول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعات في مقرها".

و المادة 96 " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة متساوية الاعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه ، طبقا للاجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور..

تبث كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله."

الوطني عملا بالمادة 138من الدستور، وهما تتجلى السيطرة والهيمنة الحكومية على سيرورة العمل التشريعي.

إلا أنه لابد أن نشير في الأخير إلى أنه يتم اللجوء إلى تشكيل هذه اللجنة في حالة ما اعترضت إحدى غرفتي البرلمان على بعض الأحكام الواردة في النصوص المعروضة عليها، لأنه حالة ما رفض النص كلية من إحدى غرفتي النص كلية فإن النص يسحب تلقائيا.

تم النص على تشكيل لجنة متساوية الأعضاء بموجب المادة 138 من التعديل الدستوري [1]، وكذا القانون العضوي 12/16 بموجب المادة 87 إلى 97 ، فضلا عن النظام الداخلي لكل غرفة[2] ، تتكون هذه اللجنة التشريعية غير الدائمة من عشرة (10) أعضاء من كل غرفة، إضافة عن خمسة (05) أعضاء احتياطيين، تجتمع بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ودون الولوج إلى التفاصيل الإجرائية المتعلقة بسير أشغال اللجنة التي تنتهي عادة باقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل خلاف في شكل تقرير موحد يرسله رئيس الغرفة التي تجتمع فيها إلى الوزير الأول، الذي يحيله مرة أخرى على البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه، سنكتفي فقط بالإشارة إلى عدم تمييز حالة الخلاف المتعلقة بالقانون العضوي أو قانون المالية عن باقي التشريعات العادية، باستثناء حالة واحدة فقط ينفرد بها قانون المالية، إذا خالف القوانين العضوية و العادية، أين يتمتع رئيس الحكومة فيها بالسلطة التقديرية الكاملة [3] في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف بين الغرفتين أو عدم استدعائها [4]، وفضلا عن عدم تقييد الحكومة بمدة معينة يجب خلالها عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه طبقا لنص المادة 165 من القانون العضوي 12/16، فإنه بالنسبة لقانون المالية ومراعاة المهلة الزمنية المحددة دستوريا

---

1 المادة 138 / 5 " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل خلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر(15) يوما " .

2 المواد 65 ، 66 ، 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المواد 67 إلى 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ، ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة (29-30) أكتوبر 2002 ، وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني ، ص 75 .

4 عمار عوابدي ، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد الثاني مارس 20013 ، ص 73 .

بالتصويت والمصادقة عليه، والمتمثلة في خمسة و سبعون (75) يوما حتى في حالة الخلاف، فإنه يستوجب على رئيس الحكومة استدعائها حتى تتمكن من اعداد تقريرها في أجل ثمانية أيام طبقا للمادة 01/44 .[1]

بمعنى تقييد حق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وفي عرض النص المعد من قبلها على البرلمان للمصادقة عليه.

تجدر الإشارة، أنه لم يسبق عمليا و أن حدث خلاف بين غرفتي البرلمان الجزائري فيما يخص قانون المالية، بلغ مستوى تطلب فيه الأمر تشكيل لجنة متساوية الأعضاء، عكس ما هو عليه بالنسبة إلى القانون العضوي بحيث مثلا من بين خمسة (05) نصوص التي تحفظ عليها مجلس الأمة خلال عهدته الأولى الممتدة من (1998-2004) سواء بصفة جزئية أو بصفة كلية، اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء في نصين عضويين: الأول متعلق بالقانون الأساسي للقضاء والثاني متعلق بالتنظيم القضائي[2].

كما تعد اللجنة متساوية الأعضاء بمثابة لجنة الصلح التي تتولى دراسة النص موضوع الخلاف بهدف الوصول إلى نص نهائي ليعرض على غرفتين للمصادقة دون مناقشة[3].

وقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 أحكاما تقريرية تتعلق بالاجتماع لجنة متساوية الأعضاء[4] في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، وبالرجوع إلى أحكامه خاصة المادة 138 منه، يتضح أنه لم يتعرض إلى تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء، وجاء القانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والعلاقات الوظيفية بينها وبين أحكام الدستور في هذه الشأن.

وتجتمع اللجنة بطلب من رئيس الحكومة من خلال عشرة أيام التالية لتاريخ تبليغ الطلب، لدراسة واقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، الأمر الذي يعني استبعاد نظام الذهاب والإياب المطبق في بعض الدول مثل فرنسا، بلجيكا، إنجلترا، بحيث تتمتع الغرفة العليا بحق التعديل مثل الغرفة الأولى، وفي حالة وجود خلاف تعطي الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى، بعد العمل ببعض المراحل

---

1 تنص المادة 01/44 على ما يلي:" في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبث في شأنه .

2 مصطفى درويش، مرجع سابق، ص43 وما بعدها.

3 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 124.

4 المرجع نفسه ، ص 125.

الذهاب والإياب [1] لأنه من مميزات النظام أحادي الغرفة السرعة في الإجراءات التصويت على القوانين، على خلاف نظام الغرفتين الذي يتطلب وقتا طويلا ويعتمد على مبدأ الحوار[2] ، تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة نص المجال عليها والنظر في الأحكام موضوع الخلاف، لذلك لها الاستماع إلى كل عضوا من أعضاء البرلمان، أو أي شخص ترى فيه المصلحة، ومن شأن شهادته أن تنيرها وتوضح لها بعض الأمور، ثم يتم عرض إقتراح نص الذي أعدته اللجنة والمتعلق بالحكم أو بالأحكام محل خلاف على الغرفتين للمصادقة عليه، وإدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، ويعرض النص أولا على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ثم إحالته على مجلس الأمة للتصويت، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بينهما تسحب الحكومة النص بصفة نهائية أما في حالة الموافقة، ينظر مجلس الأمة في مشروع النص الذي تم إرساله بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية بهدف إصدار أو عرضه على المجلس الدستوري.

تتجلى أهمية اللجنة نظرا لكونها الأداة الوحيدة والأساسية التي تمكن من مجلس من التشريع وتفادي النقائص واكتشاف الأخطاء والتغيرات في النصوص، الأمر الذي يؤدي حتما إلى تحصين العمل التشريعي وضبطه، إلى جانب تسهيل عملية تنفيذه بصفة جيدة وسليمة بما يحقق أهداف المجتمع.

ومن خلال المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتضح أن النص محل خلاف بين الغرفتين والمتعلق بالقوانين المالية لا يحال على اللجنة مثل ما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية وفي هذا الصدد تتساءل أحد النواب أثناء تداخلاته في إحدى الجلسات مجلس الأمة عن جدوى عرض قانون المالية على المجلس إذا كان لم يسجل أي تحتفظ ولو على مادة واحدة من قبل المجلس على ستة قوانين المالية التي عرضت عليه خلال عهدته الأولى، إلى جانب تحديد مدة استدعاء اللجنة من قبل الحكومة بالتالي فهي الوحيدة المخول لها تقدير وتحديد تاريخ لعقد الاجتماع.

كما يتضح مدى تفوق السلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة، مما يعد امتيازا لرئيس الحكومة، الذي يمكن بموجبه التدخل، أو ترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، إلى جانب سكوت المشرع عن تحديد المدة القانونية التي يشترط على اللجنة إرسال التقارير النهائية إلى البرلمان، وذلك في حالة دراسة النص والاتفاق عليه، وهو بطبيعة الحال في صالح الحكومة، مما أدى إلى

---

1 أمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، 2005، ص66.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق ، ص128 و ما بعدها.

التماطل في دراسة النصوص القانونية، إن لم نقل انعدام حتى من الناحية العملية حيث أثبتت تعطيل العديد من النصوص القانونية، وقد أرجع رؤساء الحكومات السابقة السبب في ذلك إلى عدم وجود نص قانوني يجبرهم على استدعاء هذه اللجنة خلال مدة زمنية محددة.[1]

إن عدم استدعاء هذه اللجنة هو تعطيل للقانون المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى التي تمثل الارادة الشعبية، لأنه بالرجوع إلى نص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يلزم رئيس الجمهورية بإصدار قانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه [2] ويمكن له تجاوز هذه المدة في حالتين الأولى والمتعلقة بإخطار المجلس الدستوري من طرف السلطات المختصة بذلك، أما الحالة الثانية خاصة بطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، يشترط أن يقدم خلال ثلاثين يوما التالية لتاريخ إقراره.

إذا كان رئيس الجمهورية مقيدا بمواعيد لإصدار القانون، فكيف للوزير الأول صاحب الاختصاصات والصلاحيات المحدودة أن يتجاهل ذلك، لذلك يستوعب الأمر أن تحدد المدة لاجتماع اللجنة في حدود معقولة وكان ذلك من بين توصيات التي تقدم بها أحد النواب.

أما دور لجنة متساوية الأعضاء لدراسة مشروع قانون المالية التي تتولى دراسة النص محل خلاف بهدف الوصول لحل نهائي، بحيث تقوم الجنة المتساوية الأعضاء بدراسة النص المحال عليها في النظام الداخلي لكل غرفة، لذلك لها الاستماع إلى كل عضو من أعضاء البرلمان أو أي شخص ترى فيه مصلحة، ومن شأن شهادته أن يوضع لها بعض الأمور، ثم يتم عرض اقتراح النص الذي أعدته اللجنة والمتعلق بالحكم أو الأحكام محل خلاف على الغرفتين المصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة ويعرض النص أولا على المجلس الشعبي الوطني للتصويت ثم ادخال النص المصوت عليه على مجلس الأمة أيضا للتصويت، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين الغرفتين على أساس نتائج لجنة متساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد و استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة في هذه الحالة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء،

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص129 و ما بعدها.

2 المادة 144 من قانون 01/16 " يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه اياه غير أنه إذا أخطرت سلطة من سلطات المنصوص عليها في المادة 187 المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188."

و إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، يسحب النص طبقا لما جاء في أحكام الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور[1] .

من هذا المنطق يتضح دور اللجنة كونها الأداة الوحيدة و الأساسية التي تمكن البرلمان كهيئة أو كتلة واحدة من تفادي النقائص، و المثالب و اكتشاف الأخطاء و القرارات في النصوص القانونية، الأمر الذي سيؤدي إلى تحسين العملية التشريعية و ضبطها، إلى جانب تسهيل عملية تنفيذه بصفة جيدة سليمة بما يحقق المصلة الوطنية، لكن الملاحظ في المادة 10/138 من الدستور و المادة 04/44 و 05 من القانون العضوي 12/16 لا تنطبق عليه آجال المنصوص عليها في أحكام المادة 05/138 من الدستور و ما يترتب عليها من نتائج ذكرها المشرع في الفقرتين السابعة و الثامنة من نفس المادة، لأنه في حالة استمرار الخلاف وانقضاء المدة المحددة للجنة متساوية الأعضاء بثمانية (08) أيام، و لم يتم المصادقة على مشروع قانون المالية لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مباشرة مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة دون المرور بأحكام الفقرتين 07 و 08 من المادة 138 من الدستور، الأمر الذي يوضح تفوق و هيمنة السلطة التنفيذية والتحكم في زمام مصير المشروع مادام في نهاية الأمر المشروع سيصدر في الأخير و له صفة القانون، ذلك أن أحكام الفقرة العاشرة من المادة 138 من الدستور و الفقرة 05 من المادة 44 من القانون العضوي 12/16 حسمت الترقب و الانتظار بشأن ما يؤول إليه مصير المشروع كون في نهاية المطاف أن المشرع الذي قدمته الحكومة سيكون نافذا و ساري المفعول عند مطلع السنة الجديدة[2].

المبحث الثاني

إجراءات التعديل و المناقشة و التصويت على قانون المالية

تعد مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية من صلاحيات السلطة الشريعة دون غيرها حيث يفتتح رئيس المجلس المناقشة، وتعطى الكلمة لمقرر لجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الذي أعدته اللجنة موضحا المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي للبلاد، والأسباب التي أدت بها إلى وضع مشروع قانون المالية محل مناقشة، خاصة جانب الإيرادات، وقد تتطلب الظروف الاقتصادية أو السياسة إدخال بعض التعديلات على مشروع قانون المالية، لكن يتوفر

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 104.

2 بن بريح ياسين، مرجع نفسه، ص 105 .

شروط المحددة قانونا (**المطلب الأول**) ولاعتبارها مشروع قانون قانونا أن يخضع للمناقشة والمصادقة من قبل البرلمان بغرفتيه (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

تعديل مشروع قانون المالية

قد تطرأ ظروف معينة تستوجب إدخال تعديلات على مشاريع القوانين(**الفرع الأول**) وفقا للأحكام المقررة دستوريا ويستوجب توفر شروط شكلية وموضوعية(**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: مفهوم التعديلات في المجال المالي

يعتبر حق تعديل مشاريع القوانين من الصلاحيات المخولة للبرلمان، ونظرا لكون التعديل إجراء جديدا يتضمن تدابير إضافية لمشروع قانون المالية وليعبر عن الواقع، ويتطلب أن يكون للنواب معلومات ضرورية وكافية قصد استغلالها عند قيامهم بهذه التعديلات.

أولا: المقصود بالتعديل

يقصد بالتعديل الاقتراح الذي يهدف إلى تغيير، تبديل، أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، وتهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد[1].

وتعتبر التعديلات من بين الوسائل والآليات المستعملة من قبل البرلمان للضغط على السلطة التنفيذية التي تحتكر وتستحوذ على كل المبادرات التشريعية، على الرغم من ذلك لقد أسندت لها مهمة التعديل على المبادرات والتعديلات المقدمة من قبل النواب أو التعديلات التي تقدمها اللجان المختصة.

أكدت أغلب الدساتير ومنها الدستور الجزائري الذي نص على ممارسة حق التعديل لكن بشروط ويعتبر هذا التقيد من بين شروط التعسفية، أو بمثابة حق الفيتو لصالح السلطة التنفيذية وأصبح في فرنسا وبمقتضى قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 حق التعديل ممكنا إما بزيادة النفقات داخل البرنامج وحتى إلغاء برنامج معين، أو زيادة اعتمادات برنامج ما ولكن دون المساس بسقف المهمة إلى جانب تخفيض اعتمادات مالية لنفس المهمة، لكون الهمة تضم عددا من البرنامج، ومن ثم يمكن إدخال التعديل على المستوى البرامج وذلك تطبيقا لنص المادة 47 من القانون العضوي لسنة 2001 المتضمن قوانين المالية، (ذلك ما حدث في فرنسا بصدد ميزانية سنة 2006.)

1 بن يحي ابو بكر الصديق ، مرجع سابق ، ص 207.

لقد أجمعت أغلب دساتير الدول على منع تعديل في المجال المالي وذلك لاعتبار الميزانية برنامجا يهدف إلى تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم كل محاولة إدخال أي تعديل يؤدي إلى الإخلال بالتوازن، وتحقيق الأهداف العامة.

الى جانب التخوف من استغلال النواب الفرصة لو منح لهم حق التعديل لتغليب المصالح الحزبية عن المصلحة العامة، إلا أن الأمر يختلف بشأن المجال المالي، حيث بالرجوع إلى أحكام الدستور نجد أن المادة 139 من التعديل الدستوري نصت على عدم قبول اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها ومن ثم يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض أي قانون إذا كان مخالفا لذلك.[1]

ويتضح جليا أن حق الاقتراح في المجال المالي مقصور على السلطة التنفيذية، لكونها المسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ومن ثم هي أدرى بما تحتاجه من تشريعات، ويمنع على السلطة التشريعية اقتراح نفقات جديدة أو زيادة نفقات إضافية على تلك المعروضة عليها أثناء دراسة مشروع قانون المالية، ذلك ما تقرر في نص المادة 140 الفقرة 11[2]، بأن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة، نظرا لأن السلطة التنفيذية تنظر إلى مشروع قانون المالية في شكل وحدة منسجمة ومترابطة، وكل تعديل في المشروع يفقد قيمته ويدخل بالانسجام القائم بين مختلف أجزائه، مما أدى إلى عدم إطلاق حرية السلطة التشريعية والتقييد سلطاتها.

وعلى الرغم من الاعتراف بأن حق اقتراح القوانين وتعديلها بشكل عام يعد من الحقوق الأصلية للبرلمان، إلا أن تحضير مشروع قانون المالية يخرج عن ذلك ويكون من صلاحيات الحكومة، لكن بشرط أن يتم إقراره من طرف السلطة التشريعية، لأن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل نظرا لصدوره من السلطة المختصة بوضع القانون، أما من حيث الموضوع فهو عمل إداري كما سبق توضيحه، فالميزانية العامة تحدد إيرادات ونفقات الدولة، و تطبيقا لمبدأ سائد، وهو عدم

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص134.

2 تنص المادة 140 من قانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري ، " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الأتية:

التصويت على ميزانية الدولة".

جواز تحصيل أي إيراد للخزينة العامة بدون ترخيص من السلطة التشريعية، ولا يجوز إنفاق أي مبلغ مهما صغر حجمه دون وجود إعتماد مالي مرخص به من قبل السلطة التشريعية، ويسمح للحكومة الشروع في الإنفاق حسب الاتجاه المخصص له.

كما تتجلى أيضا تقييد سلطة البرلمان من خلال احترامه لمدة خمسة وسبعين يوما (75) للمصادقة على مشروع قانون المالية[1]، وفي حالة عدم احترام المدة لأي سبب يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر و لم يبقى لنواب سوى إدخال التعديلات التي يمكن رفضها من خلال إثارة مسألة الجانب المالي.

وتعتمد الحكومة في وضع الميزانية على القياس والتقدير، فهي تأخذ بالنسبة للنفقات مقياسا هو ما تم إنفاقه في السنة المنتهية، ومبالغ الاعتمادات المسجلة وتضيف إليها ما تقدر تغطية ومواجهة الظروف الجديدة للميزانية الجديدة.

بما أن الميزانية عبارة عن حساب تقديري احتمالي، مما يؤدي إلى عدم تساوي الأرقام الواردة مع احتياجات الحقيقة، إلى جانب كون الظروف الاقتصادية والاجتماعية في تطور مستمر وقد يصعب التنبؤ بها مثل: الزلازل والفيضانات وتطلب النفقات إضافية، وهذه الحاجات الجديدة تستوعب إدخالات تعديلات على مشروع قانون المالية وفتح اعتمادات مالية، مما يستدعي تدخل السلطة التشريعية.

وقد يكون التعديل بسبب زيادة الإيرادات أو الاقتصاد في الإنفاقات لعدم استعمالها كلها، فيكون التعديل في النتائج لا في الأرقام وهو تعديل تقتضيه ظروف التنفيذ العملي لتقديرات والتخمينات ثابتة، أما إذا لم يتم تحصيل الإيرادات بشكل يضمن تغطية النفقات وفق الشكل والمبالغ المسجلة في الميزانية المصادق عليها أو تعذر التحصيل لأسباب غير طبيعية، وعدم كفاية الإعتمادات المخصصة للنفقات أو ظهور حاجات جديدة تستوجب نفقات إضافية، وبالتالي تكون ضرورة لتعديل مشروع قانون المالية إما بزيادة الإيرادات أو بفتح اعتمادات إضافية، فتضطر الحكومة للرجوع إلى البرلمان تطلب منه موافقة ومن ثم يمارس من جديد رقابة لاستعمال الأموال العامة.[2]

---

1 المادة 138 من قانون 01/16 ، مرجع سابق .

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص. ص 135 –136.

فبالنسبة للإيرادات كل زيادة في التقديرات يتطلب تدخل البرلمان، فلا يجوز إحداث رسوم أو ضرائب أو تعديلها أو إلغاءها إلا بقانون.[1]

أما بالنسبة للنفقات العمومية يمنع فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص إذا حدثت ظروف استدعت ذلك، تطبيقا لمبدأ عدم جواز تعديل النفقات إلا بموافقة البرلمان تطبيقا لنص المادة من تعديل الدستوري لسنة 2016 فإن حق التعديل مخول لغرفتين على حد سواء (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) ويشترط توفر الشروط الشكلية المحددة في الأنظمة الداخلية للغرف، وشروط قبول الموجودة والمحددة في الدستور، وفي الأنظمة الداخلية للغرف.[2]

ثانيا: مدى سلطة التعديل

يكرس الدستور سلطة البرلمان في تعديل مشاريع قوانين المقدمة إليه، بل إن الدستور قد أقر للبرلمان بحق التشريع في الميادين التي يخصصها له وكذلك في مجالات أخرى منها ما يتعلق بقانون المالية وميزانية الدولة، ومنها الخاص القانون المتعلق بقوانين المالية، وفي الواقع وعندما ينص الدستور على أنه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مقرارا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في الفصل الآخر من النفقات العمومية تساوي الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، فنحن أمام سلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا في ظل شروط معينة، كما يمكننا القول أيضا أن البرلمان لا يمكنه أن يمارس سلطته في التعديل إلا إذا أدت إما إلى زيادة الموارد العمومية أو إلى تخفيض النفقات العمومية.[3]

ففي مجال تخفيض الموارد وبالرغم أن الدستور ينص على أن البرلمان يشرع في مجال إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبيتها، فإن البرلمان غير حر في تطبيق هذه الفقرة، وبمعنى آخر إذا كان البرلمان موافق على تخفيض نسبة الضريبة مثلا فإن هذا التغيير لا يعد مقبولا بالإجراءات المشار لها سابقا، أما في مجال تخفيض النفقات وما يتعلق من سنة

---

1 المادة 12 من قانون رقم 17/84" يكون الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الضرائب و الرسوم سنويا، و يقيم الحاصل وكذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة بموجب قوانين المالية للسنة "

و المادة 15 من نفس القانون " تعتبر بمثابة الرسوم شبه جبائية، كل الحقوق و الرسوم و الاتاوى الوارد في الجدول الملحق بقانون المالية و المحصلة لفائدة شخص اعتباري غير الدولة و الولايات و البلديات لا يمكن تأسيس أي رسم شبه جبائي و تحصيله الا بموجب حكم من أحكام قانون المالية " .

2 زيوش رجمة، مرجع سابق، ص137.

3 لعمارة جمال ، مرجع سابق، ص193.

إلى أخرى وأما نقات تجهيز فهي مرتبطة بتقديرات مشاريع المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية للتعديلات

لقبول التعديلات يجب توفر الشروط الشكلية **(أولا)**، و شروط والموضوعية **(ثانيا)**

أولا: الشروط الشكلية

اشترط القانون لقبول التعديلات توفر جملة من الشروط من الناحية الشكلية، وتتمثل فيما يلي:

الكتابة: أي أن يكون التعديل مكتوبا، وذلك من أجل تمكين مصالح الغرف من القيام بطبع وتوزيع التعديلات على مختلف الأجهزة والأعضاء، قصد المناقشة وتقديم آرائهم إما بالتأييد أو رفض، نظرا لأهمية الكتابة، فقد عهدت أغلب الأنظمة على النص بالتأكيد عليها، وتوقيع من قبل عشر نواب على الأقل، وخلال ثلاثة أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، وأن ينصب التعديل على مادة معينة، أو مادة أو له علاقة مباشرة بالنص محور الدراسة، وأن تكون معللة وموجزة.[1]

بعد ذلك تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقدر مدى قبول التعديلات المقدمة من طرف النواب، أما الحكومة فهي غير مقيدة بمدة زمنية محددة، بحيث يمكن لها تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة محل الدراسة ففي حالة الرفض، يجب أن يكون معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل، أما في حالة قبول التعديلات، فإن مكتب المجلس يحيلها إلى اللجنة المختصة وتبلغ الحكومة بذلك.

ثانيا: الشروط الموضوعية

يقصد بالشروط الموضوعية أن اقتراح قانون أو تعديله لا يكون قابلا للمناقشة إذا كان مخالفا لمبادئ الدستور، أو النظام الداخلي للغرف البرلمانية، فحسب الفقه هناك نوعان من الشروط[2]:

- شروط الدستورية.
- شروط التنظيمية.

1/ الشروط الدستورية

وهي المنصوص عليها في الدستور منها الشرط المالي، وشرط الاختصاص التشريعي.

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص138.

2 أمين شريط ، مرجع سابق، ص66.

أ/ الشرط المالي: لقد تضمن كل من الدستور الفرنسي والجزائري هذا الشرط، و مفاده عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدى الى تقليص الإيرادات وزيادة النفقات[1] وتم تكريس المبدأ في القانون العضوي لسنة 2001 خاصة المادة 47 منه [2].

ولقد تضمن كل الدستور الجزائري هذا الشرط، ومفاده عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات وزيادة النفقات[3]

ب- شرط الاختصاص التشريعي

كما حدد الدستور الجزائري المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر وما عدا ذلك يعود إلى التنظيم.[4]

مما يستنتج أن اقتراحات والتعديلات يكون قبولها مقيدا ومشروطا ضمن الاختصاص التشريعي ذلك ما لم يتضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

بعد الانتهاء من المناقشة يتم التصويت على مشروع قانون المالية الإجمالي (محل الإيرادات والنفقات العمومية للدولة)، وذلك حسب ما جاء في نص المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية حيث يجري التصويت عليه طبقا لأحكامه، وتختلف هذه القواعد بحسب نوعية العمليات المالي[5]، حيث يتم هذا وفقا للشروط، وكذلك وفق أساليب وكيفيات أخرى.

يكون التصويت على ميزانية الدولة، أخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية للسنة وتبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي ومحتواه، الذي يحتوي استنتاجات اللجنة المختصة التعديلات المحالة عليها وبعدها يشرع في عملية التصويت ويدرس مشاريع قوانين المالية بسبب إجراءات المناقشة العامة أو المناقشة مادة مادة[6].

---

1 MATHIEU Bertrand, la procedure(LOLF. Un modele pour lelaboration des lois ordinaires R.F.F.P, N97 , 2007 p.p 61-62

2 ARTHUIS jean, la première discussion budgetaire (en mode LOLF)Un pouvoir d'arbitrage exerce par le parlement .R.F.F.P.N 94 2006 p 23

3 المادة 139 من قانون 01/16 ، مرجع سابق.

4 المواد 140، 141، 143 من القانون 01/16، مرجع سابق.

5 يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص141.

6 المادة 34 من القانون 12/16 ، مرجع سابق.

وأن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، في مدة 47 يوما من تاريخ إيداعه ويصوت مجلس الأمة، على النص المصوت عليه في مدة عشرون (20) يوما[1]، وقبل البدء في إجراءات التصويت يتأكد رئيس الجلسة من توفر النصاب القانوني المتمثل في حصور ثلاثة أرباع أعضاء، وتتم عملية التصويت على أربعة مراحل، بغرض أولا للتصويت على الأحكام التمهيدية، ثم مواد الجزء الأول طرق التوازن المالي ووسائله، ثم مواد الجزء الثاني المتمثلة في الميزانية والعمليات المالية للدولة، ثم يعرض للتصويت نص قانون المالية بكامله.

كما أن نص المادة 44 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المدلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، وجاءت واضحة، حيث نصت على أن مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وفق إجراءات معينة خاصة أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإن لم يوافق عليه المجلس الأول فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني.

ويشترط لضمان صحة المداولات والتصويت، حضور أغلبية نواب المجلس وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، ترفع الجلسة ويؤجل الاقتراع إلى انعقاد الجلسة التالية، وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[2].

ويجرى التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن التصويت برفع بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، ويملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 12/16 او حسب نظامه الداخلي.

ويعد نظام المصادقة على مشروع قانون المالية من الضرورات الشرعية التي تقوم البرلمانات بها لذا فالبرلمان يصوت، ويصادق على قانون المالية الذي تلتزم به الحكومة وتتقيد بوجوه الإنفاق وتختلف الأساليب من دولة لأخرى، فإن التصويت المستعمل في النظام الجزائري هو نظام التصويت الإجمالي فهذا مطبق على نفقات التسيير حسب كل دائرة وزارية، الإيرادات والنفقات وكذلك الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة وهذا حسب الشروط المحددة بموجب القانون المتعلق بقانون المالية

1 يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص143.

2 المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فلقبول المداولات والتصويت فإن حضور أغلبية النواب ضروري وهذا ما أكدته المادة 70 من القانون السالف الذكر[1].

2/ الشروط التنظيمية

تتمثل في تلك الشروط التي تقررها الأنظمة الداخلية للغرف، مثل الشروط التي تقررها الأنظمة الداخلية للغرف، مثل شرط المدة أما فيها حيث يقتضي المبدأ العام لقبول التعديلات أن تقدم في آجال محددة، وإلا لا تقبل، ولكن ترد على ذلك استثناءات، بحيث يسمح للحكومة واللجان المختصة بتقديم تعديلات، وذلك قبل المصادقة على النص موضوع التعديل، بالإضافة إلى شرط العلاقة حيث يجب وجود علاقة بين التعديل والنص الأصلي، ومن ثم التميز بين التعديل بحد ذاته الذي يشترط أن يتعلق بمادة معينة من النص محل دراسة أو على فقرة أو جزء منها، وبين التعديل المتعلق بمواد جديدة إضافية، حيث كانت هذه الشروط محل خلاف في العديد من الدول التي حاولت وعملت على إيجاد حل للإشكالية، أما فيها يخص النظم التي تعتمد على الذهاب والإياب، يحسم الخلاف كما يلي: إذا صادقت الغرفة التي سبق أن عرض عليها النص لأول مرة، ثم أحيل للغرفة الثانية وصادقت على بعض الأحكام، وأدخلت تعديلات على الأخرى ثم أعادته إلى الغرفة الأولى، فلا يمكن لها إدخال تعديلات لأن دورها يقتصر وينصب على مناقشة وتعديل ما أدخلته الغرفة الثانية، ومن ثم فالتعديل لا يكون مقبولا إذا مس أحكاما تمت مصادقة عليها من قبل الغرفتين.[2]

وعليه يحق للجنة المالية والميزانية ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع المالية والميزانية ويشترط في:[3]

– أن يقدم التعديل من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشر نواب.

– أن يكون التعديل معدلا وبإيجاز، وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو علاقة مباشرة به أو أن يتضمن إدراج مادة جديدة.

– يوقع تعديل النواب من جميع أصحابه، ويودع في أجل 24 ساعة ابتداءا من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

– يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني ويقرر تعديل أو رفضه شكلا.

---

1 يلس شاوش بشير ، مرجع سابق، ص105.

2 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص141.

3 المادة 122 من قانون رقم 01/16 ، مرجع سابق.

– لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية أو توقيع مع أصحابها.

وبانتهاء المدة المحددة تحال التعديلات المقبولة على لجنة مختصة، وتبلغ على الحكومة وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني.[1]

وبغرض دراسة التعديلات و مناقشتها تستدعي لجنة المالية والميزانية مندوب أصحاب التعديل لشرح وجهة نظره للدفاع عن تعديله أمام أعضائها، وكثيرا ما يحصل الاتفاق مع اللجنة بعد المناقشة، وتتكفل بالتعديل أو يسحبه صاحبه ومع ذلك لا يحصل اتفاق مندوب أصحاب التعديل مع أعضاء اللجنة حول بعض التعديلات التي تنطلق من مصلحة جهوية تعبر عن مصلحة خاصة يتمسك بها أصحابها ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي

المطلب الثاني

المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية

تعتبر عملية سن القوانين والتصويت عليها من اختصاصات البرلمان بغرفتيه، لكن بالرجوع إلى القانون العضوي والأنظمة الداخلية للغرف، يتضمن الاختلاف الموجود بينهما من خلال تحديد الشروط الواجب توافرها على مستوى المجلسين **(الفرع الأول)** على الرغم من أهمية العمل البرلماني، إلا أنه يتضح أن سلطته مقيدة على مشروع قانون المالية من خلال إجراءات التصويت **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: شروط المناقشة و التصويت

لمناقشة والتصويت على مشاريع القوانين يجب توفر بعض القواعد الإجرائية التي حددها الدستور وتلك المتضمنة في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وتجدر الإشارة أنه في فرنسا تختلف الإجراءات المتبعة سواء كان عاديا أم عضويا فقد تكون عادية أم غير عادية، ويعرض المشروع إما على الغرفة الأولى أو الثانية حسب استعداد كل منهم.[2]

لم يضبط المؤسس الدستوري صراحة في نص التعديل الدستوري النصاب الواجب توافره في الغرفة الأولى للتصويت على مشروع قانون المالية، وهي أهم خاصية يمكن إشارتها إلى حد الآن إذ تكتفي أغلبية الأصوات المعبر عنها لتصويت عليه شأنه في ذلك شأن القوانين العادية .

---

1 لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص195.

2 مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري ونظم السياسة، الطبعة الأولى، دار التجار للكتاب، الجزائر، 2005، ص282.

ولكنه بمقابل تحديد المدة الزمنية القصوى التي يجب خلالها المصادقة عليه خلافا للقانون العضوي وباقي التشريعات العادية، حيث ضبطها في مهلة قصيرة مقدرة بـ75 يوما تسري على تاريخ إيداعه[1].

والمادة 07/138 صريحة في ذلك، حيث نصت على ما يلي :" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوم من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة " ، فضلا عن ذلك و تأكيداً لأهمية و خصوصية قانون المالية و كذا الطابع الخاص للتصويت عليه، فقد تولى القانون العضوي تفعيل هذه المهلة الزمنية و تقسيمها بين غرفتي للمجلس الشعبي الوطني، و مدة عشرون يوما لمجلس الأمة[2].

ولقد نصت المادة 70 من القانون رقم 17/84 على التصويت الإجمالي على قانون المالية (مجمل الإيرادات والنفقات العمومية والميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة) دون أي تجزئة ولصحة المداولات والتصويت يشترط توافر أغلبية النواب[3].

فالمناقشة و التصويت على القوانين هي عملية أساسية التي يمر بها النص التشريعي حتى يأخذ منحنى الإنجاز و بالتالي يأخذ مصير هذا النص منحنيين إما أن يتم الموافقة عليه، وذلك بالإصدار والنشر، أو يتم رفضه و بالتالي إلغاءه كأنه لم يكن، إلا أنه يشترط وجود نصاب قانوني يحدده الدستور لقبول النص أو رفضه، انطلاقا من أول دستور سنة 1963 نجد أن المادة 28 منه نصت " يعبر المجلس الوطني عن إرادته الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين و يراقب النشاط الحكومي"

---

1 حدد المشرع الفرنسي مثلا في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المدة الممنوحة للبرلمان للتصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية السبعين (70) يوما .

2 والملاحظ وجود اختلاف كبير في المدة الممنوحة لكل غرفة من التصويت و المصادقة على مشروع قانون المالية حيث اعطي للغرفة الأولى قرابة ثلثي المهلة ، و يرجع ذلك حسب البعض كانعكاس منطقي للدور المنوط لكل غرفة ذلك أن مجلس الأمة ليس له الحق في تقديم التعديلات على المشاريع المقدمة .

بينما هناك من يقترح ضرورة إطالة المدة أو عدم تحديدها أصلا عند المصادقة على النصوص المحالة على مجلس الامة ، و ذلك لتوفر عامل من عوامل السلطة التقديرية للغرفة الثانية و لضمان تحقيق شرط من شروط التأني والتعمق في دراسة النصوص التشريعية والمصادقة عليها بصورة سليمة و ملائمة ودستورية ، تماشيا مع الحكمة في وجودها " الغرفة الثانية " و المتمثلة خصوصا في منع صدور تشريعات ارتجالية و غير موضوعية ، أنظر هذا الصدد :

–نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النواب ، المجلس الشعبي الوطني،العدد الرابع،السنة الثانية 2004 ، ص27

3 زيوش رحمة، المرجع نفسه، ص143.

أما في ظل دستور 1976 فحسب المادة 126 منه " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني للقوانين ، ويصوت عليها "[1]، أما دستور 1989 ضمن خلال المادة 92 نصت على أنه " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله السيادة في اعداد القوانين و التصويت عليها "[2]، أما التعديل الدستوري سنة 1996 الذي تبنى من خلاله المؤسس الدستوري الجزائري نظام الغرفتين ، و ازدواجية البرلمان حيث تم استحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، حيث ظهر مجلس الأمة كمؤسسة دستورية في الجزائر منذ تعديل دستوري لسنة 1996 وفي مادة 98 منه على إنشاء مجلس الأمة على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة " و انطلاقا من هذا النص يعتبر مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان إلى جانب الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني .

أما في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على الأمر الذي كان منصوص عليه في تعديل 2008 من خلال نص المادة 112 منه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السلطة في إعداد القوانين و التصويت عليه[3] " والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الأحادية أو التعددية فقد منح السلطة لإعداد القانون والتصويت إلى البرلمان سواء مكون من غرفة واحدة من دستور 1963 و 1976 و 1989 أو الأخذ بنظام الغرفتين و المجسد في دستور 1996، إلى جانب ذلك تم تكريس حق الحكومة في جلسات عامة فضلا عن تدخلها في أشغال اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وذلك خلال مشاركتها أعضاء البرلمان سواء في مرحلة المناقشة للقوانين أو مرحلة التصويت عليها، حتى تتم المصادقة عليها من قبل البرلمان، والنظام الداخلي للبرلمان يحدد أشكال التصويت دون إشارة إلى أنماط وإجراءات التصويت إذا تم بمناقشة عامة أو بمناقشة محدودة أن دون مناقشة و ذلك حسب المادة 29 من القانون العضوي

---

1 المادة 126 من دستور 1976 الصادر بموجب أمر 97/76 المؤرخ في 1396/11/30 هـ ، الموافق ل 1976/11/22 يتضمن إصدار الدستور للجمهورية الشعبية ، عدد 94 ، صادرة بتاريخ 1976/11/24.

2 المادة 92 من دستور 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/28 المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23 ، ج.ر ، العدد 09 المؤرخة في 1989/03/01.

3 المادة 112 من قانون 01/16 ، مرجع سابق .

12/16 [1] ، إذا تم تحديد أشكال التصويت إما برفع اليد في الاقتراع العام أو الاقتراع السري كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بمناداة الإسمية طبقا لنص المادة 30 من القانون العضوي 12/16 يتم تحديد نمط الاقتراع يكون بقرار مكتب كل غرفة حسب نمط التصويت طبقا لشروط المنصوص عليها في هاذا القانون وفي نظامها الداخلي [2]، ان التصويت مع المناقشة العامة هو اجراء عادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجرى في مرحلتين متتاليتين المناقشة العامة والمناقشة مادة، وذلك بالاستماع الى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويشرع في مناقشة اقتراح القانون، بالاستماع الى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم الى ممثلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ويظهر تأثير الحكومة هنا في إمكانية تقديم تعديلات شفوية خلال مناقشة المادة [3] ، وعليه نظمت المادة 36 من قانون العضوي 12/16 التصويت مع المناقشة المحدودة والتي يقررها مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة ويكون التصويت معا مناقشة المحدودة بناءا على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة وخلال مناقشة المادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب الاقتراح

---

1 المادة 29 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 أوت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج.ر عدد 50.

2 المادة 30 من قانون 12/16 " يجرى التصويت برفع اليد، في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري ، كما يمكن ان يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية ".

و تنص المادة 31 " يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا لشروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي نظامها الداخلي"

3 المادة 32 " التصويت مع المناقشة العامة هو الاجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، ويجرى في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة "

و المادة 33 "يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع الى ممثل الحكومة، و مقرر اللجنة المختصة، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع الى مندوب اصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، و مقرر اللجنة المختصة، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق .

تنصب التدخلات اثناء المناقشة العامة على كل النص ، يتناول الكلمة، بناء على طلبه، ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها و مندوب اصحاب اقتراح القانون

يقرر المجلي الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، اثر المناقشات اما التصويت على النص بكامله، واما التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، و تبت فيه الغرفة المعنية بعد اعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع ".

القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات [1]، ويستعمل هاذا النمط في التصويت لتفادي عرقلة سير العملية التشريعية اما في التصويت دون مناقشة، نلاحظ هيمنة واضحة من طرف السلطة التنفيذية [2].

أولا: على مستوى المجلس الشعبي الوطني

تعتبر مرحلتي المناقشة و التصويت على مشروع قانون المالية من صلاحيات البرلمان أصالة، بحيث يفتتح رئيس مجلس المناقشة، و تعطى الكلمة لمقرر لجنة المالية و الميزانية لقراءة التحرير الذي أعدته اللجنة موضحا المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي و المالي للبلاد، مع العلم أن المناقشة على مستوى الغرفة الأولى ،ثم على مستوى الغرفة الثانية، كما يمكن أن تتم بين الغرفتين في حالة وقوع الخلاف بينهما في شكل لجنة متساوية الأعضاء، فعلى مستوى مجلس الشعبي الوطني و بعد الدراسة التقنية من قبل لجنة المالية و الميزانية، وإتمام لشروط الإعلامية بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات طابع اعلامي تنظيمي، يقصد إخبار أو إعلام النواب على الإجراءات التنظيمية التي ستتم وفقا لهذه الإجراءات مناقشة المشروع، وتتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة، يتم خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة، مع إمكانية قيام مكتب المجلس بتعديل الجدول المخصص للمداخلات لمرات عديدة[3].

أما التشريع الفرنسي فإن تنظيم الجلسات العامة يتم على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان عن طريق اجتماع الرؤساء، ويضم هذا الاجتماع رؤساء اللجان والكتل البرلمانية للأحزاب السياسية، والمقرر العام للجنة المالية، و نواب رئيس الغرفة المعنية، و يهدف هذا الاجتماع الى توزيع وقت للمناقشة، وفي إطار هذا التوزيع يحدد اجتماع الرؤساء الوقت الممنوح لتدخل الحكومة خلال

---

1 المادة 36 "يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، التصويت مع المناقشة المحدودة، بناء غلى طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة او مندوب اصحاب الاقتراح القانون لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة الا ممثل الحكومة و مندوب اصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة او مقررها و مندوبو اصحاب التعديلات ".

2 المادة 37 امن قانون 12/16 " يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الاولى و الثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة " .

3 بن بريح ياسين ، مرجع سابق. ص 101 .

المناقشات و التي تشمل 5/1 تقريبا من الوقت الكلي، وعلى مستوى الجمعية الوطنية تشكل كتل الأحزاب السياسية قائمة ممثلها الذين يقومون بالتدخل في اطار نظام محدد و وقت مضبوط، بحيث لا يسمح لكل متدخل تجاوز مدة خمسة (05) دقائق، مع ملاحظة أم المناقشة العامة للمشروع تتم في وقت قصير، أما باقي الوقت فيخصص لمناقشة المواد، و تشكل المناقشة العامة الوجه السياسي لفحص ودراسة مشروع الميزانية تبدا بتدخل المقرر العام للجنة المالية من خلال التقرير الذي انتهت إليه اللجنة، ثم يعقبه عرض وزير المالية عن المشروع، وينصب أغلبية تدخل النواب على العرض الذي يقدمه الوزير أثناء المناقشة العامة الذي يصور الوضع الاقتصادي والمالي والمحاسبي للميزانية والتوازنات الكبرى التي اعتمدتها الحكومة أثناء تحضير مشروع الميزانية العامة [1]

وكقاعدة عامة في التشريع الجزائري فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة[2]، تكون علنية وفق الخطوات التالية:

– تبدأ عملة المناقشة بعرض يقدمه ممثل الحكومة وزير المالية، تتضمن تقديم مشروع قانون المالية ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

– تتمثل الخطوة الثانية في تقديم مقرر اللجنة والميزانية، المقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، فيسلم نواب المجلس الشعبي الوطني، كل الوثائق المرفقة بقانون المالية [3]، والدراسة التي تعدها لجنة المالية والميزانية، والمتمثلة في التقرير التمهيدي، ويشاركون في أيام دراسية تنظمها مجموعاتهم البرلمانية حول مشروع القانون، وعندها تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية[4]، حيث يدلي النواب بآرائهم فيما يخص أحكام المشروع ويطرحون استفساراتهم وتساؤلاتهم، حول ما يرغبون استضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم في شكل تعديلات لبعض المشروع[5].

وتشكل المناقشة العامة الوجه السياسي لفحص ودراسة مشروع الميزانية تبدأ بتدخل المقرر العام للجنة المالية من خلال التقرير الذي اشارت إليه اللجنة، ثم يعقبه عرض وزير المالية عن المشروع، و

---

1 Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta; droit budgetaire, litec, 3eme ed, France, 1999 p 398.

2 المادة 29 من القانون 12/16 " تدرس مشاريع و اقتراحات القوانين حسب اجراء التصويت مع المناقشة العامة، او اجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، او دون المناقشة "

3 محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، مرجع سابق ص102.

4 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص105.

5 خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (د.ط) ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص161.

تنصب أغلبية تدخل النواب على العرض الذي يقدمه الوزير أثناء المناقشة العامة الذي يصور الوضع الاقتصادي والمالي والمحاسبي للميزانية و التوازنات الكبرى التي اعتمدتها الحكومة أثناء تحضير مشروع الميزانية العامة.

تطبيقا لنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تصح مناقشات المجلس مهما يكن عدد النواب الحاضرين، لا يصح التصويت بالمجلس إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعقد الجلسة الثانية بعد سنة (06) ساعات على الأقل واثني عشر (12) ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

ثانيا: على مستوى مجلس الأمة

حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان بخلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة[1]، يرمي إلى تحقيق أهداف، منها منها تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تمثيل المجموعات المحلية، عن طريق المنتخبين، وكذا تجنب تهميش بعض الكفاءات من خلال المعينين[2]، كما أن مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات، فعاليته للتوازن الداخلي داخل المؤسسة التشريعية فإن مجلس الأمة يرمي إلى نزع احتكار العمل التشريعي، من المجلس الشعبي الوطني[3]، وكذا إتمام العملية التشريعية على أحسن أوجه، إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة، خاصة في ميدان التشريع سوف تحول دون احتكار صياغة القانون من جهة، ودون التعسف في صياغته ومن جهة أخرى، وإذا كان مجلس الأمة يملك حق المبادرة بالقوانين، فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الأول، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية[4]، لذا فإن مجلس الأمة بدوره يدرس ويناقش ويصوت على النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، وذلك بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت عليه، وذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في

---

1 عاشور نصر الدين، نسبغة فيصل ، علاقة البرلمان بالحكومة في التعديل الدستوري، 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة ص310.

2 مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، (د.ط)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، 404.

3 عباس عمار، الرقابة البرلمانية، على أعمال الحكومة في النظم الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر2006،ص257.

4 مولود ديدان، مرجع سابق، ص404.

غضون 10 أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال[1]، وتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه، من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق،[2] كما تحدد المدة الزمنية التي يجب على مجلس الأمة التصويت خلالها، على نص مشروع المالية وتتمثل في مدة عشرون (20) يوما[3]، أما بخصوص الإجراءات المتبعة، في مناقشة مجلس الأمة للمشروع، فهي ذات الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني، فيقتضي الإجراء التشريعي في مجلس الأمة، الاستماع إلى ممثل الحكومة، الذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى النص، وعلى المحاور الرئيسية لعرض وزير المالية، تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية و فرضيات ومرتكزات نص قانون المالية للسنة المالية المقبلة، وكذا الإجراءات المرفقة للميزانية، وبالمناسبة فإن عرض وزير المالية يكون بنفس المحتوى والمنهجية، التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني، وخلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة، وبما أن الحكومة مقيدة بمدة زمنية قصيرة، حسب نص الدستور لإبداء رأيها في هذه الحالة لا يملك أي مصلحة في إطالة الخلاف، ومن جهة أخرى يمكن للحكومة أن تتدخل، من أجل إخطار اللجنة متساوية الأعضاء.

---

1 المادة 43 من القانون 12/16" يرسل رئيس مجلس الأمة او رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص النهائي المصادق عليه الى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى و الوزير الأول بهذا الارسال " .

2 المادة 39 من قانون 12/16" تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، حسب الحالة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى بالاستماع الى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق تنصب التدخلات اثناء المناقشة العامة على مجمل النص، تأخذ اللجنة المختصة و ممثل الحكومة الكلمة بناءا على طلب كل منهما يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة على اثر المناقشات اما المصادقة على النص كامله، اذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات و اما الشروع في مناقشته مادة مادة .

يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة و اللجنة المختصة، تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى" .

3 وتنص المادة 44 من نفس القانون " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة اقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة اقصاها سبعة و اربعون يوما (47) يوما ابتداءا من تاريخ ايداعه، و يرسل فورا الى مجلس الأمة يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال اجل اقصاه عشرون (20) يوما " .

إذا كان وجود مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية حيث يكتسي أهمية بالغة نظرا لاعتبارات عديدة، فإن المؤسس الدستوري قام بتعزيز دورها من خلال الأحكام القانونية، إلى جانب الدور الفعال الذي يلعبه لضمان استمرارية لدولة وديمومتها، والوحدة الوطنية، والمحافظة على نظامها وقيمها ومصالحها، سواء كان على مستوى الداخلي أو خارجي، إلى جانب تعميق التمثيل الديمقراطي، وترسيخ دولة القانون وحقوق الإنسان بكفاءة وفعالية.[1]

فهو بدوره يدرس ويناقش مشروع المالية وذلك بعد انتهاء المجلس الشعبي الوطني من عملية فحص المشروع ، وذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص، وتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة على مستوى مجلس الأمة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، و كما هو معلوم فإن المدة الممنوحة لمجلس الأمة للتصويت على نص مشروع قانون مالي تتمثل في مدة 20 يوما، و يطبق مجلس الأمة نفس الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة و الذي يقدم عرضاً مفصلا لمحتوى النص، وعرض المحاور الرئيسية التي تبناها المشروع، تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية بالنسبة للسنة الجارية و مرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة و إجراءات المرافقة لتنفيذ الميزانية، و هذا بنفس المحتوى و المنهجية التي تقدم بها القانون أما الغرفة الأولى، من خلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن هناك ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة .

ويتضح ذلك جليا من خلال الآليات المتبعة، والمستعملة كتعيين ثلث أعضاء المجلس، واشتراط توافر نصاب معين لمصادقة 3/4 أعضائه على النصوص التي تحال عليه، إلى جانب إسناد رئاسة البرلمان إلى رئيس مجلس الأمة، إذن فهو وسيلة تستخدم وتستعمل لإرضاء وتلبية مصالح ورغبات الحكومة، والتي تلجأ إليها كلما دعت الضرورة ذلك، إلى جانب كونها أداة مانعة وقائية تتخذ ضد النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي لا تتطابق وتنسجم مع الإطار الذي رسمته السلطة التنفيذية لسياستها العامة بذلك فهو بمثابة حق فيتو.

---

1 بكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستور الجزائري، مجلة الإدارة الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2، 2000 ص.ص70-71.

بالإضافة إلى أن مجلس الأمة وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 يملك حق المبادرة بالقوانين كما يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية، فإنه يتقاسم بصفة متساوية عملية التشريع مع المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه[1].

ومن الناحية العملية لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة على التصويت على قانون المالية، أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه، ويرجع السبب إلى ضرورة احترام المدة المتمثلة في 75 يوما، وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية، مما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بأمر ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني لا أثر لها حيث تنص المادة 138 الفقرة 8 و9 يصادق البرلمان على القانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر[2].

الفرع الثاني: إجراءات التصويت والمصادقة على قانون المالية

تخضع عملية التصويت لعدة أحكام مشتركة خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية ففي مجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بأغلبية لذلك لا يصلح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب **(أولا)** أما أمام المجلس الأمة فالأمر يتطلب أغلبية مشددة تمثل في ثلاثة أرباع أعضائه **(ثانيا)**.

أولا: تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية وإجراءاته

إن التصويت في الجلسة العامة هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني، وتبدأ الجلسة بتقديم تقرير تكميلي الذي يحتوي بالإضافة إلى المقدمة على استنتاجات

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص144.

2 نصت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على:" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، اذا قدمها عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضو في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 37 .

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة إليها، وبعدها في عملية التصويت، ويصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري أو الاقتراع العام برفع اليد أو الاقتراح العام الإسمي حيث يقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع، ويكون التصويت النواب الشخصي، غير أنه في حالة غياب نائب يمكنه أن يوكل أحد زملائه لتصويت النيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود، ويدرس مشروع قانون المالية حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، ويجري التصويت برفع اليد[1].

1/ التقرير التكميلي لمشروع قانون المالية

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

أ/ مقدمة التقرير عن مشروع قانون المالية

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

- الإشارة إلى مرجعية عمل اللجنة والمتعلق بأحكام المادتين 44 و61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[2].

---

1 جمال لعمارة، مرجع سابق، ص196.

2 تنص المادّة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني : " يمكن اللّجنة المختصّة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التّعديل للإستماع إليه".

و المادّة 61:" وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدّم التّعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللّجنة المختصّة، أو عشرة (10) نوّاب يجب أن يكون التّعديل معلّلا وبإيجاز وأن يخصّ مادّة من موادّ النّصّ المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمّن إدراج مادّة إضافيّة يُوقّع تعديل النوّاب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل يُقدّر مكتب المجلس مدى قبول التّعديل حسب أحكام هذه المادّة يُقرّر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ قبول التّعديل أو رفضه شكلا في حالة عدم قبول التّعديل يكون القرار معلّلا ويبلّغ إلى مندوب أصحابه تُحال التّعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السّابقة، على اللّجان المختصّة، وتُبلّغ الى الحكومة، وتُوزّع على نوّاب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، ويتمّ الفصل في كلّ الحالات من قبل الجلسة العامّة للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ لا يمكن أعضاء اللّجنة المختصّة إيداع تعديلات كتابيّة وفق أحكام هذه المادّة

- تاريخ إحالة اقتراحات التعديلات على اللجنة.
- الإشارة إلى حضور مندوب أصحاب التعديلات وممثل الحكومة اجتماعات اللجنة.
- ملاحظات عامة حول التعديلات المقترحة من طرف النواب.
- الإشارة إلى بعض الاهتمامات التي كرست على مستوى جملة من التدابير، أو بلورت في شكل توصيات، بناء على إلتزام الحكومة بالتكفل بهذه الاهتمامات لاحقا.
- مبررات استبعاد اللجنة لبعض التعديلات المقترحة: مثل (التعديلات التي تجد أساسها في نطاق تشريعي أكثر ملائمة، التعديلات التي تتعارض مع الطابع الإيديولوجي لنظام الاقتصادي المعتمد، التعديلات ذات انعكاس المالي المعتبر الذي يتعذر على الخزينة العمومية تغطيته.)
- محاور التعديلات المتكفل بها سواء بمبادرة اللجنة أو باتفاق الأطراف المختلفة.
- الإشارة إلى المواضيع التي فتحت اللجنة حولها مناقشات كخسائر الصرف، واقتراح توسيع منحة التضامن.
- خاتمة تتضمن تشكرات اللجنة لكل الأطراف المساهمة في إشراء مشروع قانون المالية[1].

ب/ موضوع تقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية

يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الإشارة إلى كل التعديلات المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، حسب ما ورد في مشروع قانون، ويتم ذلك وقف المنهجية التالية.

رقم المادة كما وردت في مشروع قانون المالية، فإذا عدلتها لجنة المالية والميزانية في تقريرها التمهيدي فإنه يشار إلى ذلك بإضافة عبارة "معدلة"، مثل المادة 4 معدلة.

- عدد التعديلات الواردة على المادة.
- الرقم التسلسلي للإيداع التعديل واسم ولقب مندوب أصحابه.
- مضمون التعديل.
- رأي اللجنة: حيث تبدي اللجنة رأيها بالرفض أو القبول وتعلل وذلك.

=أو التّوقيع مع أصحابها يمكن الحكومة واللّجنة المختصّة تقديم تعديلات، في أيّ وقت، قبل التّصويت على المادّة التي تتعلّق بها"

1 جمال لعمارة، مرجع سابق ، ص196.

- اقتراح اللجنة: وعادة ما تقترح اللجنة التصويت على المادة كما وردت في مشروع قانون أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة[1].

2/ إجراءات التصويت:

يعتبر التصويت مع المناقشة، إجراء لدراسة المشاريع واقتراحات القوانين ويجرى في مرحلتين، المناقشة العامة ومناقشة مادة بمادة [2] ففيما يخص المناقشة مادة بمادة ، فإن مندوب أصحاب كل التعديل، وعند الاقتضاء وجود اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت:[3]، كما يتم التصويت الإجمالي على إيرادات الميزانية العامة تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي، وفضلا على ذلك يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:[4]

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات طابع نهائي الموزعة حسب كل قطاع.
- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب شروط محددة بموجب قانون لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

ومما سبق نلاحظ ما يلي:

- إيرادات الميزانية العامة للدولة تكون موضوع تصويت إجمالي، أما ما يتعلق بالنفقات، فقد تم تمييز نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.

---

1 جمال لعمارة، مرجع سابق ، ص197.

2 المادة 32 من قانون رقم 12/16، مرجع سابق .

3 المادة 35 من نفس القانون " يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، و بصدد كل مادة يتحمل تعديلها مندوب اصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة و ممثل الحكومة ، و بعد هذه التدخلات يعرض للتصويت :

– تعديل الحكومة او تعديل مندوب اصحاب اقتراح القانون

– تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة او مندوب اصحاب اقتراح القانون او في حالة رفضهما

– تعديلات النواب او اعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة او في حالة رفضه

– مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو اعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي

– بعد التصويت على اخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت " .

4 المادة 70 من قانون 17/84، مرجع سابق.

- التصويت على الإيرادات العامة قبل النفقات العامة، وإيرادات ونفقات الميزانية الملحقة، ونفقات الحسابات الخاصة.

ثانيا: مصادقة مجلس الأمة على نص قانون المالية

يدرس المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية ويناقشه ويعدله ويصوت عليه، وذلك قبل إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه[1]، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال[2]، ويصادق مجلس الأمة على نص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما[3]، وقد تتأخر المصادقة على النص المتضمن قانون المالية، أو يحدث خلاف بين الغرفتين حول بعض مواده، أو يتم رفضه، وفي كل الحالات فإن البلاد لا ينبغي أن يتبقى بدون قانون مالية مع بداية السنة المالية الجديدة[4]

1/ التقرير التمهيدي عن نص القانون المتضمن قانون المالية

عندما يسلم رئيس مجلس الأمة نص القانون المتضمن قانون المالية الحيلة على اللجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تتولى إعداد التقرير التمهيدي الذي يتضمن العناصر التالية:

- مقدمة: تثير مقدمة التقرير التمهيدي ما يلي:
  - المرجعية القانونية لأعمال اللجنة.
  - إحالة نص القانون المتضمن قانون المالية على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
  - عدد اجتماعات اللجنة وقائمة الأعضاء التي تتكون منهم اللجنة.
  - الاستماع إلى وزير المالية ممثل الحكومة.
- تقديم النص: تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بتقديم نص قانون المالية المعروض على مجلس الأمة للمصادقة.

تستند في ذلك على التقرير التقديمي لوزارة المالية، بحيث يتم تلخيصه وتقديمه بشكل مبسط يساهم في زيادة إعلام أعضاء المجلس.

---

1 جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص199.

2 المادة 42 من قانون 12/16، مرجع سابق.

3 المادة 3/44 من القانون نفسه .

4 جمال لعمارة ، مرجع سابق، ص199 و ما بعدها.

1- عرض وزير المالية[1]

يقتضي الإجراء التشريعي في مجلس الأمة الاستماع إلى ممثل الحكومة، الذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى نص قانون المالية ولعل المحاور الرئيسية لعرض وزير المالية متمثلة في:

- ظروف تطبيق قانون المالية لسنة الجارية.
- فرضيات ومرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة.
- الإجراءات المرافقة للميزانية .

2- انشغالات و تساؤلات أعضاء اللجنة

ومن خلال دراسة لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمضمون النص المتضمن قانون المالية، وبعد الاستماع إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية حول هذا النص، يعبر أعضاء اللجنة في تدخلاتهم عن انشغالاتهم، ويطرحون تساؤلات التي يدونها مقرر اللجنة، ويتم إدراجها في التقرير التمهيدي ليستأنس بها المجلس في تدخلاتهم في الجلسة العامة.

3- رد وزير المالية على أعضاء اللجنة

بعد الاستماع إلى تدخلات أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، يتولى وزير المالية تقديم توضيحات الضرورية على الانشغالات و التساؤلات المعبر عنها مستعينا في ذلك بكل التحاليل المالية والاقتصادية وكذا الإجراءات التنظيمية القائمة أو التي تنوي الحكومة التكفل بها.

وتتركز ملاحظات لجنة شؤون الاقتصادية والمالية على تثمين بعض الإجراءات الواردة في نص المتضمن قانون المالية، خاصة تلك التي كانت محل توصيات قد منها هذه اللجنة سابقا، وعلى سبيل المثال :

- إعداد نص متعلق بقانون الإجراءات الجبائية.
- الحيز الذي خصصه نص القانون لمكافحة الغش والتهرب الجبائي.
- التكفل بتوصياتها المتعلقة بفرضية الجبائية المحلية.
- الإهتمام الذي توليه الحكومة للبيئة.

---

1 بن يحي أبو بكر الصديق ، مرجع سابق ، ص 57.

4- الملاحق

وتتمثل الملاحق أكثر من نصف المادة التي يتضمنها التقرير التمهيدي عن النص المتضمن قانون المالية، ولأن التقرير التقديمي لمشروع قانون المالية لا يوزع على أعضاء مجلس الأمة، تدرج كل الجداول التي يتضمنها في التقرير التمهيدي لإعلام أعضاء المجلس.[1]

2/ التقرير التكميلي عن نص القانون المتضمن قانون المالية

تباشر المناقشة في المجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[2].

ويمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في آجال ثلاثة (3) أيام بعد توزيع لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية وتقريرها التمهيدي عن نص القانون المتضمن قانون المالية، وتودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يثبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة.

وفي جلسة علنية لعرض ومناقشة نص قانون المالية وميزانية الدولة، تحال كلمة إلى ممثل الحكومة،(وزير المالية) لتقديم عرض حول نص هذا القانون، قبل الشروع في المناقشة العامة لأعضاء مجلس الأمة، وبالمناسبة يعرض وزير المالية نص القانون المالية بنفس المحتوى والمنهجية التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني، و يعتبر التقرير التكميلي عن نص قانون المالية بمثابة محضر الجلسة العلنية العامة للمناقشة على نص قانون المالية، غير أنه لا يتضمن عرض ممثل للحكومة للنص حيث تكتفي المقدمة بالإشارة إلى ذلك بإيجاز، كما يشار في المقدمة إلى عدد الجلسات العلنية العامة وتاريخها ورئاستها، وحضور ممثل الحكومة فيها، بالإضافة إلى تقديم التقرير التقديمي عن نص من طرف مقرر اللجنة وكذلك يتضمن التقرير التكميلي مناقشة النص في الجلسة العلنية العامة، وتوصيات اللجنة:

---

1 لعمارة جمال، مرجع سابق، ص202.

2 المادة 39 من القانون 12/16، مرجع سابق.

أ/ تساؤلات وانشغالات أعضاء المجلس

تنصب تدخلات أعضاء المجلس الأمة أثناء المناقشة العامة على مجمل نص القانون المتضمن قانون المالية لسنة المعتبرة[1]، وتقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بتخليص محاور تدخلات وانشغالات أعضاء المجلس، ثم تدرجها في تقرير تكميلي.

ب/ رد وزير المالية على أعضاء المجلس

وبعد طرح أعضاء مجلس الأمة لتساؤلاتهم وانشغالاتهم يتولى وزير المالية، ممثل الحكومة، الرد عليها موضعا ما تعلق منها بالنص محل الدراسة والمناقشة، أو ما تعلق ببرنامج الحكومة ككل، سواء القضايا ذات البعد وطني أو تلك التي تمس ولايات بذاتها، وتقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بإدراج رد ممثل الحكومة في التقرير التكميلي على النص.

ج/ توصيات اللجنة

يمكن للجنة المختصة أن تقدم توصيات محللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقريرها التكميلي، ولعل أهم عنصر في التقرير التكميلي عن نص هو التوصيات التي تعدها لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، وهي توصيات تمس جوانب عديدة من الحياة الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، وهي توصيات تمس جوانب عديدة من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد لها علاقة بنص القانون المتضمن قانون المالية[2].

3/ تصويت مجلس الأمة على نص القانون المتضمن قانون المالية

لقد سبق وأن ضحنا أن التصويت مع المناقشة العامة يجري في مرحلتين متتاليتن هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

وخلال هذه المرحلة الأخيرة يكون التصويت مادة مادة، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت، غير أنه يحدث أن لا تتم المصادقة على النص بكامله أو بعض مواده أو التأخر في التصويت عن الآجال المحددة ، وهذا ما توجزه في النقاط التالية:

---

1 المادة 39 ،من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق

2 لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص203.

أ/ إجراءات تصويت مجلس الأمة على نص القانون المالية

يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة [1] ويقتضي جدول أعمال الجلسة العلنية للمصادقة على نص قانون المالية وميزانية الدولة تقديم التقرير التكميلي من طرف مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، بإعتبارها اللجنة المختصة التي تتكفل بإعداد هذا التقرير.

وقبل البدء في إجراءاته التصويت بتأكد رئيس الجلسة من توافر النصاب القانون للمصادقة، أي حضور ثلاث أرباع مجلس الأمة على الأقل ثم يعطي الكلمة لممثل الحكومة وتتم عملية التصويت على أربعة مراحل هي:[2]

- المرحلة الأولى : تعرض للتصويت الأحكام التمهيدية، المادة الأولى.
- المرحلة الثانية : تعرض للتصويت مواد الجزء الأول، طرق التوازن المالي ووسائله.
- المرحلة الثالثة : تعرض للتصويت مواد الجزء الثاني، الميزانية والعمليات المالية للدولة.
- المرحلة الرابعة : يعرض للتصويت نص قانون المالية وميزانية الدولة بكامله.

وغالبا ما يصادق مجلس الأمة على نص القانون المالية وميزانية الدولة، لكن الاستثناءات قد ترد في شكل خلاف بين الغرفتين حول بعض مواد هذا القانون، أو في حالة تأخر المصادقة على نص قانون المالية والميزانية الدولة.

ب/ حالة الخلاف بين الغرفتين

يجب أن يكون كل مشروع قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه مجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاث أرباع أعضائه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من وزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بأحكام محل خلاف [3] ويتاح

---

1 المادة 39 من قانون 12/16، مرجع سابق.

2 لعمارة جمال، مرجع سابق، ص204.

3 المادة 138 من قانون 01/16، مرجع سابق.

للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في خلاف [1] و اقتراح نص يتعلق بأحكام محل خلاف.

تتكون الجنة المتساوية الأعضاء، وتعقد جلساتها الأولى بطلب من أكبر أعضائها سنا، وتنتخب مكتبها الذي يتكون من رئيس ونائب الرئيس ومقررين اثنين[2]، وتدرس الأحكام محل خلاف التي أحيلت عليها، ويمكن أن يحضر أشغالها أعضاء الحكومة، وأن تستمع لكل عضو في البرلمان، أو لأي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها[3] ، وتعد اللجنة تقريرها الذي يبلغ إلى الوزير الأول[4] وتعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه، إلا بموافقة الحكومة[5]، وتثبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، وإذا استمر الخلاف تسحب الحكومة النص[6].

ج/ حالة تأخر اعتماد قانون المالية

قد يحدث لسبب ما أن لا يصادق البرلمان على قانون الآجال المحددة دستوريا (75 يوما) من تاريخ إيداعه، حيث لا يسمح بتطبيق أحكام العمليات المالية للدولة في بداية السنة المالية المعتبرة،

---

1 المادة 44/ 4 من قانون 12/16 " في حالة الخلاف بيت الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبث في شأنه، في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته بأمر له قوة قانون المالية ".

2 المادة 91 من نفس القانون " يعقد الاجتماع الأول للجنة متساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضاءها سنا، تنتخب اللجنة متساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضاءها، يتكون من رئيس و نائب الرئيس و مقررين اثنين (2)

ينتخب الرئيس من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها

ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر عن كل غرفة " .

3 المادة 93 " يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء "

و المادة 94 " يمكن اللجنة متساوية الأعضاء أن تستمع لأي عضو في البرلمان و/أو أي شخص ترى أن الاستماع اليه مفيد لأشغالها يرسل رئيس اللجنة متساوية الأعضاء طلب استماع الى عضو البرلمان حسب الحالة الى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني " .

4 المادة 4/95 " يبلغ تقرير الجنة متساوية الأعضاء الى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها"

5 المادة 138، الفقرة السادسة، من القانون 01/16، مرجع السابق.

6 المادة 96 من القانون 12/16 " تعرض الحكومة النص الذي اعدته اللجنة متساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طيقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور

تبث كل غرفة اولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله ".

وفي مثل هذه الحالة تطبق أحكام الميزانية الاثني عشرية، وذلك وفقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية[1].

د/ حالة رفض مشروع قانون المالية

لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب، لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة من حيث تسيير مرافقها، وتجهيز قطاعاتها [2] ، لكن وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، أي خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية[3].

ثالثا: الإجازة البرلمانية لمشروع قانون المالية

بعد التصويت على مشروع قانون المالية، من قبل البرلمان يتقيد على الحكومة بالإطار و المبالغ المحددة في كل فصول الميزانية، أي لا يسمح إدخال تعديلات أو القيام بعمليات الإنفاق إلا في دور المبالغ المرخص بها و المسجلة في الميزانية، و مراعاة التقسيم الوارد في الميزانية[4]، و لن يأتي ذلك إلا عن طريق الإجازة البرلمانية للحكومة و الذي يأخذ شكل التصديق على قانون المالية الذي يعد بمثابة رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لمجموع الإيرادات و النفقات لمدة سنة وفقا لأهداف مرسومة.

---

1 المادة 69 من قانون 17/84 " في حالة ما اذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق احكامه عند تاريخ اول يناير من السنة المالية المعتبرة.

1) يواصل مؤقتا تنفيذ ايرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

أ) بالنسبة لإيرادات طبقا لشروط و النسب و كيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق .

ب) بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة الى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا و لمدة ثلاثة اشهر

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

2) يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة و الأحكام ذات طابع تشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية ".

2 لعمارة جمال، منهاجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص206.

3 المادة 138 الفقرة التاسعة من قانون 01/16 والمادة 44 الفقرة الأولى من قانون 12/16، مرجع سابق.

4 أنظر المواد 71 و 72و73و74 من قانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

إن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات، ذلك أن الإجازة للإيرادات تعني الالتزام بتحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها ولا يقتصر الإلزام بتقييد الأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها في حين النفقات تعني ضرورة الالتزام وعدم الخروج عن أرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام بتخصيص وجهة الاعتمادات المالية كما هي محددة في الميزانية وعدم تجاوز تغيير تخصيصها[1]،

وهذا ما أكدته المادة 58 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية و كذلك المادة 20 من قانون05/88 المعدل و المتمم لقانون 17/84 المتضمن قوانين المالية[2]، ونظر اعتبار الميزانية خطة مالية تشمل أرقام تقديرية احتمالية، فإنه قد تطرأ ظروف تؤدي إلى حدوث خلل أو صعوبة في التنفيذ الأمر الذي يؤدي اللجوء إلى عمليات التحول عن طريق المراسيم دون الرجوع إلى البرلمان، مما يضفي على هذا الأخير قصور أو يفتقر إلى ممارسة دور فعال تجاه السلطة التنفيذية، تفوق الحكومة و حريتها المطلقة في ادراج المبالغ التي تراها مناسبة في أي مجال دون أي قيد أو رقيب، وهذا ما يظهر للعيان أن حرمة عدم المساس بالاعتمادات المالية كما هي واردة في قانون المالية السنوي أمر غير صحيح بالمرة، لأنه يمكن للحكومة أثناء تنفيذ الميزانية العامة تقوم بنقل اعتمادات مالية عن طريق المراسيم التحويلية .

ما هو متعارف علية أن أي قانون يمر بمراحل مختلفة، محددة في الدستور والقوانين والتنظيمات وبما أن قانون المالية السنوي هو في الأخير يخضع لهذه المراحل، فإنه لا يكون نافذاً إلا

---

1 بن بريح ياسمين ، مرجع سابق ص 106 .

2 المادة 58 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التي تنص على :" تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة ما يلي :

– السهر على صحة توظيف النفقات و الاعتمادات بالنظر إلى التشريع المعمول به ، – التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات – اثبات صحة النفقات بوضع ، – تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو التعليل و رفض التأشيرة عند الاقتضاء ، و ذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم و التي تراعي طبيعة الوثيقة ، – تقديم نصائح الآمر بالصرف في المجال المالي ، – إعلام وزير المكلف بالمالية شهريا ، بصحة توظيف النفقات و بالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة " و كذلك نص المادة 20 من قانون رقم 05/88 المعدل و المتمم للقانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية و التي تنص على أنه :" توضع الإعتمادات المخصصة بموجب قانون تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير ، و المتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية و كذا المستفيدون فيما يخص النفقات برأس المال . – تخصيص هذه الاعتمادات و توزع حسب الحالة على فصول أو قطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم "

بعد إمضاء رئيس الجمهورية على الوثيقة المقدمة إليه و بذلك يكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثاره، وبذلك يصدر قانون يسمى قانون المالية وينتشر وفقا للأصول المعمول بها في نشر القوانين وبالتالي يصبح قابلا للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول جانفي تطبيقا لقواعد السنة، باعتبار أن اصدار القانون عبارة عن تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة[1].

فالتصديق على القانون يعد من بين العناصر الأساسية في العملية التشريعية، إذ بدونه لا يمكن للقانون أن يكون نافذا، فتصديق الرئيس هو شرط أساسي لصدور القانون، و بالتالي يصبح حقا تشريعيا، بحيث أن القانون لا يمكن إصداره إلا بماذا أقره البرلمان أولا، ووافق عليه رئيس الجمهورية ثانيا كما يعد اصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها القانون وبدونها لا يمكن لأي قانون أن يخرج إلى حيز أو مجال التنفيذ رغم موافقة السلطة التشريعية، و يتكفل رئيس الجمهورية بإصدار النصوص التشريعية المصوت عليها من قبل البرلمان في أجل (30) يوما إبتداءا من تاريخ تسلمه إياه علما بأحكام المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير، غير أنه إذا اخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفقا لشروط التي حددتها المادة 188 منه، غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من التعديل الدستوري أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه[2].

يعتبر إجراء الإصدار امتياز لرئيس الجمهورية ، بموجبه تصدر كافة القوانين المتعلقة بالدولة بإسمه امتياز شكلي وليس امتياز موضوعي، ذلك أن رئيس الجمهورية يكتفي فقط بإصدار القانون أو طلب محاولة جديدة بشأنه دون أن يكون له الحق في تعديله، فالإصدار من حيث الدستور مجرد إقرار يكون القانون مطابق للأحكام الدستورية، وهو اختصاص مقيد خلافاً لعملية التصديق التي يحتفظ بموجبها الرئيس بسلطة تقديرية واسعة كما يختلف الإصدار بالمفهوم الجزائري عن الإصدار بالمفهوم

---

1 أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، (د.ط) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 208.

2 المادة 145 من القانون 01/16 " يمكن لرئيس الجمهورية ان يطلب اجراء مداولة ثانية في قانون تم تصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ اقرار وفي هذه حالة لا يتم اقرار القانون الا بأغلبية ثلثي (3/2) اعضاء المجلس الشعبي الوطني ة اعضاء مجلس الأمة " .

الأمريكي و الذي يمنح للرئيس الحق في نقض القانون [1]، ويختلف الإصدار عن النشر كونه عملية لاحقة على إجراء الإصدار حيث أن رئيس الجمهورية بعد توقيعه للقانون يحوله إلى الأمين العام للحكومة عن طريق الأمانة العامة للرئاسة و الذي بدوره يحيله إلى المصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره[2].

والملاحظ أن المشرع الجزائري في نص المادة الرابعة من الفقرة الأولى من القانون المدني يخلط بين الإصدار من جهة والنشر من جهة أخرى، ويعود ذلك إلى عدم التفرقة بينهما إلى غاية تاريخ 1967/08/13 لان التشريع الجزائري لم يرى النور فعليا إلا بعد إلغاء القانون المتضمن العمل بالتشريع الفرنسي إلى ما بعد الاستقلال باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 147/73 المؤرخ في 10 أوت 1973 المتضمن إحداث لجنة وطنية للتشريع , وبذلك فان كل التشريع الفرنسي من سنة 1830 إلى غاية 5 جويلية 1973 يعتبر بمثابة تشريع جزائري ماعدا ما يخالف السيادة الوطنية، وبما أن الغرفة الجنائية لمحكمة النقض الفرنسية فسرت أحكام المرسوم المؤرخ في 1870/11/05 والتي بمقتضاها يترتب عن عملية إصدار القوانين والمراسيم ونشرها في جريدة الرسمية، فشرت الإصدار بعملية النشر في قرارها المؤرخ في 1874/02/06 واستمر هذا اللبس ساريا بتناقضاته في فرنسا و كذلك في الجزائر لمدة قرن من الزمن إلا أن تدخل مجلس الدولة الفرنسي لرفعه وتحديد والتفرقة بين الإصدار والنشر في قراره المؤرخ في 1974/02/08 والذي بمقتضاه يرى المجلس أن أثار القانون لا تصبح سارية المفعول إلا بعد نشره، وقد فسر الفقهاء هذا الموقف ومن بينهم الفقيه لافيريار انه " بإمضاء قانون الإصدار يتأكد الرئيسي يثبت ويشهد على وجود قانون صادق عليه البرلمان حسب الشروط المحددة في الدستور "[3]

وقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية الإصدار هل هو عمل شرعي أم عمل تنفذي أم بعد من طبيعة خاصة، حيث ينجب دور الرئيسي على سلطة الإصدار فقط ، لأن القانون يصبح غير مكتمل لإخراجه إلى الوجود دون إتمام تلك العملية ، واستبدال أصحاب هذا الرأي بقاعدة عدم جواز الحديث عن الآثار الملزمة للقانون قبل عملية الإصدار [4] وعلى الرغم من انقسام الفقه حول تحديد القيمة

---

1 بن بريح ياسين ، مرجع سابق ، ص 107 .

2 المرجع نفسه ، ص 283 .

3 بن بريح ياسين ، مرجع نفسه، ص 108 .

4 أيمن محمد شريف، مرجع سابق ، ص 210 .

القانونين للإصدار من خلال بروز اتجاهين متباينين، فحسب وجهة الفريق الأول أن الإصدار يمنح القوة التنفيذية للقانون، في حين يرى الفريق الثاني أن القانون لا يمكن أن يكتسب القوة التنفيذية من الإصدار، بل من السلطة التشريعية و بالتالي فالقانون يصبح نافذا منذ إصداره، وليس بواسطة عملية الإصدار في حد ذاتها، بعد إتمام تلك العملية يستوجب نشر القانون[1] .

إن قانون المالية يكسب القيمة القانونية عن طريق التصويت الذي يتم داخل البرلمان، فالمصادقة البرلمانية هي التي تمنح للسلطة التنفيذية الترخيص بتغطية الإيرادات من جهة ومن جهة أخرى ترخيص بصرف النفقات، إذا أخذنا بصفة عامة، وفقا لما تحدده النصوص القانونية، وبمجرد قيام البرلمان بالتصويت على أحكام قانون المالية هذا يعني الموافقة على وضعها موضع تنفيذ من طرف الحكومة بمعنى أن نفقات وإيرادات الدولة التي يتم اقتراحها و تنفيذها من السلطة التنفيذية، يجب الترخيص لها من طرف البرلمان هذا المبدأ الذي هو من أهم المبادئ التي تحكم المالية العامة، والذي يمثل سيادة ممثلي الشعب ، كما تحمله هذه الرخصة البرلمانية من القيمة القانونية والسياسية كوسيلة تقليدية في يد السلطة التشريعية، لأجل رقابة السلطة التنفيذية .

فالبرلمان هو الذي يجبر فرض الضرائب والرسوم و صرف النفقات ولا يكون هناك قيمة لقاء المالية دون هذه الرخصة، حيث أنها تمثل الإطار الذي يسمح به البرلمان بتحميل إيرادات الدول وتوزيع النفقات ولكن هذا المبدأ لا يؤخذ على الاطلاق على أن البرلمان هو الذي يضع يده على السلطة المالية ومنه أن الرخصة البرلمانية يجب أن تمنح في آجال محدد بـ 75 يوما كإجراء خاص يتميز به قانون المالية، فمبدأ الرخصة يجب أن تكون قبلية أي قبل الأول من جانفي كما يتضمن هذه الرخصة تخصيص الاعتمادات وعدم التخصيص للإيرادات ، بما أنها تعد وسيلة لرقابة السلطة التنفيذية[2].

الفرع الثالث: نفاذ قانون المالية

يعتبر التشريع من أهم المهام الموكلة للبرلمان بصفة السلطة التشريعية التي تسهر على سن القوانين، غير أن هذه الوظيفة البرلمانية لم تكن من فعل البرلمان لوحده، إذ يشارك رئيس الجمهورية

---

1 عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري ما بين الإصدار و النشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 ص25

2 صدارتي محمد ، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ، رسالة ماجستير ، 2014/2013 ، ص 89 وما بعدها.

في صناعة القوانين عن طريق الموافقة التي يمنحها للنص القانوني حتى يصبح ساري المفعول، وبدون هذا الإجراء يبقى القانون رغم اكتماله حبرا على ورق، وعليه تصبح إرادة الرئيس لازمة لتكمله إرادة البرلمان في سن القوانين وسريانها إذ بمجرد تصويت البرلمان على القانون تتحول مقاليد الأمور إلى رئيس الدولة بصفة هاته ليقرر مصير القانون الذي صادق عليه البرلمان [1]، ولديه بهذا وسيلة أساسية ألا وهي حق الإصدار الذي لا يتمتع به سواه ولا يشاطره فيه أحد.

ويثور بهذا الخصوص نقاش فقهي كبير حول طبيعة الإصدار، فهناك ما يعتبره تصرف كاشف فقط لوجود قانون، أو مجرد تصرف يمنح القيمة التنفيذية للقانون ويعلم الجمهور به فقط.

وبالنسبة لغالبية الفقهاء فإن الإصدار ليس عملا تشريعا ولكنه التزام من طرق السلطة التنفيذية بالعمل على التنفيذ القانون والإعلان عن نشأته و بدأ سريانه تجاهها[2].

أولا: الأحكام العامة للإصدار

إصدار القوانين يعتبر عملا قانونيا يقوم به رئيس الدولة ليعلن عن مولد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مقتضاها بأن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور[3] ، وأنه قد أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية معنى الأمر الموجه للوزارة ووجوب السهر على تنفيذه وبهذا يكون الإصدار عملا قانونيا ذو طبيعة تنفيذية، بل هو العمل التنفيذي الأول في حياة القانون[4] منفصل من العملية التشريعية و يتولاها بهدف تنفيذ القانون، إذ لا قيمة تنفيذية للقانون بدون الإصدار فهو غير موجود أصلا بالنسبة للمواطن والقاضي ولمختلف الجهات الأخرى ولا يشكل قانونا وضعيا فالإصدار يشكل مظهر من مظاهر الفصل بين السلطات باعتباره وسيلة من وسائل الاتصال والتعاون بينهما وأسلوب من أساليب احترام بعضها لاختصاصات البعض الآخر[5].

---

1 أمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارن، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد الثالث، ، جوان 2003، ص445.

2 المرجع نفسه، ص 448.

3 إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، (د.ط) ، (د.د.ن) ، الإسكندرية، 1993، ص281.

4 مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاءا، الطبعة التاسعة، دار مطبوعات الجامعة الإسكندرية 1996، ص455.

5 أمين شريط، مرجع سابق، ص448.

لقد منح المشرع الجزائري في جل الدساتير المتعاقبة للجمهورية حق إصدار و تنفيذ القوانين لسلطة رئيس الجمهورية و هو حق دستوري مكرس، و أول دستور في الجزائر المستقلة لسنة 1963، قد جعل من سلطة إصدار القوانين و تنفيذها إلى رئيس الجمهورية من خلال نص المادة 49 " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين و نشرها "، تصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و يمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال و لكن قد رتب جراء لعدم إصدار رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المحددة وهذا ما تم التنصيص عليه من خلال نص المادة 51 من نفس الدستور " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها "[1] وعلى غرار دستور 1963 جاء دستور 1976 في نص المادة 154 منه على أنه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين يوما إبتداءا من تاريخ تسليمها له "[2] ، أما دستور 1989 طبقا لنص المادة 117 فإنه " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوم (30) إبتداءا من تاريخ تسلمه إياه"، فسلطة الإصدار إذاً مستمدة من الدستور[3]، و بالرجوع إلى تعديل 1996 المعدل و المتمم بموجب قانون 19/08 فإن نص المادة 126 منه تنص على أن :[4] " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوم (30)، إبتداءا من تاريخ تسلمه إياه "، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 المجلس الدستوري وفق الشروط التي حددتها المادة 167 .

أما بالنسبة للتعديل الدستوري سنة 2016 فقد جعل سلطة إصدار القوانين سلطة مخولة لرئيس الجمهورية وحده دون سواه مجسدة في نص المادة 144 حيث نصت المادة " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما (30)، إبتداءا من تاريخ تسلمه إياه "، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية للمجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا

---

1 المادة 51 من دستور 1963 ، مرجع سابق.

2 المادة 154 من دستور 1976 ، مرجع سابق.

3 سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع ، عين ميلة ، الجزائر ، 1993 ص 224 .

4 المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل و المتمم بقانون 19/08 .

الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق شروط التي تحددها المادتين 188 و 189 [1] بالمقارنة بالدساتير السابقة يلاحظ أنه تم التعديل في مدة الإصدار حيث مددت إلى 30 يوم بعدما كانت 10 أيام كما كان عليه في دستور 1963 ، و ذلك إبتداءا من دستور 1976 واستمرت الدساتير الموالية مكرسة لحق الإصدار لرئيس الجمهورية و بنفس المدة دون جزاء في حالة عدم اصدار رئيس الجمهورية القانون في الوقت المحدد دستوريا كما فعل المؤسس الدستوري في دستور 1963 [2]، بينما المؤسس الدستوري الجزائري استقر على نفس الوضع في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 126 من دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب قانون 19/08 ، الذي استحدث فقرة ثانية في نص المادة و التي لم ينص عليها في الدساتير السابقة للجمهورية، وذلك بتوقيف الأجل إذا أخطرت سلطة من سلطات المجلس الدستوري و حتى يفصل فيها وفقا لشروط يحددها الدستور .

و لإخراج مشروع القانون إلى حيز الوجود، يتطلب الأمر أن تكتمل مراحل القانونية منها التصديق الذي يتمثل في الحق المخول بمقتضى الدستور لرئيس الجمهورية، كما يمكن تعطيل المسار القانوني من خلال طلب قراءة ثانية، ففي حالة الموافقة، تنتهي العملية التشريعية بإصدار قانون المالية من طرف رئيس الدولة، التي تضاربت واختلفت في الآراء حول تعريفه[3]، يمر القانون بمراحل عديدة حتى يصبح جاهزا للتنفيذ، يجب أن تكتمل مراحله خاصة المرحلة الأخيرة والأساسية ألا وهي الإصدار وتتمثل في قيام رئيس الدولة بتوقيع الوثيقة المقدمة له، مما يكسبها قيمتها القانونية، وبالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي إبتداءا من أول جانفي من السنة المالية تطبيقا لقاعدة السنوية.

---

1 تنص المادة 188 من قانون 01/16 على ما يلي : " يمكن اخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناءا على احالة من المحكمة العليا او مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام الجهات القضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يضمنها الدستور .

تحدد شروط و كيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي " .

و المادة 189 " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الاخطار، وفي حالة وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية ،يخفض هذا الأجل الى عشرة (10) أيام .

عندما يخطر المجلس الدستوري على اساس المادة 188 أعلاه، فان قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي اخطاره، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها اربعة (4) أشهر، بناءا على اخطار مسبب من المجلس ويبلغ الى الجهة القضائية صاحبة الاخطار يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله " . .

2 نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2008 ، 2009 ، ص 415 .

3 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص150.

1/ تعريف الإصدار

عرف الإصدار بالعمل الذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية، قصد الإعلان عن ميلاد قانون جديد فالرئيس من خلال من خلال ذلك الإجراء والشهادة الرسمية يعلن أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان قد توفرت في الشروط الشكلية والموضوعية المحددة في الدستور.

كما نعرف بالعمل الذي يتولاه رئيس الجمهورية ومن خلاله يثبت الوجود المادي للقانون، المستوفى مجمل الشروط القانونية والذي صادقت عليه السلطة التشريعية بذلك تحول مشروع القانون إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الإصدار تكليف كل أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد فرق بين الإصدار والتصديق، فالأخير يعني موافقة رئيس الدولة على القانون بتوقيع عليه أو اتباع اجراءاته تدل على أن الرئيس قبل القانون ويصر بالشكل الذي وافق عليه إذ بدونه لا يمكن لقانون أن يكون نافذا، إذن فتصديق رئيس هو شرط أساسي لصدور قانون المالية.

وقام رجال الفقه بتعريف إصدار القوانين، فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي بأنه: "ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة بأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"[2]، وقد عرف الإصدار بأنه عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية الأولى اعتراف بسلامة الإجراءات إقرار القانون بأنه اصبح نهائيا كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزارة بتنفيذه[3].

وهو عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات اقراره وانه اصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية [4].

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص154

2 عبد العزيز سيد الجوهري ،مرجع سابق، ص25.

3 محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري،(د.ط) ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص395.

4 عبدالغني بسيوني عبدالله، السلطة والمسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، بيروت 1995، ص202.

وهو ذلك الاجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة[1].

في حين يعرف بأنه: " شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الاجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا، مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارسة لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد " [2].

فما يستنتج من هذه التعريفات الفقهية أنه على الرغم من وجود بعض الاختلاف بينها، إلا أنها تنصب جميعها على أن المقصود بإصدار القوانين عن الإعلان عن انتهاء البرلمان من سن القانون طبقا للإجراءات المحددة دستوريا، كما أن يعتبر إعلان عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان وذلك بتوقيعه عليه، ومن ثم يصبح هذا القانون واجب النفاذ.

فما يمكن من جهة أخرى استنتاجه من التعريفات، إن اصدار القوانين يتضمن عنصرين وهما:

أ- تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين أو تسجيل إقرار البرلمان ثانية لمشروعات القوانين المعترض عليها.

ب-الأمر بتنفيذ القانون بعد ان اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من القوانين الدولة [3].

وما يمكن قوله حول تعريف الإصدار أنه إجراء مهم يلي موافقة البرلمان على القانون بمقتضاه يعطي رئيس الجمهورية موافقة على نص التشريعي ويأمر بتنفيذه في الدولة.

2/ تمييز الإصدار عن النشر

بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، والمتمثل في نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم جمهور الأفراد والهيئات ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه[4].

فنظرا لأن النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، فقد كان هناك اتجاه يرى بعدم التميز الإجرائيين وقد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه "جي مابر"، وأيد

---

1 عبد العزيز سيد جوهري، مرجع سابق، ص24.

2 عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري (لنشأة، تعريفا، فقها) ، (د.ط) ، دار الهدى الجزائر، 2005، ص100.

3 محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، (د.ط) ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص405.

4 محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص396.

بعض الفقه الفرنسي والمصري وهذا الاتجاه، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي تهدف إلى المساهمة في نشر القوانين ذلك أن الإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون، وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ، فحسب رأيهم أن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين [1]، إلا أن هذا الرأي لم يلقى تأييدا كبيرا من الفقه "مليرج" أن الإصدار اجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون وإنما يتضمن إشهادا يترتب عليه آثار خاصة في حين أن النشر ليس إجراء قانوني إنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانوني في الجريدة الرسمية، وهو لا ينتج آثار قانونية.

ويرجع "ملبرج" سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر والخلط بينهما، كون الإصدار لا يحدث عادة في صورة علنية، بحث أن المتفق عليه أن مرسوم الإصدار موجه أساسيا لنشر الفوري، كما يعود سبب الخلط كذلك إلى الفاصل الزمني البسيط الذي يفصل إصدار القانون عن نشره[2].

وعليه فيجمع الفقه[3]، على أن الإصدار يختلف عن النشر، فبينما يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن القانون قد أعد وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، كما يصدر أمر بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي يستقل عن وجود القانوني، الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود قانون.

ثانيا: إصدار قانون المالية بموجب أمر

تخلف البرلمان عن التصويت على قانون المالية السنوي في الموعد المحدد يترتب عنه جزاء يتمثل في فقد سلطة الإذن – الإنفاق العمومي– لتتحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية بواسطة آلية الأوامر الرئاسية طبقا لنص المادة 10/138 من التعديل الدستوري و هذا في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، مما يعني الاعتراف للحكومة بصلاحية الشروع في تنفيذ مشروع قانون المالي الصادر بموجب أمر رئاسي بالرغم من عدم البث فيه من طرف البرلمان، وهو ما يشكل وسيلة للضغط على أعضاء البرلمان قصد الإسراع بدراسة و مناقشة أبواب و فصول مشروع قانون

1 عبدالعزيز سيد جوهري، مرجع سابق، ص.ص83–84.

2 عبدالعزيز سيد جوهري، مرجع نفسه ، ص84 و ما بعدها.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص203 و عبدالله بوقفة، مرجع سابق، ص309.

المالية السنوي، لكونهم على يقين أنهم صوتوا عليه أم لم يصوتوا عليه قبل انقضاء المهلة المحددة دستوريا، فإن الحكومة تستعمل كل تنفيذه في بداية السنة الميلادية، الأكثر من ذلك دون مراعاة لمصدر التأخير، حتى في الحالات التي يرجع فيها التأخير الى الحكومة، إما بسبب عدم إحالتها لمشروع قانون المالي على البرلمان خلال الأجل القانوني، أو بسبب تعطيلها لأشغال اللجان عن طريق تأجيل اجتماعاتها أو عدم موافقتها بالمعلومات و الوثائق الضرورية في وقت محدد، و هكذا فإنه أمام تأخر الحكومة في عرض مشروع قانون المالي على البرلمان في الآجال المحددة و أمام اعتراف الدستور للحكومة باللجوء إلى إصدار المشروع بموجب أمر رئاسي له قوة القانون إذ لم تتم المصادقة عليه في نهاية السنة المالية، يجبر البرلمان تحت ضغط العامل الزمني على الإسراع بمناقشة المشروع و المصادق عليه قبل نهاية السنة[1]

ومن خلال نص المادة 138 من التعديل الدستوري[2] ، تبين أن المشرع كان أكثر صرامة وحدة فيما يتعلق بمشروع قانون المالية، حيث نصت المادة أن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة في حالة تخلف السلطة التشريعية وانقضاء الميعاد المحدد لها سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و هو ما تم التأكيد فيه في نص المادة 05/44 من القانون السالف الذكر، ذلك أن رئيس الجمهورية لن يأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي قدمها نواب البرلمان أثناء مناقشة مشروع القانون المالي السنوي المقدم من قبل الحكومة، و التي نالت الموافقة عليها من طرف ممثلي السلطة التشريعية سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية، فنص المادة أورد عبارة "يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة أمر"، أي بالصيغة الأولى المقدم من الجهاز التنفيذي، فالأوامر الرئاسية في هذه الحالة تصدر بشأن النص الأصلي الذي بادرت به الحكومة متخليا بذلك عن كل اقتراح أو رأي مقدم من طرف النواب [3]، و من الملاحظ أيضا أنه يترتب عن تطبيق هذه المادة قيام الحكومة في تطبيق مشروعها دون ترخيص مسبق من البرلمان و الأكثر

---

1 بن بريح ياسين ، مرجع سابق ، ص198.

2 تنص المادة 138/ 10 من قانون 01/16 " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور ".

3 نعيمة عميمر ، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية ، العدد الأول ، 2008 ص28.

من ذلك الشروع في تحصيل الضرائب التي اقترحتها الحكومة لتحقيق التوازن بين نفقاتها و إيراداتها، حيث يحق للحكومة فرض ضرائب التي يقترح مشروعها إحداثها أو الزيادة في نسبها، بالرغم من عدم الترخيص بها من طرف البرلمان ، بما يترتب عنه القول بتجريد.

البرلمان من صلاحياته المالية ومن سلطة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في مرحلتها السابقة في حالة رفض التصويت على المشروع المالي السنوي، غير أنه فيما يتعلق بالإيرادات التي يقترح مشروع قانون المالية إلغائها، فلا تقوم الحكومة بتنفيذها، أما الإيرادات المقترح تخفيض مبالغها فتنفذ على أساس المقادير المقترحة في مشروع القانون المالي [1].

وبخصوص سلطة الرئيس في إصدار الأوامر الرئاسية تختلف أحكامها عن تلك المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 ، فالأوامر عملا بنص المادة السالفة الذكر تعد أوامر و هي مرتبطة بمجال القانون و التي تمنح لرئيس الجمهورية أن يشرع بواسطتها في حالة شغور البرلمان أو العطلة البرلمانية، على أن تعرض هذه الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له الموافقة عليها، كما تعد لاغية هذه الأوامر في حالة عدم الموافقة عليها [2]، ومقارنة مع نص المادة 138 من التعديل الدستوري و يقابلها نص المادة 47 من الدستور الفرنسي فهي تختلف تماما عن نص المادة 142 المذكورة سلفا، بحيث تتعلق بمجال قوانين المالية التي لم يصادق عليها البرلمان في الآجال المحددة طبقا للدستور نظرا لضرورة الحصول على إجازة صرف النفقات العمومية ، و بالرجوع إلى قوانين المقارنة بين النظام الجزائري و النظام الفرنسي وفقا لأحكام المادة 138 من الدستور الجزائري نجد أن مجلس الأمة يصادق على مشروع قانون المالية بعد المصادقة المسبقة للمجلس الشعبي الوطني فهي موقوفة على المصادقة السابقة له[3].

---

1 محمد الدرويش، الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومي ، (د.ط) ، (د.د.ن) ، 2008 ، ص84.

2 تنص المادة 142 من الدستور على ما يلي : "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، يعد رأي مجلس الدولة

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان

يمكن رئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في حالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

3 بن بريح ياسين، مرجع سابق ، ص199.

أما في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يفقد البرلمان بغرفتيه هذا الحق ليتحول لسلطة رئيس الجمهورية بمعنى انه لا يتصور إحالة مشروع قانون المالية إلى مجلس الأمة دون المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في حالة انتهاء المهلة الممنوحة له و المقدرة بـ 47 يوما و هو له لتباين بين نص المادتين 138 من الدستور الجزائري و المادة 47 من الدستور الفرنسي ذلك أن التشريع الفرنسي ذكر أنه في حالة تأخر الجمعية الوطنية عن إقرار مشروع قانون المالية في مدة أربعين(40) يوما، يتم اخطار مجلس الشيوخ الذي يجب بدوره أن يصوت عليه في مهلة خمسة عشر(15) يوما.

وطبقا للفقرة من المادة 47 من الدستور الفرنسي، إذ لم يصادق البرلمان في حدود أجل سبعين (70) يوما على مشروع قانون المالي، فإن مقتضيات هذا المشروع يمكن أن تدخل حيز التنفيذ بمقتضى أمر له قوة قانون المالية، بنفس الأحكام التي تبناها المشرع في المادة 138 من الدستور الجزائري [1].

كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي بأمر رئاسي بموجب أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر بقانون 01/16 ، مما يتيح الحكومة ربح الوقت في اختزال الإجراءات الواجب إتباعها، كون أن قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه إذ تم إعداده من طرف الحكومة، بحسب المادة الثانية الفقرة الأولى من قانون 17/84 المتضمن قوانين المالية و التي تنص على أنه " يكتسي طابع قانون المالية : 1- قانون المالية و قوانين المالية التكميلية المعدلة ..." ، إلا أن الفقرة الثانية في المادة 142 من الدستور نصت على عرض الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية على غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، إلا أن هذه الموافقة تكون بموجب تصويت دون مناقشة ودون إمكانية التعديل، مما استنتج مرة أخرى إضعاف سلطة البرلمان في المجال المالي وتقوية نفوذ الحكومة في المجال التشريعي والمالي، كون البرلمان يصعب عليه عدم المصادقة على أمر قانون المالية التكميلي الصادر عن رئيس الجمهورية عندما يعرض عليه عقب افتتاح الدورة البرلمانية، وهذا راجع لعدة أسباب أهمها الطبيعة التقنية لهذا القانون، وأيضا يتسم بالسرعة والاستعجال في التنفيذ وأنه عند عرض القانون التكميلي على البرلمان للمصادقة عليه يكون هذا الأخير في مرحلة التنفيذ و التطبيق لأحكامه، و على هذا الأساس نستنتج أن المشرع الدستوري كرس عدم التوازن في الصلاحيات بين

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 200.

الحكومة و البرلمان سواء تعلق الأمر بقانون المالية السنوي أو قانون المالية التكميلي من منح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الإجازة بالإنفاق العمومي عن طريقة أوامر، وبهذا يكون هو في نفس الوقت المحضر لمشروع قانون المالية باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي وذلك من خلال ترأسه اجتماع مجلس الوزراء، كما يكون هو المشرع له بدل البرلمان الذي يتم تجريده من هذه المهمة، فهو يمنح رخصة الإنفاق العموم للسلطة التنفيذية التي يترأسها وأخيرا يقوم بتنفيذ الأحكام و التدابير المنصوص عليها في الأوامر بصفته رئيس السلطة التنفيذية في جميع مراحله، فهو رئيس مجلس الوزراء في التحضير لهذا المشروع، و هو المشرع له بواسطة إصداره بأمر، وهو المنفذ له كونه يمثل رئيس السلطة التنفيذية[1].

و يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي على ضوء الأحكام الدستورية إذ يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة دستوريا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر[2].

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما وهذا ما تضمنه المادة 138 من التعديل الدستوري الأخير، وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما، تحسب إبتداءا من تاريخ إيداعه مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاءا أقره الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكسبها الميزانية في الدولة، فلا بد من توافر ميزانية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة، كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرقة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي

---

1 بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص201.

2 نفس القاعدة موجودة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ضوء المادة 47 الفقرة الثانية منه.

تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير ولن يأتي ذلك بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك [1].

وقد نص المادة 44 من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة[2]، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوما، تحسب ابتداءا من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس.

فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم تقو اللجنة الكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقرير عن مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه، ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية.

وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون، فكل هذه الإجراءات يجب أن لا تتجاوز مدة 47 يوما، فإن استغرقت الإجراءات أكثر من المهلة، أعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية.

أما بالنسبة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع القانون فهي 20 يوما تحسب إبتداءا من نهاية مهلة 47 يوما المخصصة لغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع القانون، وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي السالف الذكر، لم تأتي بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من

---

1 بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008، ص10

2 المادة 44 من قانون 12/16 " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، و يرسل فورا الى مجلس الأمة

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما

في حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبث في شأنه

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".

مناقشة مشروع قانون المالية في المهلة المحددة قانونا[1]، و الإجراءات التي يمر بها مشروع قانون المالية في مجلس الأمة فهي نفسها المتبعة في المجلس الشعبي الوطني.

وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبث في الخلاف والفصل فيه هي 8 أيام، تحسب من نهاية مهلة 20 يوم لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.

وتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية الفرضيتين التاليتين:

1- فقد يعتبر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

2- وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

وتتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال المالي الجملة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

1- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي وسيلة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة، فمن الناحية الشكلية، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أيه هيئة أخرى، أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل التشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع القانون العادي، أن يقوم بإصداره، وهي السلطة مقيدة لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها أمر رئيس الجمهورية وهي الأمر.

2- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارس رئيس الجمهورية تطبيقا لنص الدستوري صريح وهو نص المادة 138، ومن ثم ليس لأي سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذ تحقق سبب اتخاذها.

---

1 بركات محمد، مرجع سابق، ص 12.

3- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومة المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوما التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية [1]، إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية، وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر، حيث نصت الفقرة الخامسة " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له القوة لقانون المالية"

4- كما يرى بعض شراح القانون أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملا دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال التعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

5- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة الثالثة من هذه المادة " لا يمكن في الفقرتين الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و8 من المادة 93 و142 و147 و154 و155 و208 و 210 و211 من الدستور"[2].

فالملاحظ أن المادة 138 فقرة الثامنة لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثم فله اتخاذ أوامر في المجال المالي، وهذا يرجع للأهمية السابق ذكرها لقانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.

6- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في مدة 75 يوما، وإنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو

---

1 بركات محمد، مرجع سابق، ص13.

2 تنص المادة 104 من قانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري "لا يمكن ان تقال أو تعدل الحكومة القائمة ابان حصول المانع لرئيس الجمهورية او وفاته او استقالته ، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه .

يستقيل الوزير الأول وجوبا اذا ترشح لرئاسة الجمهورية و يمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد اعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة".

بالأخرى الشلل الكلي للدولة[1]، وإنما كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانونا بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

7- إن وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والايرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.

8- ويختلف اعتماد البرلمان للإيرادات عن اعتماده للنفقات، فاعتماد للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون الميزانية، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك، وإذا كان الخطأ في تقرير الإيرادات لا يستوجب بوجع عام تدخل ما من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية [2]، ويختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة، إذ كان هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقها بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث يعتمد كل باب على وحدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان احتراما لقاعدة تخصيص الاعتمادات، وقد تدعوا حاجة الحكومة على طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العامة وذلك بعد الانتهاء من اعتماد تلك الأخيرة وأثناء تنفيذها وقد يكون السبب في طلب اعتماد الاضافي ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الميزانية وقد يكون السبب نشأة وجه جديد لم في تقديرات الميزانية ويحتاج إلى نفقات لمواجهته وتعيين ضرورة موافقة البرلمان على هذه الاعتمادات الاضافية.

ومما لا شك فيه أن الاكثار من الطلب الاعتمادات الاضافية يعد دليلا على عدم دقة تقديرات النفقات في الميزانية وأن العمل الحكومي لا يرتكز على أساس من التخطيط السليم، هذا فضلا عن أن طلب هذه الاعتمادات يؤدي الى الاخلال بتوازن الميزانية، وخاصة وأنه لا يذكر في طلب الاعتماد

---

1 بركات محمد ، مرجع سابق، ص14.

2 محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص442.

الاضافي مورد الايراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية المبالغ الصادرة بها الاعتمادات الاضافية، كما يعتبر النشر من بين الأعمال المادية التي تلي مرحلة إصدار القانون، وحتى يكون ويصبح القانون ملزما للجميع وواجب التطبيق يتطلب الامر كي يعلم به افراد المجتمع أن ينشر في الجريدة الرسمية، وبالتالي يعد من الشروط الضرورية لتنفيذ القانون بعد العلم به، ولا يمكن الاحتياج بعدم العلم تطبيقا للقاعدة القانونية العامة "لا عذر يجهل القانون" تعتبر عملية النشر أساسية وهامة وضرورية، لأنها تمكن وتسمح لمختلف الشرائح الاجتماعية والمؤسسات من معرفة القانون والاطلاع عليه، والذي أصبح بعد اكتمال المرحلتين الاصدار والنشر واجب التطبيق، و تجدر الاشارة إلى أن النصوص القانونية لا تكون نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، بل بعد مرور فترة زمنية محددة في الدستور، لتمكين أفراد المجتمع ومختلف مؤسسات الدولة من الاطلاع على قواعده.[1]

كما أنه من الناحية العملية يؤدي إلى استمرار في العمل بأحكام القوانين السارية المفعول، منها قانون من القانون المالية للسنة المنتهية ولمدة ثلاث أشهر[2]

إذا كان استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان بشأن القانون العضوي لا يطرح أي اشكال بحيث يمكن سحبه[3]، فإن بالمقابل استمراره بالنسبة لقانون المالية باعتباره قانونا مقيدا من حيث الزمن، يستوجب أن يكون جاهزا للتطبيق عند الفاتح من جانفي من كل سنة.

وفضلا عن الإجراءات العملية المنصوص عليها في المادة 69 من قانون رقم 17/84 المعدل و المتمم، و الهادفة إلى ضمان استمرارية سير المرافق العامة و عدم شل نشاطها عند التأخر في إصدارها فقد خول التعديل الدستوري لسنة 2016، رئيس الجمهورية، إمكانية إصداره بموجب أمر في حالتين :

الحالة الأولى: وهو طبقا لنص المادة 142 من تعديل دستوري 2016 أي وفق الشروط العامة المنصوص عليها صراحة ، أو تلك المستنتجة من فحواها [4]، بما يتماشى و تحقيق المصلحة العليا للبلاد كذا الاستجابة للالتزامات الدولية، و يمكن إجمال هذه الشروط بصفة مختصرة فيما يلي :

- شرط شغور المجلس الوطني الشعبي أو ضمان ورقي البرلمان .

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص157.

2 المادة 69 من القانون رقم 17/84، مرجع سابق.

3 المادة 138 من قانون 01/16، مرجع سابق.

4 مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، العدد الثاني،2000،ص14 وما بعدها.

- وجوب عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له .
- اتخاذ الأوامر من مجلس الوزراء[1].
- حالة ضرورة كشرط ضمني لتشريع عن طريق الأوامر، و لعل الاشكال المطروح هنا في تحديد الدستوري لسنة 2016، [2] وعليه تقتصر هذه الحالة منطقيا على الأوامر التكميلية أو التعديلية لقوانين المالية للسنة.

الحالة الثانية: أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 8/138 على رئيس الجمهورية ضرورة اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، إذا لم تتم المصادقة عليه في الآجال المحددة، حيث تنص على ما يلي : " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "، هذا ما أكده القانون العضوي 12/16 في المادة 44 الفقرة الأخيرة .

وعليه يتميز الأمر المتضمن قانون المالية الصدار وفق نص المادة 8/138 عن بقية الأوامر المتخذة وفق المادة 142 بما فيها (الأمر المالي المتخذ وفق الحالة الأولى) بما يلي :

– تتحول في صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر من حق إلى التزام، يظهر ذلك خلال المصطلحات المستعملة، ففي حين استعمال المؤسس الدستوري في المادة 142 عبارة " لرئيس الجمهورية" بمعنى " يحق له "، أدرج في نص المادة 08/138 عبارة " يصدر رئيس الجمهورية " التي تفيد معنى الأمر والالتزام .

– عدم اشتراط عرضه على موافقة البرلمان في أول دورة له، وهذا بديهي لأنه صدر أثناء انعقاده وبالتالي هو أكثر حصانة عن سائر الأوامر المتخذة وفقا للمادة 142 والتي قد تصبح لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان[3].

في حالة عدم تصويت على قانون المالية في المواعيد المحددة وإذا لم تحقق المصادقة على الميزانية وقانون المالية قبل فاتح يناير من السنة المالية المعتبرة، وضع المشرع الجزائري حلولا ورد

---

1 نزيم أسي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003، ص77.

2 على سبيل المثال نجد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 نص في المادة 3/47 منه على إمكانية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إذا لم تتم المصادقة عليه من طرف البرلمان خلال سبعون (70) يوما.

47/3 Si la parlement ne s' est pas prononcé dans un détai de soixante dix jours, les dispositions du projet peuvent étre mises en viguer par ordonnances.

3 نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2007/2006 ، ص 144 .

النص عليها في المادة 69 من قانون 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، ثم أضاف المؤسس الدستوري حلا جديدا وهذا يتمثل فيما يلي:

الحل التشريعي: يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية[1]، حيث نصت المادة 69 من القانون رقم 17/84 على أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة:

1- يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة لدولة حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة للإيرادات: طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المقترحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة 3 أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة[2].

الحل الدستوري:

ورغم الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية، أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016، على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه[3]، وفي حدود هذه الآجال منح القانون العضوي رقم 12/16 للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما، ومجلس الأمة مدة 20 يوما للتصويت على قانون المالية، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه[4]، إذا انقضت مدة 75 يوما دون حصول المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، غير أن هذه الحالة لم تحصل بعد لغاية اليوم[5].

---

1 يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص142.

2 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص106.

3 المادة 138 من قانون 01/16، مرجع سابق.

4 المادة 44 من قانون 12/16 مرجع سابق.

5 يلس شاوش بشير، مرجع سابق ص143.

الفصل الرابع

دور السلطة التشريعية

في الرقابة على قانون المالية

الفصل الثاني

دور السلطة التشريعية في الرقابة على قانون المالية

إن أهمية الأموال العمومية في أي اقتصاد وسلامة تنفيذها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة أسست لرقابة البرلمانية وسائل ذات أهمية كبرى، وجعلها ضمن المصادر القانونية لتصبح بذلك مبادئ دستورية وأوكلها لسلطة التشريعية لما لها دور وأهمية ووزن أمام السلطة التنفيذية، وحتى هذه تكون الرقابة فعالة قسم المشرع آلياتها على مدار السنة حتى تكون متزامنة مع العمل الذي تقوم به الحكومة حال عملها أي إعدادا وتنفيذا وضبطا لقانون المالية ، وهذا ما تؤكده النصوص القانونية في هذا المجال والآراء التي تناولت هذا الموضوع.

فالرقابة السياسية تمثل تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية وبهذا تنصب رقابتها بمجال تنفيذها، ومنه فالرقابة تطبق على ثلاث مراحل قبلية، وحين التنفيذ، ولاحقة على التنفيذ **(المبحث الأول)** بالإضافة إلى إلبراز محدودية هذه الآليات والوسائل والضعف في أداء العمل الرقابي في المجال المالي قبل وأثناء تنفيذ قانون المالية والخوض في المظاهر العملية والفعلية التي تؤدي دائما إلى الحد من تأدية الوظيفة البرلمانية من خلال الهيمنة التنظيمية لسلطة تنفيذية في التسيير مع ما يقابله من ضعف الجانب البرلماني في اكتساب المعلومة وشكلية المناقشة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

آليات الرقابة البرلمانية في المجال المالي

الرقابة المالية من الأمور بالغة الأهمية في مختلف الدول وتعد من أهم عناصر الإدارية الأمر الذي يتحتم معه تنظيم عملية الرقابة المالية بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير عمل الإدارات المختلفة[1] ، كما تهدف الرقابة البرلمانية الى ضمان الشفافية من خلال تصرفات السلطة التنفيذية[2]، فهي خاصية من خصائص الأنظمة البرلمانية [3] ، فالأصل أن تمارس الرقابة المالية السلطة التشريعية التي أجازت السلطة التنفيذية الجباية وإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ[4]، حيث يمكن تحديد مراحل الرقابة[5]، مرحلة الرقابة السابقة **(المطلب الأول)** والرقابة المعاصرة واللاحقة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

آليات الرقابة البرلمانية القبلية

يطلق على الرقابة السابقة أنها رقابة وقائية أو مانعة، وهي تتمثل في إجراءات عمليات المراجعة والمراقبة قبل عرض[6]، قانون المالية الذي يتم فيه تحديد المبلغ الإجمالي لكل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية إلى جانب الجداول التفصيلية لكل منها، وهنا تظهر الاختصاصات الثلاثة للبرلمان (التشريعية، المالية، الرقابية) ولأجل التصويت على قانون المالية يتوجب مناقشة موضوع النفقات والإيرادات والميزانية في مرحلة متقدمة هي مرحلة المناقشة العامة حيث يعرض مشروع قانون المالية لمناقشة العامة على كليات الميزانية وارتباطها بأهداف وطنية ثم تليها المناقشة التفصيلية **(الفرع الأول)** ثم المناقشة العلنية **(الفرع الثاني)**.

---

1 سالم شوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، خطة علمية محكمة تصدر عن النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 13 سبتمبر 2005، ص219.

2 Marwa bahungu , Bujumbure, cours surle contrôle parlementaire de l’administration , 2013 , p7.

3 Augustin loada , Lecontrole de l’action gouvernementale , 2002 , p1.

4 حمدي سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، (د.ط)، دار الثقافة لنشر والتوزيع 2010، ص137.

5 العوض العوض عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة "دراسة المقارنة" ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ص29.

6 سالم شوابكة، مرجع سابق ، ص323.

الفرع الأول: المناقشة التفصيلية لمشروع قانون المالية

تنص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة[1].

ونص في المادة 113 " يراقب البرلمان عما للحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94. 98. 151. 152. من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 153 إلى 155 من الدستور"[2] وبالتوازي مع ذلك يمارس مجلس الأمة دوره لكن ليس قبل مروره على المجلس الشعبي الوطني والتصويت عليه وإلا لكان مخالفا للدستور وهذا بما يتماشى والمادة 138 " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني"[3] وكون المجلس الوطني وجسب تركيباته وانشغالاته الكثيرة غير قادر على تولي جميع المهام المسندة إليه، حيث تقرر المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من ضمن اللجان دائمة، في إطار نظامها الداخلي"[4] وكذلك نجد أجهزة كل من مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس.
- المكتب
- اللجان الدائمة "[5] ومن بين هذه اللجان: لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، والتي هي متخصصة وتعني بالمسائل المالية دون غيرها".

---

1 المادة 94 من قانون 01/16 ، مرجع سابق.

2 المادة 113، المرجع نفسه.

3 المادة 134 من قانون 01/12 ، مرجع سابق

4 جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجيستر ، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2012 ، ص12.

5 المادة 9 من قانون 12/16، مرجع سابق.

الفرع الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية

تتأكد رقابة البرلمان ودوره الأساسي في هذه المرحلة التشريعية لهذا المشروع من خلال امكانية إستعمال الآليات المقررة لها بقوة الدستور، والذي يتمثل في مطالبة البرلمان للمثلي الحكومة وخاصة وزير المالية في هذا المجال بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية[1] ، فبهذا يكون السؤال وسيلة وأداة لتسليط الرقابة البرلمانية وتأكيدا لدور الرقابي ثم أن هذه الآلية تستلزم شروطا وكيفيات وتتحمل كذلك الرد والمناقشة.

أولا: السؤال كأداة للرقابة البرلمانية

يعد السؤال أحد الوسائل الرقابية المنظمة دستوريا [2]، ومن بين الأدوات الرقابية المهمة التي تمكن أعضاء البرلمانات من أداء واجبتهم في رقابة مختلف أوجه النشاط الحكومي[3].

تنص المادة 152 من التعديل الدستوري على انه يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو في الحكومة[4] ، ويعرف السؤال على أنه استفسار الذي يوجهه العضو البرلماني إلى الوزير المختص عن أمر يجهله أو التأكد منه أو يقصد به كشف حقيقة ما أو لفت نظر مجلس الشعب أو الوزير إلى نقطة معينة، كما يعرف كذلك بأنه إجراء يتضمن طلبا من عضو

---

1 محرزي عباس، مرجع سابق، ص375.

2 فيصل الشنطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال الفترة 2003/-2009، مجلة جامعة الأبحاث (العلوم انسانية) مجلد الخامس و العشرون (9)، 2011، ص 08 .

3 نفاذي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 72 .

4 المادة 152 من قانون 01/16 " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهو أي سؤال شفوي أو كتابي الى أي عضو في الحكومة

ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، بالتداول جلسة أسبوعية تخص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية لنواب و أعضاء مجلس الأمة

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر اجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

تنشر الأسئلة و الأجوبة طبقا لشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان ".

البرلمان، إلى عضو الحكومة إيضاحا حول نشاط معين[1] ، وعرفه الأستاذ طماوي على أنه: " تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين[2] ، كما عرفه بعض الفقه بأنه حق كل عضو من أعضاء البرلمان يهدف إلى الاستفسار على شأن من شؤون الموكلة للحكومة، ولا يقصد به سوى الإستفهام وإستضاح عن أمر لا يعلمه العضو أو المتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه.

فالاسئلة المكتوبة يقصد بها طلب المعلومات الموجهة من قبل البرلماني كتابيا الى عضو من أعضاء الحكومة ، التي يتوجب عليه أن يرد خلال مهلة محددة و يكون الرد كتابيا ، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثمينا للمعلومات حيث تساهم في حل مسائل عديدة المعروضة على النواب من قبل ناخبيهم ، و آلية للحصول على الاستشارة القانونية المجانية لأن الذين يتولون الاجابة عليها في الغالب أكفاء[3].

أما الأسئلة الشفوية تقوم على حقيقة وجود شخصين ، الأول يسمى السائل و هو البرلماني والتالي يسمى المجيب الوزير المختص ، فالسؤال الشفوي ماهو الا حق دستوري يسمح لكل عضو من اعضاء البرمان بأن يطلب من الحكومة ايضاحات حول مسألة معينة [4].

ففي بريطانيا يسمى هذا النوع من الاسئلة الشفوية بالاسئلة المنجمة ،أي تلك التي يؤشر على المستند الخاصة بها بعلامة النجمة (As teris) ، و ذلك لتمييزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الاجابة عليها بصورة كتابية و مثل هذه الأسئلة موجودة في مجلس العموم وكذلك مجلس اللوردات [5].

أما في فرنسا فالسؤال الشفوي لم يكن منصوصا عليه في الدستور انما كان تنظيما أو عرفيا، تم النص عليه في دستور 1958 ، و قد كان هذا النوع من الأسئلة قليل الفعالية من حيث استخدامه

---

1 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (د.ط) ، دار الخلدونية ، (د.ت.ن)، ص135.

2 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة،، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986 ، ص 204 .

3 Michel AMELLE R , Les question usurairement du contrôle parlementaire , paris : L.G.D.J , 1964 p239.

4 عزيزة شبري ، انماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد الثامن و العشرون ، نوفمبر 2011 ، ص 81.

5 المرجع نفسه ، ص 82.

كوسيلة لرقابة الحكومة ، و من أجل ذلك تم ادخال اصلاحات على هذا النوع من الأسئلة فأصبحت تخصص جلسة كل أسبوع على الأقل لطرحه [1].

فالدستور الجزائري شأنه شأن معظم الدساتير العربية لم ينص على تعريف السؤال وإنما اكتفى من خلال نصوصه بتبيان أنواعه وإجراءاته .

ثانيا: الشروط الشكلية والإجرائية للممارسة الرقابة عن طريق آلية السؤال

إن السؤال البرلماني كآلية دستورية للرقابة تحكمه ضوابط شكلية وإجرائية ندرجها في النقاط التالية:

1/ شروط طرح السؤال

لقد نظمت المادة 152 من تعديل الدستوري الأخير حق النائب في طرح السؤال سواء الشفهي أو المكتوب[2].

أ/ الأسئلة الشفوية:

- أن يكون مكتوبا .
- أن يكون قبل صاحبه المعين بحد ذاته.
- أن يقدم إلى المجلس الشعبي ومجلس الأمة.
- أن يرسل هذا السؤال من طرف رئاسة المجلس الشعبي أو مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة على وجه الفور والسرعة وهذا استنادا إلى أحكام المادة 70 من قانون 16/12 .

بالإضافة إلى شروط ضمنية أخرى منها:

- أن يحرر السؤال باللغة العربية.
- أن يصاغ السؤال بطريقة مختصرة وموجزة مع وضح القصد.
- أن يكون السؤال خال من الاتهامات الشخصية والعبارات غير لائقة.

ب/الأسئلة المكتوبة:

- أن يكون السؤال مكتوبا منطقيا.
- أن يهتم بنفس الشروط السابقة.

---

1 Philippe ARDANT , instution politique et droit , Constitionnel , 16 eme ed , L.G.D.J , paris , 2004, P582.

2 المادة 152 من قانون01/16 ، مرجع سابق.

- أن يرسل هذا السؤال من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة على وجه الفور والسرعة.

2/الشروط الخاصة بأطراف السؤال

وهي تلك المواصفات التي تخص كل من أطراف السؤال وهم السائل، المسؤول والواسطة بينهما وهو:

أ/ رئيس الغرفة

حيث يمر السؤال إجباريا على مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حتى يحال إلى الطرف الموجه إليه السؤال وهذا عبر رئيس المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 70 من قانون 12/16سالف الذك، [1]والمادة 72 من نفس القانون[2].

ب/ صاحب السؤال

ليس بإمكان منتسبي الغرفتين من إبداء أسئلة فهي وسيلة أقرها الدستور والقانون 12/16 بصفة عامة ولم يبدي أي استثناء دون غيرهما من الموظفين وإطارات الهيئة كالإدارة والمؤسسة إذن فالانتساب شرط:

- شرط ألا يطرح السؤال أكثر من سؤال في كل جلسة.
- شرط بقاء السؤال معلق على العضوية البرلمانية لأن انتقاء العضوية يؤدي إلى سقوط السؤال من جدول المناقشة.

ج/ الموجه إليه البرلماني

وهي المتعلقة لزوما بالوزير الأول أو أحد أعضاء الحكومة من الوزراء.

- أن يوجه للوزير المختص.

---

1 المادة 70 من قانون 12/16 تنص" يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة

يرسل رئيس المجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي تم قبله إلى الحكومة.

ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة الشروط وكيفيات توجيه الأسئلة الشفوية.

يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في أجل لا تتعدى 30 يوما"

2 مادة 72 " يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله.

يمكن صاحب السؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن عضو الحكومة أن يرد عليه".

- أن يوجه لوزير واحد لا أكثر.

حيث إذا لم يكن الموجه إليه السؤال أو إذا طرح على أكثر من وزير جاز له الامتناع عن الرد يتوجب حتى قبل ذلك أن يرفض رئيس المجلس ويحول دون برمجته للنقاش، على أنه ولأجل مبررات قانونية أو علمية أو سياسية يمكن أن يحدث طرح نفس السؤال على وزيرين أو اكثر وهذا لما لهما من علاقة وظيفية تلزم تداخلها وبحث وجهة نظر كل من القطاعين و على سبيل المثال المناقشات التي جرت حول شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة ولما يربطها من علاقة بوزارة التعليم العالي ووزارة العدل.

ثالثا: مناقشة الأسئلة و التصويت

إن ترتيب إجراءات وسير مشروع قانون المالية منذ وضعه أمام مجلس الشعبي الوطني هدفه المصادقة عليه حتى يصبح قابلا للتنفيذ ولا تتم المصادقة إلا بعد المناقشة العلنية عبر طرح الأسئلة وعلى مسمع من المجلس والإجابة على الأسئلة، وحدوث ذلك النقاش المفضي إلى إحداث قناعة عند ممثلي الشعب لكن تجد الإشارة أن هذه المناقشة لا تنتهي بالتصويت[1] ، فهي علاقة وظيفية بين النائب والوزير المختص أو الحكومة.

1/ تتم مناقشة الأسئلة على النحو التالي:

أ) الإجابة على السؤال الكتابي: إن آلية توجيه السؤال الكتابي وبأمر صريح للمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يكون الجواب كتابيا وخلال ثلاثين يوما الموالية لتبليغه للحكومة عن طريق رئاسة الغرفة (سواء الغرفة السفلى أو العليا) ويودع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويبلغ إلى صاحب السؤال وهذا حسب 03/74 من قانون 12/16 السالف الذكر[2] والتي توضح هذا الإجراء.

فالأسئلة المكتوبة لها جانبين من الأهمية:

---

1 بن ناصر بوطيب، مداخلة في إطار ملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية) فيفري 2011 ، ص 08.

2 المادة 74 من قانون 12/16 " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على شكل كتابي، خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي.

يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي، ويبلغ الى صاحبه.

يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويبلغ إلى صاحبه.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط و كيفيات توجيه الأسئلة الكتابية " .

- أهمية المدة المحددة: المحددة بشهر فهي تعطي الوزير المختص وطاقمه الوقت الكافي للحصول على المعلومات حول موضوع السؤال حيث أن النائب يستفسر دقة المعلومات المتنوعة وعن كل النواحي القطر الشاسع فالمدة مبررة، وهذا ما نجده في تحليل الموارد القانونية في دراسات المقارنة.
- وأهمية كون النائب البرلماني يستعمل هذه الآلية الرقابية على المستوى المحلي الذي يمثله الولاية والبلدية أو الاستعلام عن الأمور مثلا الضريبة قصد حل بعض المشاكل التي يوجهوها ناخبوهم لأن الإدارة مجبرة على الجواب الرسمي[1].

ب)الإجابة على السؤال الشفهي: هذه الآلية أخطر نوعا ما من سابقاتا لما لها من تأثير في تحريك الجبهة السياسية والاجتماعية فهي تحيط بها بعض النقاط منها:

- تتم الاجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس[2]، فلم يحدد لها وقت معين ولم تحضي بالإجبار والحصر.
- برمجة السؤال منوطة بمكتبي الغرفتين والأنفاق مع الحكومة وضبط الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها[3].
- يمكن للبرلماني بعد طرح سؤاله والإجابة عليه أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن للوزير أن يرد فيسري شبه نقاش بسيط يعطي هذه الآلية فعالية أكثر.

2/ يتم التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية على وجه الخصوص كأثر مناقشة المختصة والعلنية بالمصادقة أو الرفض كالتتويج لآلية الأسئلة البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة ولعل قانون المالية ومايوليه له الدستور من أهمية فقد خصصه بالذكر حصرا وحدده بمهله خمسة وسبعون من يوم إيداعه من طرف الحكومة كمشرع[4]، مقسمة كالآتي 47 يوما على مستوى الغرفة العليا و 8 أيام على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء في حالة خلاف بين الغرفتين[5].

أ/ خصوصية قانون المالية إن قانون المالي لسنة له من الخصوصية في أصول الاقتصاد العامة والمالية العامة ما جعل الدساتير والنظم الدستورية تخصه بتحديد بعض شروط الرقابة بعض شروط

---

1 جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص23

2 المادة 152 الفقرة الثالثة من قانون 01/16 ، مرجع سابق.

3 المادة 70 الفقرتين الثانية والرابعة من قانون 12/16، مرجع اسابق.

4 المادة 138 من قانون 01/16 ،مرجع سابق .

5 المادة 44 من قانون 12/16 مرجع سابق.

الرقابة عليه أو ما نسميها بمبادئ وقواعد مضمون المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادات النفقات العمومية، إلا غذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ونجد هذا المفهوم بشكل أو بآخر في القانون المقارن مثل القانون الفرنسي خاصة الأمر اتجه اتجاها مغايرا في هذا المفهوم، كذلك نجد القانون الأردني في نفس السياق وهذا حسب المادة 112 من دستورها أنه لا يمكن الزيادة في النفقات أو انقاص في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها ونجد هذا المفهوم بشكل أو أخر في القانون المقارن مثل القانون الفرنسي خاصة الأمر 59/02[1] وإلى غاية سنة 2001 حيث صدر قانون العضوي 2001/692 الذي اتجه اتجاها مغيرا في هذا المفهوم[2]، كذلك نجد القانون الأردني في نفس السياق وهذا حسب المادة 112 من دستورها[3]، أنه لا يمكن الزيادة في النفقات أو انقاص في الإيرادات بالإضافة إلى القانون الكويتي حيث يأخذ القانون ميزانياتها الخاصة شكلا متشابها للجزائر إذ أن 90 بالمئة منها إيرادات نقطية فالمادة 52 من المرسوم بالقانون 31 سنة 1978 يلى بـ: لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين تترتب أعباء مالية على الميزانية العامة إلى بعد أخذ رأي وزارة المالية [4].

ويؤخذ مشروع القانون جملة أو يترك جملة لأن أي تغيير يؤدي حتما إلى خلط تم في هذه الميزانية وإثقال كفة الميزان على كفة الأخرى مع صعوبة استدراكها، ويرى بعض أساتذة القانون أن عدم اقتراح البرلماني والتعديل في الميزانية العامة لا يقل من حق السلطة التشريعية في الرقابة ولا ينقص من قيمتها[5] بينما الدستور المصري الذي ينص على أن التعديل عضو مجلس الشعب على

1حامد محمود خالدي ، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الإنجلزي والمصري والكويتي، (د.ط) ، دار النهضة العربية القاهرة ، مصر .2009 ص130.

2جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص29.

3عادل علي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 ، ص 365 .

4حامد محمود خالدي، مرجع سابق، ص 130.

5 زينب كريم الداودي، دور الإدارة في تنفيذ وإعداد الميزانية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان الأردن،2013 ، ص 267.

بنود الميزانية دون موافقة الحكومة زيادة في النفقات شرط أن يدبر عضو البرلمان مصدرا بالإيرادات يقابل تلك الزيادة في النفقات التي اقترحها[1]، وقد أحسن المشرع المصري في زيادة الثقة في العضو البرلماني وإن كان هذا من قبيل الوظيفة الرئيسية أي التشريع وليس الرقابة.

ب/ التصويت يتم ترتيبيا ولزوما عبر المجلس الشعبي الوطني أولا ثم مجلس الأمة ولا يمكن اعتماد القانون دون المرور بهذا الترتيب عملا بالمواد 39 و44 من قانون 12/16 السالف الذكر فلا يباشر مجلس الأمة قانون لم يصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني.

ج/ التصويت بالمصادقة رخصة تشريعية وعدم المصادقة تحول دون ترخيص لهذا المشروع بالمرور يكون لا غيا ويبقى مجرد دراسات وتوقعات إدارية لا غير.

الفرع الثالث: تقييم الرقابة السابقة على مشروع قانون المالية

تتمتع الرقابة السابقة بمزايا عديدة, وبالرغم من ذلك وجه لها العديد من الانتقادات وذلك ما سنتناوله فيما يلي[2].

أولا: مزايا الرقابة السابقة

تتسم الرقابة السابقة بالعديد من المزايا أهمها ما يلي:

– تؤدي الرقابة السابقة إلى تطبيق الميزانية العامة تطبيقا سليما من خلال متابعة مدى الالتزام بكافة القواعد المالية المقررة، كما تحول دون إصدار وتنفيذ التصرفات والعمليات المالية غير المشروعة أو مخالفة للقواعد المالية، والمطالبة بتصحيحها قبل إصدارها أو سحبها قبل تنفيذها، وهذا ما يؤدي إلى رفع مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة.

– تمكن الرقابة السابقة من دراسة جدوى الاقتصادية للمشاريع المقترحة ومطابقاتها مع تلك المشاريع المدرجة في الخطة الاقتصادية، وذلك من خلال فحص ومراجعة تنفيذ تقديرات الميزانية العامة فيما يتعلق بالمشاريع التي تم تنفيذها في العالم المالي المنصرم أو تلك التي تحتاج إلى سنوات عديدة لإتمام تنفيذها[3].

---

1 حامد محمود خالدي، مرجع سابق ص131.

2 جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، الرقابة على الموازنة العامة للدولة(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه جامعة طنطا كلية الحقوق قسم الاقتصاد، 2010 ، ص 31.

3 المرجع نفسه ، ص32.

– إن قواعد الموضوعة في إعداد وإقرار الميزانية العامة من قبل السلطات المختصة تصبح لا قيمة لها ما لم تقرر الضمانات الكافية للاحترامات، ومن هنا تبرر أهمية الرقابة على تنفيذها الميزانية العامة كواحدة من أهم الضمانات، فهي صمام الآمان كحماية المال العام[1].

– تحقق الرقابة السابقة وفرا في النفقات العامة تمنع الإسراف والتبذير وذلك لرفضها التصرفات غير المشروعة حيث أن معظم الإدارات تقوم في نهاية السنة المالية بإنفاق بقايا الاعتمادات دون حاجة ملحة لذلك.

– كما تؤدي الرقابة السابقة إلى تجنب وقوع المخالفات المالية والحيلولة، دون تنفيذها ومن ثم حماية المال العام والحفاظ عليه، ولذا يطلق عليها اسم " الرقابة المانعة أو الوقائية " كما أنها تطيق في بداية عمليات الإنفاق العام، وهي بذلك تسمح بكشف المخالفات المالية والعمل على إزالتها قبل أن تصبح نهائية.

– تسهل الرقابة السابقة على تنفيذ عمل الرقابة اللاحقة لأنها تمكن هذه الرقابة من التحقق من مشروعية التصرف الإداري، وترفع على عاتق الرقابة اللاحقة كثيرا من الجهد والوقت الذي يبذل لو لم تكن الرقابة السابقة قائمة.

– إن هذه الرقابة واستنادا لقاعدة (الوقاية خير من العلاج) تساعد في كشف الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وبالتالي فإنها تتميز عن الرقابة اللاحقة بهذه الحالة كون الأخيرة لا يمكن إجراءها ما لم يتحقق الصرف[2].

– إن الرقابة السابقة تهدف إلى ضمان حسن الأداء وتهدف إلى التأكد بالالتزام بنصوص القوانين والتعليمات والأنظمة، وأنها تتحاشى وقوع الأخطاء والمخالفات عن طريق إخاذ الإجراءات الاحتياطية قبل وقوعها[3].

1عطاء الله سالم جويعد صرايرة ، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في النظام الأردني(دراسة مقارنة) النظامين المصري والانجليزي، أطروحة الدكتوراه ، كلية الحقوق، 1999 ، ص155 .

2 أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، الطبعة الأولى، جهينة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2006. ص37.

3 عبد الباسط علي،جاسم الزبيدي،(الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها (دراسة مقارنة)، (د.ط) ، دار حامد،عمان الأردن ، ص74.

ثانيا:عيوب الرقابة السابقة

على الرغم من المزايا التي تتميز بها الرقابة السابقة، إلا أنه قد وجه إليها عدة انتقادات وعيوب أهمها ما يلي[1]:

– أسلوب الرقابة السابقة يصعب معه مراجعة العمليات المالية في مجموعها لا سيما الارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الإنشائية الضخمة، حيث يتم التصرف على دفعات وتتم مراجعتها كأجزاء متفرقة كلما تم البدء في تنفيذ كل جزء منها، مما يؤدي إلى عدم إمكانية جمع أجزاء العملية الواحدة وفحصها والكشف عما يكون قد شابها من أخطاء وانحرافات.

– الرقابة السابقة على الإنفاق العام يجب أن تتم في فترة زمنية قصيرة، وإلا أدت إلى بطء في الإجراءات وعرقلة تسيير العمل في وحدات الاقتصاد العام، مما قد يلحق أضرارا تفوق المزايا التي تترتب على الرقابة السابقة.

– يؤخذ على الرقابة السابقة لا سيما الرقابة الموجهة إلى المؤسسات العامة بأنها تقض على استقلال هذه المؤسسات، وتحولها إلى هيئة فنية لا تملك التنفيذ بل الاقتراح فقط، فضلا عن استعمال الرقابة السابقة بتوسع يؤدي إلى انتشار روح الإهمال والتقصير لدى القائمين على الإدارة نتيجة فقدان الشعور بالمسؤولية[2].

– تعتبر الرقابة السابقة رقابة شكلية وليست موضوعية، حيث أن القائمين على هذه الرقابة يعتمدون فقط على المستندات، ومدى مطابقة المبلغ المتصرف للقوانين واللوائح المالية دون الاهتمام بالناحية الفنية، بالإضافة إلى أن هذه الرقابة لا تتوافر لديها غالبا الوقت الكافي لفحص هذه التصرفات بدقة مما يجعلها تتخذ قرارها بصدد التصرفات التي تعرض عليها على وجه السرعة، مما يؤدي إلى عدم إحكام عملية الرقابة.

– يعاب على هذه الرقابة أيضا أنه في الحالات التي تتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، قد يؤدي ذلك إلى جلب جهة التي تمارس الرقابة الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية يؤدي إلى عرقلة الإجراءات ونشوب المنازعات بين الوزارة والجهة الرقابية.

---

1 جيهان عبد اللطيف الرفاعي، مرجع سابق، ص33.

2 المرجع نفسه، ص 34 .

– كما يؤخذ على هذه الرقابة أنها تجعل من الجهة التي تختص بما فيها على جميع المصالح الحكومية وزيادة نفوذها في هذه الجهات مما قد يعوق أو يؤخر أعمال الإدارة وهذا يخالف قواعد التنظيم الإداري.

– إن هذا النوع من الرقابة يؤدي إلى عرقلة تنفيذ الأعمال وإنجازها بالسرعة المطلوبة ويرجع ذلك إلى عاملين رئيسيين الأول: عامل الوقت الذي تحتاجه هذا النوع من الرقابة والثاني حالة عدم تمتع القائمين بها بقد كافي من المرونة في مجال عملهم.

– تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها وهذا ما يساهم بدوره في التباطؤ في إنجاز الأعمال وعدم تنفيذها بالسرعة المطلوبة.[1]

المطلب الثاني

آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة واللاحقة

تتمثل الرقابة المعاصرة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على ما تقوم به السلطات التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة الواردة في ميزانية الدولة **(الفرع الأول)** بالإضافة إلى الرقابة البعدية أو اللاحقة أو غير المباشرة، في هذه الحالة يبدأ نشاط الرقابة عند الانتهاء من تنفيذ الخطة وإكمال نتائجها **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول :آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة

إن قانون المالية المصادق عليه بداية السنة المالية والميزانية المرصودة لتسيير شؤون الدولة إنما هي دراسات تقديرية تحتمل التوفيق وقد تحتمل الإخفاق أو بعبارة أصح تحتمل عدم الكفاية نتيجة التغيرات التي تطرأ على الحالة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية كتغيير الأسعار في الأسواق العالمية الزيادة والنقصان في أسعار المحروقات الظواهر الطبيعية المفاجئة كالزلال والفيضانات بما ينزل خلالا في الاعتمادات الأولية في الميزانية، فتلجأ الحكومة إلى طلب إعتمادات إضافية من أجل تغطية العجز الكامل وتأدية دورها أو ما يسمى بقانون المالية التكميلي أو التعديلي وهذا حسب المادة 4 من قانون 17/84 يمكن لقوانين المالية التكميلية والمعدلة دون سواعها إتمام أحكام قانون المالية أو تعديله خلال السنة الجارية ، فتقوم بإعداد مشروع ميزاني إضافية خلال السنة المالية، وتماشيا مع المبادئ الدستورية ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية والسياسية والقانونية، ترسخت واعتمدها الدستور

1 أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق ص38.

كأسس وضوابط لعملية تنظيم المالية العامة في الدولة من طرف السلطة التشريعية ومن هذه المبادئ التي يجب على كل سلطة تحضير وإعداد قوانين المالية والمصادقة على تنفيذها والرقابة على شرعية وسلامة ذلك[1].

ولأن الاعتمادات الإضافية تعتبر من استثناءات قاعدة السنوية وهي اعتمادات تطلبها الحكومة ويقرها البرلمان بعد أن تكون الموازنة السنوية قد أقرت نهائيا وتكون هذه الاعتمادات تكميلية أو لتغطية نفقات عارض،[2] وبهذا فإن خلال السنة المالية نجد أن آلية الرقابة تأخذ ثلاث أشكال هي متابعة لجنة المالية وتنفيذ قانون المالية وطلب الحكومة لفتح إعتمادات أمام البرلمان التي وإعمال نظام الأوامر الرئاسية في ختم إعتمادات إضافية.

أولا: متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية المصادق عليه

وهي رقابة برلمانية معاصرة لتنفيذ الميزانية وتقوم بها عادة لجنة المالية في البرلمان التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير الميزانية العامة أثناء السنة المالية، وبالنظر لقلة خبرتها بالآمور المالية والمحاسبة فكثيرا ما تضطر الإستعانة بهئة متخصصة تقوم بأعمال الرقابة المعاصرة واللاحقة للتنفيذ وتقدم تقريرها للسلطة التشريعية[3]، وبهذا يكون البرلمان رقاية متواصلة ودائمة تماشيا مع مهامها الوظفية تشريعية و رقابية، فاللجنة التي قامت بالدراسة في بداية السنة المالية لها أن تتابع تنفيذ ما تم المصادقة عليه وممارسة حقها في الاستماع الى أعضاء الحكومة .

ثانيا: طلب الحكومة من البرلمان فتح اعتمادات اضافية

كما سبق القول فان لجوء الحكومة الى استعمال الحق في طلب اعتمادات إضافية بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها عمليا ومدنيا والتي لا يتعرض لها قانون المالية الابتدائي، ومن ناحية تطبيقية فلا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع قانون تكميلي[4]، ولأن مبادئ قانون المالية الوحدة و السنوية فهذا الطلب لا يكون على سبيل قانون جديد انما هو تعديل للرخصة البرلمانية وطلب إذن بالإنفاق ضمن إطار قانون المالية .

---

1 هيئة تحرير المجلة، البرلمان وقوانين المالية العامة، مجلة الفكر البرلماني الدولي، العدد24، جانفي 2010 ص08.

2 محمد طاقة ، هدى عزاوي، مرجع سابق، ص181.

3 لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، مرجع سابق 166.

4 جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص35.

وبهذا يكون للبرلمان من جديدا أمام أعمال آلياته وسلطة الرقابية على أعمال الحكومة وعود على بدئ وعلى نفس الدرب تقوم اللجنة الدائمة بعملها مثلما قامت به بداية السنة مع كامل حقوقها ووسائلها وواجباتها في المساءلة والتفحص والاستماع ثم التقديم تقاريرها إلى مكتب البرلمان، ومن المناقشة المتخصصة إلى المناقشة العلنية.

كما يكون البرلمان بغرفتيه دور في مراقبة عملية الإنفاق ومساءلة الحكومة عند نتائج ما تم إنفاقه وأسباب عدم الكفاية وأسباب طلب الاعتماد الإضافي وعن السلسلة المنتهجة الحق في طلب تقشف وترشيد النفقات العمومية، مع العلم أن كافة الإجراءات والآجال تطبق ضمن احترام الدستور والقانون 12/16.

وكما تجدر الإشارة أن القانون الجزائري لا سيما قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقاتها بالحكومة لم يحدد عدد المرات التي يتم طلب وتشريع قانون تكميلي في السنة بما يترك المجال مفتوحا وخاضعا للظروف التي ليس بمقدور الحكومة ولا البرلمان التنبؤ بها برجوع الحكومة إلى البرلمان دائما لطلب الرخصة فيه تعزيز لإمكانية إعمال الرقابة السياسية وآلياتها الممنوحة دستوريا.

ثالثا: إعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح اعتمادات إضافية

إن البرلمان أثناء تأدية وظائفه الأساسية يكون مسؤولا عن التشريع وسن القوانين بما فيها قانون المالية والميزانية بوجه الخصوص وضمن مبدأ الفصل بين السلطات واحترام سيادة السلطة التشريعية، لكن وبصفة استثنائية برخصة من الدستور فإن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو دورتي البرلمان[1] وفي نفس السياق يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات[2]، إن هذه الحالات الثلاثة يمكن أن تعطي الحق لرئيس الجمهورية القيام بالعمل التشريعي كما خول له الدستور فحالة الحرب تتصهر جميع المؤسسات والسلطات في شخص رئيس الجمهورية

---

1 المادة 142 من قانون01/16 ، مرجع سابق.

2 المادة 110من نفس القانون " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات واذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا الى غاية نهاية الحرب

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع أخر له، يخول رئيس مجلس الأمة بإعتباره رئيسا لدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية

في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا " .

ولا مجال لرقابة برلمانية كحالة استثنائية عن الشرعية ومشروعية أعمال السلطة التنفيذية لضرورة وحالة الشغور لدى المجلس الشعبي الوطني هي الحالة الثانية التي لا يمكن الحديث عن الرقابة وهي قليلة الحدوث وإن كانت موجودة في التاريخ الحديث لوجود الدولة الجزائرية مستهل التسعينات من القرن الماضي، وهذا لا ينفي أنه في حالة انتخاب مجلس جديد أن يعرض عليه الأمر الرئاسي من أجل المصادقة وإن جاءت متأخرة، تبقى حالة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان وإن كانت هي الأخرى استثناء إلا أن الاستثناء دائم الحدوث[1].

ولأن مسار الدولة و المصالح العامة ذات أهمية قصوى، تتسم باستعمال وتلبية الحاجات، لا يمكنها أن تتأخر أو تنتظر حتى يجتمع البرلمان فتلجأ السلطة التنفيذية إلى إهمال المادة 142 من تعديل الدستوري الأخير، واستصدار أوامر رئاسية، وفي الواقع فإن إصدار قوانين تكميلية بهذا الشكل تمثل تشريعا حكوميا بحتا ممنوح لسلطة التنفيذية دستوريا في انتظار الرخصة البرلمانية اللاحقة أي يمكن استعمال اعتمادات مالية والإنفاق في مجالات عدة وجود رخصة برلمانية مؤقتا لأنه وبموجب نفس المادة، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له توافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إن هذا الأمر يحيل إلى أن مشروعية القانون التكميلي وعمل الحكومة معلق على شرط مفضي إلى عدم الحرية المطلقة للسلطة التنفيذية وعليها أن تعمل للبرلمان ورقابته حسابا وأنه سيأتي يوم لا محالة لتنظر السلطة التشريعية إلى ما قامت الحكومة به خلال غيابها، لأنها صاحبة اختصاص أصيل، فإن مصادقة البرلمان أو رفضه تتيح له تسليط رقابته على النفقات الإضافية، إلا أنها تقتصر على أو الرفض دون المناقشة وهذا عملا بالمادة 38 من قانون 12/16 [2].

حيث يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر الرئاسية، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل لا بالزيادة ولا حتى بالنقصان، ومنه إما أن يعتمد كقانون أو يكون لا غيا كاكتساب مراكز قانونية وعدم رجعية القانون وما إلى ذلك.

---

1 جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص35.

2 تنص المادة 38 من قانون 12/16 على مايلي : " لايمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على اتفاقيات أو معاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل، ولا محل أي تعديل تقرر كل غرفة عقب اختتام مناقشة، الموافقة على مشروه القانون او رفضه أو تأجيله " .

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة

السلطة التنفيذية متواصلة على مدار السنة تغطية للحاجات العامة وتنفيذا لقانون المالية بعد أخذ الرخصة البرلمانية عليه بداية السنة المالية ثم ولوجود أسباب طارئة أخرى اقتصادية واجتماعية جعلت منها تلجأ مرة ثانية لطلب رخصة تكميلية حتى تنهي ما بدأته إلى غاية نهاية السنة الاجتماعية أو البرلمانية.

ولقانون المالية مراحل لايمكن الاستغناء عنها أو استبعادها حيث تبدأ ترتيبا كمشروع تقديري وتتحول إلى قانون قابل للتنفيذ عبر الرخصة البرلمانية ثم يمر بمرحلة التنفيذ واستهلاك هذه الميزانية لينتهي بالمصادقة البرلمانية على ما تم تنفيذه وهذا فالمصادقة البرلمانية اللاحقة ستكون تشريعية ومالية ورقابية بامتياز من الناحية القانونية وهذا يطهر عن طريق ما يسمى بقانون ضبط الميزانية، هذا بالإضافة إلى وسائل أخرى متاحة للبرلمان لتأدية عمله.

أولا: الرقابة البرلمانية عن طريق قانون ضبط الميزانية

تحتل هذه الآلية مكانة أكبر كونها تأتي في وقت لاحق لتشريع قانون المالية وقيام الحكومة بتنفيذ هذا القانون الذي غايته في كون برنامج عمل واجب التطبيق مع تقديم عرض استعمال هذه الاعتمادات المالية خلال السنة عبر قانون ضبط الميزانية.

1/ مفهوم قانون ضبط الميزانية

قانون ضبط الميزانية هو وسيلة رقابة تضمن للبرلمان مقارنة الرخصة التي أعطاها للحكومة بداية السنة والعمليات التي قامت بتنفيذها فعلا، هذا من جهة وأما من جهة نظر الوثيقة القانونية فهو القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية فهو عبارة تقرير يبين المبالغ البتي تم فعلا تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل[1] يحتوي الحساب الختامي على إعتمادات مدرجة في الميزانية نوعا والاعتمادات الاضافية التي منحت والتجوزات المرخصبها أثناء السنة المالية والمبالغ التي أنفقت فعلا مع ذكر أسباب الفروق إن وجدت وفي الإيرادات يبين الحساب تقدير عن الميزانية لكل باب وبند من الإيرادات والمتحصل عليها فعلا والفرق بين الرقمين زيادة أو نقصا ومبررات عدم مطابقة الواقع والتقدير إن وجد[2] ، يختلف قانون ضبط الميزانية عن قانون الميزانية أو ما يسمى بقانون المالية من حيث أن هذا

1 دنيدني يحي، مرجع سابق، ص62.

2 مجدي شهاب، مرجع سابق ،ص115.

الأخير عبارة عن توقعات وتقديرات أما قانون ضبط الميزانية عبارة عن حصيلة فعلية للنفقات والإيرادات، والأول يكون بداية السنة والثاني يأتي آخرها وقانون المايلة هو عبارة عن أهداف ينتظر الوصول إلبيها أما قانون ضبط الميزانية فهو التجسيد قدر المستطاع لتلك الأهداف المسطرة، حيث تنص المادة 08 من قانون المتعلق بقوانين المالية " المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة"[1].

إن خصائص القانون الأول غير خصائص القانون الثاني فإذا كان الأول مشروع قانون يطلب الرخصة بتنفيذ المشروع المقترح والثاني يطلب الرخصة بغلق الحساب الختامي لما تم تنفيذه.

وإن كان الأول مبني على قواعد سنوية والوحدة وإمكانية التعديل البرلماني فإن الثاني وإن كانت تحكمه السنوية إلا أنه لا يحتمل التعديل لأنه تقريري.

ويكتسي طابع مناقشة قانون ضبط الميزانية طابعا تقنيا، فالتعديلات التي يتم إيداعها غالبا ماتكون هدفها تحسين و سائل المعلومات و الرقابة المالية، و يمكن للنواب بمناسبة إيجراء المداولات المتعلقة بالتصويت على قانون ضبط الميزانية تقديم ملاحضاتهم و إنتقادتهم بخصوص الممارسات التي قامت بها الحكومة، مثل إلغاء إعتمادات التي أصبحت غير ذي موضوع، أو تصحيح الإعتمادات المحددة في بنود القانون المالي السنوي، كما يمكن إنتقاد ممارسة تحويل الإعتمادات التي تسمح للإدارة بعدم إحترام الطابع المحدد للنفقات، وكذلك في تقرير الإعتمادات إما بالزيادة في حجمها أو إنقاص من قيمتها[2].

وتكمن أهداف ضبط الميزانية في تجسيد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كما أقرتها المادة 179 من التعديل الدستوري تنص على" عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية "[3]، فقانون ضبط الميزانية بمفهوم المادة السابقة له علامة مباشرة بالرقابة السياسية دون غيرها من رقابة إدارية وقضائية.

تسليط هذه الرقابة يكون عن طريق إجراء مراقبة بين الإعتمادات المقدرة والنتائج النهائية بعد إنتهاء السنة المالية، والكشف عن التجاوزات والأخطاء والانحرفات وإقامة مسؤولية على الحكومة[4]، وتجدر الإشارة أن عمليات التقدير والتنبؤ تسود الجانب التحصيري فإن مرحلة التنفيذ أن تواجه كافة

---

1 المادة 08 من قانون 15/18، مرجع سابق.

2 Christien Bigaut, Finances pubiliques droit budgetaire et lEtat, ed, Ellipses, 1995, p 129.

3 المادة 179 من قانون 01/16، ,مرجع سابق.

4 جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص56.

النتائج التي تترتب على مقارنة التقدير بالواقع[1]، بمعنى أن الاختلاف وارد لا محالة سواء بالإيجاب أو اليلب في كل الإقتصاديات في العالم ولا يعني أنه إنحراف بالضرورة فهو من بديهيات تنفيذ الميزانية.

والإستفادة من التجربة التشريعية للمالية المتوقعة والفعلية للنفقات والإيرادات من أجل استعمالها في تقدير السنوات المالية المقبلة وتقدير إحتمالات تجاوز المبالغ فيه.

2/ إجراءات المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية

كما سبق القول فإنه وبعد إنتهاء السنة المالية تعمل الحكومة والإدارات التابعة لها وباقي الهيئات الإدارية بتنفيذ عملياتها المالية بعد كل هذا تخلص هذه العمليات في نص[2] تعمد إلى إعداد وثيقة تتضمن موازنة النفقات الفعلية والإيرادات الفعلية حتى تكون فيما بعد قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية امتثالا لمادة 179 من الدستور المعدلة في سنة 2016 التي يحتم على الحكومة تقديمه في كل غرفة من غرف البرلمان وبنفس الطريقة الاجرائية وعود على بدء في إعمال أحكام القانون 12/16 خاصة كيفية تقديم الوثائق من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل مجلس الأمة لزوما وتكليف لجان المالية لتمحيص والدراسة وإعداد التقرير والملاحظات بناءا على تلك الوثائق المرفقة مع قانون الميزانية والتي يمكن حصرها في:

- يجب تقديم قانون ضبط الميزانية مرفوقا بقانون المزانية للسنة المعنية حسب المادة المادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.
- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.
- التقرير السنوي لنتائج يسمح المقارنة ما بين التوقعات والنتائج يتضمن مجموع الأهداف والنتائج المنتظرة والمحصل عليها، ويتضمن على تبرير لكل فصل على حركة الاعتمادات والنفقات المحققة[3].
- تقرير مجلس المحاسبة وهو تقرير يشمل التحقق من العمليات المالية وأن الحسابات المقدمة تعكس الوضع الحقيقي لأن هذه الهيئة تعمل عمل رقابة خارجية مستقلة وهذا حسب المادة 76

---

1 زينب حسن عوض الله، مرجع سابق ،ص297.

2 بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص185.

3 جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص62.

من نفس القانون، تسهيلا لعملية الرقابة والمقارنة ودراسة النتائج (خصائص/ عجز) التفسيرات المحتملة في تقارير ويبني الرقابة على مبادئ منها والمشابهة والالمقارنة والمنفعة ومبدأ الحالات الخاصة[1] لبناء قناعة عاملة على إثرها يتم التصويت.

3/ أثار الرقابة بواسطة قانون ضبط الميزانية

إن فتح الإعتماد في الميزانية لا يعني تنفيذ النفقات العامة مباشرة فلا بد من التقييد والالتزام إجراءات وقواعد تؤدي الهدف الرقابي على المال العام تجبنا لأي تبذير أو تحايل[2] ، الرقابة بواسطة القانون ضبط الميزانية تشكل وثيقة إثبات للحكومة على أنها قامت بتنفيذ القوانين المالية الخاصة بكل سنة ولا يعني ذلك إبراء ذمة الحكومة، إنما هو مجرد إيقاف للحسابات أي قانون إثبات الحالة المالية للدولة إثناء مدة سنة مضت[3]، وهذا بمنظور أحد ممارسي السلطة.

بينما يراها البعض الأخر على أنها لا تضمن رقابة فعالة فهي تظهر على أنها مجرد عمل من أجل تحقيق والملاحظة وهذا يتجلى في حالة عجز الميزانية وعدم تساوي إيراداتها مع نفقاتها فان المجلس الشعبي الوطني يضبط ويحدد مواطن الخلل ثم يصدر قرار يتضمن توصياته وتوجيهاته إلى الهيئة التنفيذية بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلا[4].

في حين أننا إذا ما نظرنا إليه من جهة مواجهة الأخطاء والاختلاسات إذ ان الرقابة البرلمانية بواسطة قانون ضبط الميزانية وفي منظور المراجعة والتدقيق يخفضان احتمالات وقوع الأخطاء أو محاولات الاختلاس[5].

إن التحولات الفكرية والاقتصادية تذهب إلى تحويل دور الرقابة البرلمانية من حسابية إلى الدفاتر والمستندات وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب لكنها تتعدى كل ذلك غلى محاولة تقييم نشاط الدولة المالي نفسه، ومبرره يكمن في أمرين هما:

أ/ أنه مع زيادة نشاط الدولة الإنتاجي بفعل تطور اقتصادي يقتضي زيادة الإنفاق، فالاتفاق ينبغي أن يكون منتجا.

---

1 سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي (الإقتصاد العام بيت مال المسلمين)، الطبعة الأولى ، دار العربية للعلوم و النشر ، بيروت 2001 ، ص132.

2 رضا شلالي، مرجع سابق، ص07.

3 علي زغدود، مرجع سابق، ص63.

4 جمعاسي جميلة، مرجع سابق ص63.

5 حمدي سليمان قبيلات ، مرجع سابق، ص136.

ب/ أنه مع زيادة الأعباء العامة إنما مبرره لتمويل الإنفاق العام المتزايد[1].

وبهذا الدور التقييمي لعمل الحكومة قد يترتب عنه المصادقة والتزكية حتى وإن كان مجرد إيقاف للحسابات بينما في وجه ثاني قد تكون هذه المرحلة مدعاة لإعمال لآليات دستورية وقانونية أخرى قادرة لإقامة المسؤولة على كل تفريط أو إخلال بالأهداف العامة.

ثانيا: الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الآليات القانونية الإضافية

رصد المشرع الجزائري مجموعة من الآليات الإضافية من أجل تغطية كل الجوانب والاحتياجات الوظيفية للبرلمان حتى يقوم بعمله الرقابي والسياسي على السلطة التنفيذية في إطار التعاون الوظيفي المنظم لتداخل أعمالها مع احترام مبدأ الفصل بين السلطات وقد تجلت هذه الآليات الإضافية حسب سردها من خلال الدستور في الاستجواب ومناقشة بيان السياسة العامة وما قد ينشأ عنه من لجان تقصي الحقائق.

1/ الاستجواب البرلماني

من وسائل الرقابة المخولة للبرلمان حق الاستجواب، إذ يعتبره الأستاذ الطماوي من أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة، كون هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضاءها أو تجريح سياسته[2]، وهو حق مخول لأعضاء الغرفتين يهدف إلى مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة والغاية والهدف من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في هذه القضية[3].

كما يعرف الاستجواب بأنه محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة، و يعرف على أنه العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة[4].

وهو عمل منتقد داخل اختصاص الوزير، فعمل المنتقد يرتبط هنا بالخطأ الذي يرتكبه الوزير وينسب اليه [1].

---

1 عادل أحمد حشيش مرجع سابق ،ص136.

2 سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص553.

3 مولود ديدان، مرجع سابق، ص 257.

4 اونسي ليندة، يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية و الممارسة البرلمانية، العدد الخامس، جانفي 2016 ص 208 .

1 عزيزة الشريف، الاستجواب الوزاري، نظرة تقييمية، مجلة الحقوق، العدد الثاني، الكويت، جوان 2001، ص 72 .

في حين عرفه آخرون بأنه الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو للحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة[1]، كما يعرف كذلك الاستجواب بأنه حق أعضاء البرلمان في اتهام الحكومة معاملتها أو محاسبة أحد أعضاءها عن تجاوزات أو أخطاء معينة، تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح نقاش أمام المجلس النيابي إلى تحريك مسؤولية سياسية[2]، وقد تم النص على الاستجواب في المادة 151 من الدستور التي نصت على أنه: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، وفيما يخص إجراءات الاستجواب تختلف إجراءاته عن السؤال في أنه من آليات الرقابة الجماعية أي لا يحق لعضو برلماني واحد أن يبادر به ثلاثين عضو في مجلس الأمة أو ثلاثين نائبا في البرلمان ليودع بعد ذلك في مكتب أحد غرفتي البرلمان حسب الحالة، ليقوم بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بتبليغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، وبالتشاور بين أحد مجلسي البرلمان تحدد جلسة الاستجواب في جدول اعمال وتنعقد هذه الجلسة كأقصى حد خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب (المادة 67 من قانون العضوي 12/16) [3] ، إذ يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة كهذا الغرض وتجيب الحكومة على ذلك (المادة 68 من القانون السابق) [1].

---

1 علي عباس الجناني، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعةالأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص.

2 زيان الهواري، المسؤولية السياسية في النظام الإعلامي والنظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة ،كلية الشريعة والاقتصاد 2011/ 2012، ص137.

تنص المادة 67 من قانون 12/16 على مايلي : " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، جلسة الاستجواب

تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوما، على الأكثر، الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب

يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، و يبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك " . 3

1 تنص المادة 68 من نفس القانون على : " يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجيب الحكومة على ذلك ".

كما يجب أن نشير إلى مندوب أصحاب الاستجواب يمكنه سحب الاستجواب قبل عرضه على الجلسة المخصصة لهذا الغرض، ويبلغ رئيس الغرفة المعينة الحكومة بذلك (المادة 3/67 من قانون العضوي السابق).

ونظرا لخطورة النتائج المترتبة عن الاستجواب والتي تؤدي في بعض الأحيان إلى مسؤولية الحكومة فقد أضبط بمجموعة من الضمانات أهمها: أن الوزير الموجه له الاستجواب تتاح له مدة زمنية كي يستعد لمناقشة والرد على عضو البرلمان[1]، غير انه من النص الدستوري أن الاستجواب تترتب عنه سحب الثقة من الحكومة بأكملها أو من أحد وزراءها.

ويترتب عن الاستجواب مناقشة عامة بين أعضاء البرلمان والوزير الأول أو أحد الوزراء حول موضوع الاستجواب وقد ينتهي إما بتقديم ردود مقنعة من طرف الحكومة تحضى بقبول أعضاء البرلمان وإذا ما فشل الأعضاء المستجوبين في ذلك فإنه يبقى كنقطة سلبية في تاريخ الحكومة ويبقى عبارة عن لوم وإعذار وربما كمقدمة لتقديم ملتمس الرقابة أو كمقدمة لسحب الثقة في الدول التي تأخذ بذلك، عكس الدستور الذي لا يرتب عنه سوى لوم وعتاب الحكومة.

ويختلف الاستجواب عن السؤال في أن الثاني غرضه الاستفهام والاستفسار عن الشيء أو أمر حدث لا يعلمه السائل (عضو البرلمان) في حين الأول غرضه الانتقاد والمناقشة عن أمر حدث يعلمه عضو البرلمان وهو أكثر اتساعا من حيث المواضيع التي يكون حولها إضافة إلى أعضاء المشتركين فيه، فهو ليس محصور بين عضو البرلماني أو أحد أعضاء الحكومة بل لكل عضو برلماني حق الاشتراك في المناقشة على عكس السؤال الذي يكون موضوعه محدودا ويؤدي في حالات كثيرة كما هو معمول به في العديد من الدساتير إلى مسألة طرح الثقة

2/ مناقشة بيان السياسة العامة

لم يكتفي النظام البرلماني من تسخير الوسائل والآليات للسلطة التشريعية حتى تستطيع أداء مهامها على أحسن وجه بشكل يضمن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع ومنها مراقبة موارده المالية ونفقاته العامة وضمان الجدية والصرامة في العمل التنفيذي، فقد اعتمدت دساتير البرلمانية آلية بيان السياسة العامة ومنها الدستور الجزائري.

---

1 محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص560.

فبيان السياسة العامة هو ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف الحكومة قائمة تمت المصادقة على مخطط عملها، تقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها[1]، فيحاط المجلس الشعبي الوطني عن طريق هذا الإجراء بما تحقق وبما هو طور الانجاز والتطبيق، مع تبرير وتقديم أسباب ما لم ينفذ بالإضافة إلى إعطاء رؤية استشرافية لما ستقوم به الحكومة في المستقبل[2].

ونصت المادة 98 من الدستور على أنه: "يجب أن تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيان عن السياسة العامة"، باستنطاق النص نعلم أن الحكومة ملزمة دستوريا بتقديم هذا البيان بصفة دورية كل سنة إلى المجلس الشعبي الوطني بخلاف ما كان عليه الأمر قبل التعديل، إذ كانت تنص المادة 84 من الدستور على أنه: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة "ونظرا لتخلف عن الإلزام في هذه المادة في مرات كثيرة فإن رؤساء الحكومة مرات كثيرة واصلو أداء مهامهم دون القيام بهذا الإجراء.

وعادة ما يعقب بيان السياسة العامة بمناقشة يمكن أن تختم بلائحة أو بإيداع ملتمس رقابة، كما يمكن أن يطلب الوزير الأول تصويتا بالثقة وهذا ما سنعالجه في النقاط التالية:

أ/ اللائحة

اللائحة هي تعبير عن عدم رضى أعضاء المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة للحكومة، لعدم اقناعها بمحتواه[3]. إن إصدار اللائحة ينجم عن مناقشة بيان السياسة العامة، لا يخرج عن تأييد الحكومة أو إنتقادها لنشاط الحكومة وفي هذا الإطار يمكن للمجلس الشعبي أن يختتم المناقشة الخاصة بالبيان بلائحة على أن يتم تقدم اللوائح خلال إثنان وسبعون ساعة الموالية ،وهذا ما نصت عليه المادة 98 من الدستور[1] وفي نفس الصياغ جاء نص المادة 51 /3 الفقرة الثالثة الذي

---

1 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى. دار الخلدونية ، 2006 ص260.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2002 ص167.

3 بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر مصر و فرنسا و بعض الأنظمة، الجزء الثاني، (د.ط) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012 ، ص 154 .

1 تنص المادة 98 من قانون 01/16 " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا الى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة "

يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة." يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، إن إقتراح لائحة أو أو عدة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة حق مخول للنواب إذ يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة إلا أنه يخضع لشروط حسب القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

إن كل هذه الشروط تتعلق باللوائح التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني، أما بخصوص أعضاء مجلس الأمة فإذا تم عرض بيان السياسة العامة، يمكنها إصدار لائحة تبين موقف مجلس الأمة من البيان وهذا يكون بتقدير الحكومة، وفي رأي الدكتور عبد الله بوقفة أن اللوائح تكون معدومة الأثر.

نصت الفقرتان الثانية والثالثة من المادة 98 من الدستور على أنه: "تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة يمكن أن تختم المناقشة بلائحة".

ويفهم من سياق النص أن هذه اللائحة لا ترتب أي جزاء على الحكومة، كون النص الدستوري جاء خاليا من ذلك، فهي تضم موقف لنواب من نشاط الوزير الأول وأعضاء حكومته، فإذا ما كانت بالإيجاب فإنها تعتبر بمثابة تعبير عن رضا النواب عن الجهاز الحكومي ومجهوداته، إذا ما تضمنت نقدا للوزارة فإما تكون بمثابة لوم وإنذار للوزير الأول وحكومته، فيكون هذا الموقف بمثابة مؤشر بوجود معارضة لسياسة الحكومة[1]، أما عن إجراءات تقديم هذه اللائحة فإنما تقدم خلال الاثنين والسبعين ساعة الموالية لإنهاء تدخلات النواب والمناقشة الخاصة بالبيان (المادة 52 من القانون العضوي 12/16)، وحتى يكون اقتراح اللائحة مقبولا يجب أن يكون موقعا من طرف العشرون نائبا على الأقل ليتم إيداعه من طرف مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (المادة 53 من القانون العضوي السالف الذكر) مع ملاحظة أن يؤخذ بعين الاعتبار فقط للوائح التي تمت المصادقة عليها بأغلبية أعضاء المجلس أما اللوائح الأخرى التي لم تحظى بهذه النسبة من التصويت فإنها تصبح لاغيه، إلا أن هذا اللائحة لا تشار بموجبها مسؤولية الحكومة، أنها تمثل أمر سلبي للحكومة أمام الرأي العام والإعلام بالإضافة إلى أنها تعبر عن تعكر صفو العلاقة بين الوزير الأول والبرلمان.

---

1 مولود ذبيح ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة لحاج لخضر باتنة ص191.

ب/ ملتمس الرقابة

يعد التصويت على ملتمس الرقابة أداة دستورية شديدة الحسم تسمح بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة عند تنفيذ برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي وسيلة هامة يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة فهي تقابل الحل الممنوح للسلطة التنفيذية [1]، و يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم، وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، في موجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على إعتبار أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، إذاً فملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة وهذا وفقا لما نصت علية المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من الحالات التي ينتهي مناقشة بيان السياسة العامة إيداع ملتمس الرقابة، الذي تترتب عنه استقالة جماعية لأعضاء الحكومة عملا بالمادة 4/98 من الدستور، فهو من اخطر الوسائل الرقابية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، كونه يؤدي إلى إسقاط الحكومة كليا متى استنفذ كامل الإجراءات المنصوص عليها بموجب الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

ويعرفه موريس ديفرجيه على انه: "الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة المصادقة على الحكومة أن تستقيل[2]" ويقصد كذلك بملتمس الرقابة الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة وفي حالة المصادقة فإنه على الحكومة أن تستقيل[3]، وملتمس الرقابة مرتبط بتقديم بيان السياسة العامة فمتى تخلف الثاني انعدم الأول، يجعل الوزير الأول وأعضاء حكومته في مأزق دستوري يؤدي إلى سحب لثقة ترتيب المسؤولية لذلك أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط والإجراءات، كما يعتبر آلية ملتمس الرقابة أهم و أخطر آثار التي من الممكن أن يترتب عن مناقشة بيان السنوي لسياسة العامة للحكومة [1].

---

1 احمد وافي، بوبكر لدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989،(د.ط)، المؤسسة الجزائرية للطباعة و النشر، 1992، ص 315.

2 Mourice duverger hnstituions poltiques droit constitutionnel paris puf 1973 p313.

3 دنش رياض، السلطة التنفيذية في ظل الدستور 1996، رسالة ماجيستر ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2005/2004 بدون رقم الصفحة.

1 طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصلدية و السياسية، العدد الرابع، 2010، ص 20.

وعملا بالمادة 153 من الدستور والمادة 58 من القانون العضوي 12/16 فانه لقبول ملتمس الرقابة لابد أن يوقع من طرف سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، كما لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد (المادة 59 من القانون العضوي السابق)، وقد حدد القانون العضوي الأشخاص المتدخلين في المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة في الحكومة بناءا على طلبها، ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة بالإضافة إلى نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة المادة 61 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المدلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

وحتى يتحقق ملتمس الرقابة النتائج الموجودة منه يجب أن تتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي النواب بعد مرور ثلاثة من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة (المادة 154 من الدستور) فبالنسبة لنصاب المشروط في التصويت هو نسبة مبالغ فيها تساهم في عرقلة تفعيل ملتمس الرقابة وتجعل منه إجراء عديم الفعالية، إذ يصعب تحقيق هذه النسبة من الأصوات في ظل برلمان تنعدم فيه الأغلبية البرلمانية وان وجدت فإنها موالية لرئيس الجمهورية، كما أن تلك الفترة ثلاثة أيام تسمح للنواب المعارضين أو المؤيدين لملتمس الرقابة بالعمل على كسب الدعم والتأييد لصالح الملتمس أو ضده يوم التصويت[1].

ومتى صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة فان الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية المادة 155 من الدستور.

ج/ طلب التصويت بالثقة

يمكن للوزير الأول وبمبادرة منه أن يعرض تصويتاً بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة، شريطة تسجيله في جدول أعمال المجلس وجوباً وهذا ما جاء في نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2016 [1]، ويكون التصويت على مسألة الثقة بأغلبية بسيطة، وفي حالة عدم الموافقة يقوم رئيس الحكومة بتقديم استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادة 98 و147 من الدستور حيث قبل قبوله استقالة حكومته أن يلي إلى المادة 147 التي منحته حق حل المجلس

---

1 بورايوا أحمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ،2012 ص237.

1 تنص المادة 98 من قانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري ، " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة "

الشعبي الوطني في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة إذا كانت قناعته أن المجلس هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة و عرقلة حسن سير شؤون الدولة، وتجري مناقشة طلب التصويت لفائدة الحكومة، يمكن أن يتدخل خلالها زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة و يكون التصويت بأغلبية بسيطة، فإذا صوت النائب بالثقة، فإنهم يلتزمون بمساندة الحكومة و تأييدها أما إذا صوت بعدم الموافقة على منح الحكومة الثقة، تستقيل هذه الأخيرة وجوبا، مما يؤدي إلى إمكانية نشوب نزاع بين المجلسين و رئيس الجمهورية قد يتطور إلى حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 96 من الدستور ، إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً حيث يمكن لرئيس الجمهورية التدخل بعد التصويت بعدم الموافقة على لائحة الثقة إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة و عرقلة سير شؤون الدولة

ويكون رئيس الجمهورية هو الحامي للدستور والساهر على سير مؤسسات الجمهورية بالإضافة إلى كونه صاحب برنامج سامي منتخب على ضوئه، ويرى أن الحكومة ملزمة بالبرنامج المصادق عليه في المجلس، وقبل أن ينظر في مسألة القبول أو عدم القبول لإستقالة الحكومة له أن يلجأ إلى تطبيق نص المادة 129 المعدلة بنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و التي يمكنه من تقرير حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

قد تلجأ الحكومة في ظل ظروف سياسية معينة إلى طرح مسألة الثقة على النواب حتى تتأكد من استمرارهم مساندتهم لها[1]، وقد أخذ الدستور الجزائري بهذه الآلية في المادة 5/98 إذ أجاز للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، إلا أن الوزير الأول ليس له أن يطرح مسألة الثقة متى شاء وإنما هو مقيد بتقديم بيان السياسة العامة الذي يقدمه سنويا إلى البرلمان وهذه الآلية الرقابية تضاف إلى أدوات النظام البرلماني وإن لم تجدد الجانب المالي لعمل الحكومة، إلا أن أغلبية عمل الحكومة يطغى عليه نظام الإنفاق العام والإيرادات العامة والتقييم في الحالات العادية يكون في هذا المجال، وهذا لما يمس من جوانبي كثيرة من الأموال الضخمة الموجودة والمرخص بها، تتعدد الجوانب الاقتصادية المطلوب تسيرها وتنميتها، تتعدد الحاجات العامة المطلوب سدها وكذلك تعدد الموارد المفروض تحصيل مداخليها لإحداث التوازن المالي للدولة خدمة للصالح العام، فطلب التصويت بالثقة

1 بورايوا أحمد ، مرجع سابق، ص 239 .

يعتبر وسيلة لمعرفة مدى التوافق بين الحكومة والأغلبية البرلمانية وبالرجوع إلى أحكام المادة 63 من القانون العضوي السابق[1]، فأن الوزير الأول وحده المخول بطلب التصويت الذي بناءا على طلب يسجل وجوبا لفائدة الحكومية في جدول الأعمال، بالإضافة إلى الحكومة فإنه لا يتدخل خلال المناقشة التي تناولت التصويت بالثقة إلا نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة (المادة 64 من القانون العضوي السالف الذكر) [2]وفي حالة الموافقة على لائحة الثقة بأغلبية بسيطة فإن الحكومة تستمر في ممارسة عملها دون خوف أو لبس وإذا لم تحصل على هذه النسبة فإن الوزير الأول يقدم استقالة حكومته (المادة 65 من القانون العضوي 12/16) ، إلا أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يكون أمام احتمالين فإما يقبل استقالة الحكومة وفي هذه الحالة يكون مضطر للبحث عن حكومة جديدة ببرنامج جديد تحظى برضا البرلمان، كما له حق رفض استقالة وحل البرلمان مع إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، وذلك بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري والوزير الأول على أن تجرى انتخابات في الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر (المادة 147 من الدستور والمادة 98 من القانون العضوي).

3/ التحقيق البرلماني كآلية رقابية

يعتر التحقيق البرلماني من الحقوق المكفولة دستوريا للبرلمان في مواجهة الحكومة يلجأ بموجبه أعضاء الحكومة، بالأخص إذا كانت هذه المعطيات والبيانات تثير نوعا من الشك مما يؤدي إلى عدم اقتناع وطمأنينة النواب، كما يكون التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات أو الشخصيات[1]، و يستهدف بعض الوسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيدا لاتهامه، وتجري التقاليد البريطانية على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء البرلمان للوقوف على الحقائق ذات صلة بمسائل خطيرة [2] كونها الدولة الأسبق في إنشاء لجان تحقيق بدء من عام 1689.

---

1 تنص المادة 63 من قانون 12/16 على ما يلي " يكون التسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور" .

2 تنص المادة 65 من قانون 12/16 على " يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة

في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة مع مراعاة أحكام المادتين 98 و 147 من الدستور".

1 فوزي أو صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير ، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ،1994، ص160.

2 سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص551.

يعد التحقيق البرلماني شكلا من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم اللجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة و الوثائق المتعلقة بها، و الاستفسار عن جميع ملابستها و وقائعها، كما يحق لها استدعاء المسؤولون للمثول أمامها[1].

ويقصد بالتحقيق البرلماني العملية التي تقوم بها لجان غير دائمة تتألف باقتراح من السلعة التشريعية تقوم بجميع المعلومات وتتخذ الإجراءات المناسبة للبحث موضوع تحقيق، وتنتهي بصياغة تقرير ترفعه إلى السلطة التشريعية[2] .

وقد أخذت الجزائر بهذه الآلية الرقابية منذ دستور 1976 إلى اليوم إذ نصت المادة 180 من الدستور الحالي انه بإمكان كل غرفة من البرلمان إن تنشأ في إطار اختصاصاتها في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة كما تم النص عليه.

ويعتبر التحقيق البرلماني و سيلة من أجل الحصول على معلومات [3]، و بالتالي فقد ركز هذا التعريف على خاصية من خصائصه و أهمل الخصائص الأخرى ذات أهمية، و التي من أجلها أنشئت لجنة التحقيق و هي الكشف عن الحقيقة و الوقوف على الأخطاء و السلبيات التي رافقت العمل الحكومي و التي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه، و الملاحظ أن هذا التعريف كما ذهب البعض أنه لم يوضح الإختلاف بين التحقيق البرلماني و بين وسائل الرقابة المالية الأخرى مثل الإستجواب و السؤال [1].

كما يعرفه البعض بأنه وسيلة للرقابة البرلمانية يمارسها البرلمان بواسطة أعضاءه لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية [2]، و يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد من ناحية ما إذا كان القائم بالتحقيق كامل هيئة البرلمان أم بعض أعضاءه فقط .

---

1 سعيد سيد علي، القانون الدستوري، الاستجوابات و التحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، مصر، 2009، ص 14.

2 إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، (د.ط) ،عالم الكتاب ، 1983، ص159.

3 إيهاب سلام زكي ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1982 ، ص 119.

1 George Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.j, paris 1971, p 146 .

2 محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، دراسة مقارنة تأصيلية على النظام السياسي الجزائري، (د.ط) ، (د.د.ن) ، 1987 ، ص 161.

وتنشئ لجنة تحقيق بناءا على لائحة اقتراح من طرف 20 عضوا أو نائبا، يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، يتم التصويت على اقتراح لائحة بعد الاستماع إلى أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع، ويعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أعضاء لجان التحقيق حسب الشروط والإجراءات التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة كما يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وان تعاين أي مكان وان تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق (المادة 84) [1]ما عدا تلك التي تكتسي طابع سري واستراتيجي يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي (المادة 85)[2].

ويجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق التحري، وتنتهي مهمة لجنة التحقيق بتقديم تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة كما يبلغ إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول كما يوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة، خلال مدة 06 أشهر تكون قابلة للتمديد مرة واحدة ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن

---

1 تنص المادة 84 من قانون 12/16 على ما يلي " يمكن للجنة التحقيق أن تستمع الى أي شخص و أن تعاين أي مكان و أن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 85 أدناه

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة الى الوزير الأول، طلبات الاستماع الى أعضاء الحكومة .

يظبط برنامج الاستماع الى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول

يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات و الزيادات الى إطارات المؤسسات و الإدارات العمومية و أعوانها قصد المعاينة الميدانية للإستماع اليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعومها

يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، و تتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها".

2 المادة 85 من القانون نفسه " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أي وثيقة و أخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا و استراتيجيا يهم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي.

يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه، مبررا و معللا من طرف الجهات المعنية ".

إعادة تشكيها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل 12 شهر ابتداءا من تاريخ انتهاء مهمتها عملا بالمادة 81 من القانون العضوي 12/16 [1]

وبعد أن يرسل طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة إلى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة حسب الحالة يضع برنامج الاستماع بالاتفاق مع الوزير الأول عملا بالمادة 84 من القانون العضوي السالف الذكر، وبعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها عملا بالفقرة الأخيرة من المادة 84 السابقة، وهذا مخالف لما هو معمول به في بعض النظم التي لرئيس اللجنة سلطات واختصاصات شبيهة بسلطات القاضي الجزائي وهذا الذي أخذت به بلجيكا مثلا.

كما أن لجنة التحقيق هي لجنة مؤقتة بطبيعتها، أنشأت لغرض محدد قصد إنجاز مهام محددة تستوجب التحقيق و التحري [2]، و بالتالي على اللجنة إيداع تقريرها في مدة ستة (06) أشهر قابلة لتمديد – كإستثناء– وهي مفس المدة التي أخذ بها المشرع كحد أقصى [3] .

وعليه فالتحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري لا يعدوا أن يكون أداة استعلامية يستغلها البرلمان لمتابعة نشاط الحكومة ككل.

الفرع الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية المعاصرة واللاحقة على قانون المالية

تتسم الرقابة البرلمانية المعاصرة واللاحقة بسمات ومزايا عديدة، كما انه يعاب عليهما أيضا بعض الانتقادات والتي نستوضحها كالأتي:

1المادة 81 من نفس القانون " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، و تنتهي مهمتها بايداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة لتمديد، ابتداءا من تاريخ المصادقة على اللائحة إنشائها، و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها"

2 المادة 78 من قانون 12/16 " يتم انشاء لجنة تحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أو مكتب مجلس الأمة و يوقعه، على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضو في مجلس الأمة

يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقسق و التحري

يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع الى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة و رأي اللجنة المختصة بالموضوع " .

3 Ardant philipe, lnstitutions politiques et droit constitionnel,L.G.D.j,paris 1995, p 259.

أولا: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية المعاصرة على قانون المالية

1/ مزايا الرقابة البرلمانية المعاصرة

تتميز هذه الرقابة بعدة مزايا أهمها الأتي:

- يتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال والتصرفات ويتابع خطوات التنفيذ.
- هذا الأسلوب من الرقابة يتطلب توافر المعلومات والبيانات والتقارير المالية اللازمة وتوفير الوقت وتنظيم تقارير المتابعة على النفقات أو الإيرادات التي تقدم إلى جهة المتابعة في فترات زمنية لتتمكن هذه الجهة من اكتشاف المعوقات التي يمكن أن تحدث واتخاذ الإجراءات الوقائية حيالها.
- كما تتميز هذه الرقابة بمقدرتها على كشف الأخطاء والانحرافات حال وقوعها، وتحديد أسباب ضعفها، ورفع الحلول المناسبة لها[1].

2/ عيوب الرقابة البرلمانية المعاصرة

هذه الرقابة لا يوجه إليها عيوب أو انتقادات تذكر، وان كان يوجه النقد للقائمين عليها إذا انحرفوا على المسار الرقابي الصحيح، وسيطرت عليهم أهواءهم وأغراضهم الشخصية، أو كانوا غير قادريين على ممارسة أعمالهم من الناحية الفنية، إلا أن هذا النقد يمكن تفاديه بان يتم تدريبهم لتنمية مهارتهم وإمكانيتهم وان يتم تعينهم من ذوي الكفاءات الفنية[2].

ثانيا: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية

1/ مزايا الرقابة البرلمانية اللاحقة

تتسم الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة بسمات ومزايا عدة نذكر أهمها كالأتي[3]:

- هذا النوع من الرقابة يسهل معه مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة وجدية كما أنه يساعد على كشف ما قد يقع من مخالفات أو أخطاء فنية.
- ومن مزايا هذه الرقابة أنه يتوافر لها من الوقت ما يكفي لإتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون أن يترتب على ذلك عرقلة النشاط الذي تقوم به الدولة.

1جيهان عبد اللطيف الرفاعي، مرجع سابق ، ص37.

2 جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، مرجع نفسه ، ص 38.

3 المرجع نفسه، ص40.

- تتميز الرقابة اللاحقة بالشمول والمقدرة على اقتراح التعديلات التغييرات التي تعبر خطوة بناءه للإصلاح وذلك على ضوء تكرار الملاحظات والتوجيهات في أكثر من جهة فضلا عن أن هذا الرقابة تحقق ما يسمى "برقابة الأداء أو الانجاز" وهو ما لم تحققه الرقابة السابقة على التنفيذ.
- تتسم هذه الرقابة بان الرقابة الخارجية اللاحقة لا تؤدي إلى تدخل الجهة القائمة بمهمة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية، حيث أن مجرد العلم بوجود هذه الرقابة سيدفع المسئولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة والحذر في تنفيذ الموازنة العامة وذلك بالحرص على تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية، مما يؤدي إلى منح الكثير من المخالفات التي كان من الممكن حدوثها.
- تتميز الرقابة اللاحقة بعدم إطالة الإجراءات اللازمة قبل صرف مبالغ النفقات وتسهيل سير المرافق العامة.
- تعتبر الرقابة اللاحقة أداة فعالة لمتابعة وتقييم أعمال الإدارة، وتساعد على دقة وتحديد المسؤوليات ومحاسبة المخالفين، كما أنها تترك للإدارة متسعا من الوقت لانجاز الأعمال الموكلة إليها على وجه السرعة.
- هذه الرقابة تقوم على أساس فعلي حيث تتم بعد التنفيذ، وبالتالي فهي أقدر على اقتراح الملاحظات التي قد تقع مستقبلا.

2/ عيوب الرقابة البرلمانية اللاحقة[1]

على الرغم من المزايا التي تتمتع بها الرقابة اللاحقة كما أشرنا سابقا، إلا أنه قد وجه إليها العديد من الانتقادات تتمثل فيما يلي:

- من أهم الانتقادات التي وجهت للرقابة اللاحقة أنها لا تكشف الأخطاء والمخالفات المالية التي تحدث عن عمد أو إهمال أو قصور إلا بعد أن يكون المال العام قد تم إنفاقه بالفعل وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب يقلل من وقوع المخالفات، إلا انه لا يمنع من ارتكابها، إنما يقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها.
- وفقا لأسلوب الرقابة اللاحقة فإن اكتشاف المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها مما يرتب عليه تغيير الشخص المسئول، إما لانتقاله إلى وظيفة أخرى أو إحالته للتقاعد، مما يقلل من أهمية الرقابة.

---

1 جيهان عبد اللطيف الرفاعي، مرجع سابق، ص 40 .

- من عيوب هذه الرقابة أنها عادة ما تتأثر بما وصلت إليه الرقابة السابقة من الأجهزة الرقابية المختلفة لاسيما إذا كان يقوم بكل نوع من الرقابة جهاز مستقل عن آخر[1].

وإن كلا من الرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة على قانون المالية صورا مكملة لبعضها البعض ولا يمكن الأخذ بنوع دون الأخر، يجب الجمع بينهما بحيث يخدم ذلك المصلحة العامة ولكي تتحقق رقابة مستمرة ودائمة تمنع العبث والتلاعب والانحراف بالمال العام يجب منح القائمين على الرقابة الاستقلال التام عن الجهات التي يراقبونها، كما يجب وضع أنظمة ضوابط تمنع في الازدواجية في العمل الرقابي أي الخضوع لجهتين رقابيتين في وقت واحد.

المبحث الثاني

محدودية السلطة الرقابية للبرلمان في المجال المالي

إن الدور الذي يلعبه البرلمان بغرفتيه وعلى امتداد العصور والتي وجدت فيها مشاركة شعبية وسياسية كان ولا زال متأرجحا في تأدية الوظيفة السياسية بمدلولاتها التشريعية والمالية والرقابية بين الأداء الحقيقي والأداء الشكلي أمام تنامي وتزايد الهيمنة على كل الأصعدة لسلطة التنفيذية، مما جعل أداء السلطة التشريعية يتقهقر ويضعف على الرغم من وجود مختلف الوسائل والآليات في يدها وهذا ما دفعنا إلى تسليط الضوء على تلك المحدودية والضعف في أداء العمل الرقابي **(المطلب الأول)** بالإضافة إل الخوض في المظاهر العملية التي تؤدي دائما إلى الحد من تأدية الوظيفة البرلمانية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

المظاهر القانونية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي

بالنظر إلى التنظيم القانوني لعملية الرقابة البرلمانية على قانون المالية وبالرغم م الوجه الظاهر لمنحها تلك الآليات إلا أنه ومن زاوية أخرى نجد قيودا وحدودا وضعت ضمنيا داخل أغلب الدساتير بما فيها الدستور الجزائري وهذا ما يوسع المجال أمام السلطة التنفيذية، وإدراج آليات رقابية دون البحث في تطويرها وترتيب الجدية في آثارها دستوريا تنظيميا، حتى تخدم الغرض الذي استحدث لأجله وهذا ما يظهر من خلال تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية **(الفرع الأول)** وعدم فعالية الآليات الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية **(الفرع الثاني)**.

1جيهان عبد اللطيف الرفاعي، مرجع سابق، ص42.

الفرع الأول: تقييد البرلمان لمناقشة قانون المالية لسنة

إن مناقشة البرلمان لقانون المالية في مظهره العام هو سلطة للرقابة البرلمانية في منح الترخيص لسلطة التنفيذية من أجل مباشرة تنفيذ مشروع القانون الذي أعدته وقدمته للمصادقة، فقد نصت جميع دساتير الدول على تخويل البرلمان الاختصاص المالي إلى جانب وظيفة التشريع[1] ، لكن في مظهر قانوني حد من هذه السلطة وضيق الخناق عليها وهذا عبر القانون نفسه الذي منحها هذه السلطة من هذه المظاهر المؤيدة كمحدودية الرقابة تحديد الوقت ومدة معينة للعمل البرلماني ثم الجمعة التي يمكنها منح الترخيص بالتوازي مع البرلمان ونظام الغرفتين ومدلولاته في اتخاذ القرار وصولا إلى حق التعديل والتغيير في الميزانية العامة للدولة من طرف أعضاء الغرفتين.

أولا: تقييد دور البرلمان من حيث المدة في إعطاء الرخصة

من خلال المادة 138 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016 [2]، فإن البرلمان مجبر على المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه لدى البرلمان بغرفتيه وينظم القانون العضوي 12/16 تقسيم هذه المدة بين الغرفتين سبعة وأربعون 47 يوما لدى المجلس الشعبي الوطني وعشرون20 يوما بمجلس الأمة وثماني 8 أيام على مستوى لجنة متساوية الأعضاء.

وإن حرص الدستور في تحديد مدة زمنية للمناقشة البرلمانية وإن كانت من الناحية العملية يخدم استمرار سير المرافق العمومية بشكل عادي ومنتظم وذلك بتمويلها بالاعتمادات المالية المطلوبة لضمان حسن سيرها، وبالتالي فإن الإطالة في المناقشة قد تعرقل عمل مختلف مرافق الدولة.

إلا أن تحديد مدة المناقشة و الآثار الناجمة عن هذا التحديد لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية حيث لا يمكن للبرلمان وخلال تلك المدة القصيرة من دراسة ومراجعة مشروع قانون المالية فصلا فصلا وبابا بابا، ومنه في الرقابة ستكون سطحية غير ملمة بكل الجوانب مقارنة بالسلطة التنفيذية والتي تملك الوسائل البشرية الدائمة في مناصبها مع كثرتها وتعاونها والمدة التي تفوق السنة من أجل إعدادها وهي التي تملك الخبرة والتجربة بالرغم من ذلك تخطئ التقدير وتطلب اعتمادات إضافة خلال السنة، فما بال السلطة التشريعية التي بالرغم من قلة الوسائل البشرية والخبرة

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 116 .

2المادة 9/138 " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه وفي حالة عدم المصادقة في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ".

الفنية فيطلب منها مراجعة آلاف الحسابات في مدة 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني أو 20 يوما بالنسبة لمجلس الأمة.

ثانيا: تقييد الدور البرلماني من حيث منح الترخيص

يتجلى تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص في الأساليب الدستورية في اعتناق الدولة نظام الثنائية البرلمانية من جهة وإمكانية انتقال الإذن بمنح الترخيص إلى رئيس الجمهورية بما لا يجعل للبرلمان من أهمية كبيرة من منح الترخيص وبذلك تأزيم الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني أو حتى مجلس الأمة هو الآخر[1].

1/ نظام الثنائية البرلمانية للتخفيف من حدة الرقابة البرلمانية

حيث أن المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و بداية منه بالتحديد حيث أقر لكل من الغرفتين النقاش والتصويت، وقد اشترط لتصويت مجلس الأمة أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يمر القانون على لجنة متساوية الأعضاء.

ولأن مجلس الأمة جعل وسيلة لتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية ويعمل نظام الغرفتين على منع اصطاد السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، ويخفف من حدة النزاع[2] وبالنظر إلى فكرة الثلث الرئاسي في قلب الموازيين عند تصويت مجلس الأمة و الذي يفوق عدده الربع المتبقي وبمعنى أنه لا وجود لثلاثة أرباع ما لم يكن بينهم عدد من الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما يبين عدم صحة مبررات ضمان مسار العمل تشريعي واعد واستقرار المؤسسات حيث أدت الازدواجية إلى تعميق الفهوة بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) من حيث فقدان التوازن المنشود لمل في ذلك من تجزئة الهيئة التشريعية بهدف إضعاف فعالية البرلمان أدى غلى المدمن الصلاحيات الدستورية للبرلمان[1]، فمصير الرخصة إذا قرر المجلس الشعبي الوطني رفضها عند التصويت يمكن أن يصوت مجلس الأمة لها وتحكم المادة 138 الفقرة الرابعة بتمرير موضوع الخلاف اللجنة المتساوية الأعضاء، ومنه فالغرفة السفلى ليست صاحبة الكلمة الأولى في منح الترخيص.

---

1 جمعاسي جميلة ، مرجع سابق، ص37.

2 مزياني الوناس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجيستر ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011، ص 37.

1 المرجع نفسه ، ص 68.

2/ انتقال الإذن بالترخيص من البرلمان إلى رئيس الجمهورية

إن الإذن بالترخيص لسلطة التنفيذية بمباشرة قانون المالية بصورة خاصة، منوط بالبرلمان صاحبة الاختصاص الأصيل، لكن تعدد الحالات أين يمكن لرئيس الجمهورية فيما أن يرخص أو يشرع بأوامر رئاسية، نذكر منها الحالتين المذكورتين في المادة 138 السالفة الذكر، وهي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة والذي يتم تأكيده بالقانون العضوي 12/16 في المادة 44 يوضحه ونجده في كل مناسبة قانونية من ذلك دليل النفقات الذي يصدر عن وزارة المالية نفسها ويقرر تحت فصل قانون المالية السنوي ما يلي:

الوضعيات الخاصة التي تسمح بتأجيل التصويت على قانون المالية "في حالة عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المجدد، يقر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

والحالة الثانية بموجب المادة 142 من الدستور والتي تخول إلى رئيس الجمهورية التشريع بأوامر رئاسية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

وكما هو موضح أن السلطة التنفيذية مخارج ووسائل كفيلة للإفلات من الرقابة المشددة أثناء مناقشة مشروع المالية وقدرتها على إفتكاك الترخيص بعدة وسائل.

ثالثا: تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل

"لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية...."[1] وقد جاءت هذه المبادئ الدستورية على أساس الحد من إسراف أعضاء البرلمان في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية وتفسد نظام الموازنة الدقيق بين الإيرادات والنفقات الذي سهرت على ضبطه الحكومة حين إعداد المشروع. فيظهر هنا تأكيد الدساتير خدمة لمصلحة التوسع في النفوذ للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ويظهر بشدة الحد من رقابة البرلمان المرة الأولى بانتزاع حق إعداد القانون والذي يعتبر حقا أصيلا والمرة الثانية بمنعه من أي تعديل، وبهذا يقيد من دوره الرقابي. من خلال قراءة نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السالفة الذكر نلاحظ أن المشرع الجزائري ذكر حالة واحدة في المادة و المتعلقة بإقتراح النواب مع العلم أن الفرق بين الإقتراح و التعديل كبير، بحيث أن الأول متعلق باقتراح نص موجود أما التعديل فيتعلق

---

1 تنص المادة 139 من قانون 01/16 على مايلي : "لا يقبي اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من نفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها ".

بإثراء النص محل مناقشته بتعديلات النواب، حيث يقصد من مصطلح الإقتراح كل إقتراح و كل تعديل من جانب النواب، إن الغرض من ممارسة حق التعديل قد يكون ليس إدخال تعديلات فعلية للنص، و إنما فرصة للنواب أو الحكومة لتقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين[1]، كما توفره هذه الطريقة من ربح للوقت و اختصار الإجراءات، قد منح المؤسس الدستوري، من حيث المبدأ حق التعديل لكل من الحكومة والبرلمان بمعنى أنه يكون من حق الحكومة أن تتقدم بإقتراحات ترمي إلى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان[2]، كما أنه من أعضاء الهيئة التشريعة كذلك اقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود تتمثل في :

1/ رفض التعديلات التي لم تعرض على لجنة مختصة

المقصود بلجنة مختصة تلك التي يعينها الأمر أي اللجنة التي درست مشروع أو اقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل، إذا كان تعديل مقترحات و مشروعات القوانين حقا مشتركاً بين أعضاء الحكومة و البرلمان، إلا أن الدستور أعطى لهذه الأخيرة الحق في أن تعترض على التعديلات " التي تعرض أولا على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، و بذلك تتمكن السلطة التنفيذية من التغييرات التي يطالب بها البرلمانيون خلال المداولات، في أن الحكومة تكون حرة في اقتراح ما تشاء من التعديلات "[1] ، دون أن يحدد من سلطاتها في هذا الصدد أي قيد أو شرط، لا شك أن اتجاه ما ينبرز لأن من النادر أن تكون مثل التعديلات والاقتراحات التي تقدم خلال الجلسة مدروسة بشكل كاف و إنما يسودها بعض الأحيان عدم الدقة مما يعرض التشريع إلى هفوات يمكن تجنبها بالدراسة التي تجريها اللجنة المختصة حول التعديلات التي تعرض عليها[2].

2/ رفض المقترحات و التعديلات المكلفة لمالية الدولة

تعتبر كل الاقتراحات و التعديلات التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية أو خلق نفقات جديدة حيث نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تكون غير مقبولة فتحت أمام السلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا في ظل شروط معينة، بحيث يجب أن تقدم هذه التعديلات من

---

1 محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم ، عنابة ، 2003 ، ص 103 .

2 دنيدني يحيى ، مرجع سابق ، ص 105 .

1 محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق ص103.

2 يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 140 .

طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو يقدمها من طرف عشر من أعضاء البرلمان كما يملك السلطة لتقدير قبول التعديلات أو رفضها مكتب المجلس الشعبي الوطني.

3/ رفض التعديلات التي لا يقدمها (10) نواب :

توجب المادة 61 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يقدم من طرف 10 نواب أي وجوب توفر النصاب القانوني و هو شرط قاسي يعيق في التعديلات المبادرة القانونية المقدمة أمامهم وقد تم تصنيف على النواب من حيث المدة ، بحيث أن يودع اقتراح التعديلات في المدة الزمينة القصيرة نسبيا[1].

إن قاعدة المرجعية التي بواسطتها يتم تقديم مدى فعالية المالية لأي تعديل تأسس بواسطة الحق الثابت الموجود سابقاً لمقتضى النصوص القانونية، وأحيانا عن طريق النص محل مناقشة فهذا النص يصلح أن يكون قاعدة مرجعية بالنسبة للمالية العمومية، وبالتالي فإن هذه التعديلات و الاقتراحات البرلمانية التي تجعلها أقل تكلفة تعتبر مقبولة، حتى و إن كانت بالنسبة للحق الثابت، ترفع في قيمة الأعباء الثابتة أو تخفيض الموارد العمومية، ويرجع سبب هذا التنفيذ محل النواب لأسباب انتخابية إلى تخفيض الضرائب أو رفع من حجم النفقات تاركين الحكومة مهمة اتخاذ مصادر جديدة لتمويل النفقات التي بادروا بها أو تعويض الموارد المنخفضة .

الفرع الثاني: عدم فعالية الآليات الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

بعد ما اتسم الدور الرقابي للبرلمان أثناء المناقشة والتصويت على قانون المالية بمروره من عنق الزجاجة بعد ما عمل بالتحييد والتضييق والتقييد فيما بقى من الآليات الأخرى فقد واجه نفس المصير حرية الوظيفة الرقابية لهذه الوسائل والمتمثلة في قانون ضبط الميزانية، التحقيق البرلماني، الاستجواب وبيان السياسة العامة، وهذا عبر تفريط القانون في ترتيب الجزاءات على إثرها أو بمناسبتها حتى تكتسي ثقلا أما ما اكتسبته الحكومة من سلطات ووسائل قانونية تجعله في درجة أعلى من البرلمان.

أولا: مواطن ضعف الآلية الرقابية عن طريق الأسئلة البرلمانية

بالرغم من أهمية آلية السؤال البرلماني إلا أنه لم يثبت بعد الفعالية المرجوة منه في مجال الرقابي، كونه الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف اغضاء البرلمان، و لم يتمكن من تحريك أي نوع من انواع مسؤولية الحكومة إلا أنه أثبت فعالية أكبر من مجال إنماء و بناء برنامج حكومي وفق ما

1 يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 141 .

يتناسب مع متطلبات الشعب [1] و بالتالي فان الأسئلة في مجملها لا تكمن إلا في مجرد وسيلة استعلامية لتوضيح وجهات النظر و نقل انشغلات المواطنين الى الى الجهاز التنفيذي، وعليه لم يصل السؤال بعد الى درجة التأثير في الحكومة و احاطتها برقابة برلمانية جدية [2]، كما أن التحديد الدستوري لآجال الرد عن الأسئلة من طرف الحكومة يبقى عديم الأثر لأنه لم يقترن بجزاء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة، كما أن تخصيص جلسة أسبوعية لرد على الأسئلة لم ترقى بعد لتقوية الرقابة البرلمانية وهذا بالمقارنة مع معظم الدول الغربية، و مثال ذلك نجد فرنسا مثلا تبرمج ثلاثي جلسات أسبوعية للحكومة أمام البرلمان لإجابة على الأسئلة البرلمانية [3] .

إن الأسئلة البرلمانية بما فيها الشفوية والمكتوبة لا تغدو إلا الى وسائل للاستفسار وطلب التوضيح وتأكيدا على الحكومة بالالتزام بخطة العمل المصادق عليه، فقد نصت المادة 152 من الدستور ولن ترتب عليها أي جزاءات وغاية ما قد نصل إليه هو تحول السؤال إلى مناقشة عبر المجلس.

والملاحظ بأن الأسئلة بنوعيها لم تصل يوما إلى الإقرار الفعلي لمسئولية الحكومة وإجبارها على الاستقالة، كما أن أغلب الردود الحكومية تتميز بالعمومية مما لا يبقي أهمية للسؤال كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[1]، يتأخر أعضاء الحكومة في الاجابة على أسئلة النواب بحجة جمع المعلومات حول موضوع السؤال الأمر الذي من شأنه أن يفقد السؤال أهميته وما ساهم في تنامي هذا العائق هو غياب الجزاء في حالة تحرك الحكومة في الاجابة عن أسئلة النواب على الرغم من أن الاسئلة المكتوبة فد حدد لها الدستور أجل ثلاثين (30) يوما، من أجل الرد عليها، و هي كافية و لو أن هذا الاجل يبقى دون فعالية، في غياب الجزاء الذي يمكن أن يترتب عن عدم احترامه من طرف

---

1 شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية و الكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق، 2013/2012 ،ص 315.

2 عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد الثالث و العشرون، جويلية 2009، ص 23 .

3 مولود ديدان ، مباحث في قانون الدستوري و النظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (6 مارس 2016) و النصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، طبعة 2017، ص 373.

1 بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص19.

أعضاء الحكومة، الأمر الذي من شانه افراغ السؤال من محتواه [1] ، و قد عبر الكثير من النواب عن هذا الانشغال في الكثير من المناسبات.

كما انه في الكثير من الأحيان يقدم أعضاء الحكومة للنواب أجوبة غير مقنعة، عن الأسئلة الموجهة لهم من طرف البرلمان، سواءا كانت مكتوبة أو شفوية و قد أثبتت الممارسة البرلمانية احتجاج الكثير من النواب على عدم اقتناعهم بالأجوبة المقدمة لهم من طرف اعضاء الحكومة و قد غير ذلك النائب محمد شعرة تقوية " أننا سئمنا من هذه الاجوبة الخنشبية الشكلية ، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة للمواطنين فيأتي السادة الوزراء باجابات عابرة مبنية كلها على احتمالات مستقبلية " ، كما أن عدم دقة النصوص القانونية ادى الى تملص الحكومة في الكثير من المرات من الاجابة عن الأسئلة، وأهم مثال على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ ايداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية، وتاريخ مناقشة إذا يصل الفارق الزمني أحيانا كثيرة الى سنة، وهذا من شانه التأثير سلبا على قيمة الأسئلة، أن مرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال [2]، وعدم ثقة النائب و حتى الشعب. "

فإذا كانت من حق النواب طرح أسئلة بنوعيها الكتابة الشفوية، لأجل الاستلام و الاستفسار من الامور لكن دون تحقيق الهدف المنشود، خاصة إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة غير وارد إطلاقا امام هذه الآلية و يمكن إرجاع ذلك الى

– إنعدام الجزاء على عدم إلتزام أعضاء الحكومة بإحترام الآجال القانونية للرد على الأسئلة اعضاء البرلمان و هو مال يترك النواب يترددون في توصية الأسئلة لعلمهم أن الوزير قد يجيب او يتمتع عن الاجابة دون ان يكون لهم الحق في المطالبة و إرغامه عن ذلك لانهم لا يملكون آليات قانونية تمكنهم من ذالك[1]، و قد اثبتت الممارسة البرلمانية تأخر عددي من الوزراء في الرد.

كما قد يسجل أيضا الغياب سواء من أعضاء الحكوة عن جلسات الاسئلة بسبب إلتزامات مبرمجة مسبقا أو بعض أصحاب الاسئلة الشفوية و إن كانت إمكانية الاجابة واردة طبقا لما إستقر عليها التطور البرلماني.

---

1 عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 85.

2 عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص141.

1 سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر 1984، ص399.

عدم إستقصاء الشروط المطلوبة في السؤال مما يؤدي الى غموضها أو بإعادتها الى أصحابها خاصة ان اهم خاصية هي الاختصار الى شكل موجز و ان ينص على الموضوع المطلوب الاستفسار عنه فقد أصبح السؤال وسيلة إعلامية دعائية لاعضاء البرلمان بإتجاه الرأي العام أي الحملة الانتخابية عندما تقترب الانتخابات الشيء الذي جعل أهم ميزة هي الإطالة بدل الإختصار والإيجاز.

وإنعدام الاثار التي تترتب على الاجوبة غير المقنعة على الاسئلة الموجهة سواء كانت مكتوبة أو شفوية إذ إكتفى بالنص عن فتح مناقشة و التعقيب من عضو المجلس دون إمكانية إصدار أي لائحة قد تقيم مسؤولية سياسية للحكومة ناهيك عن الامتناع عن الاجوبة خاصة إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد فهذه الذريعة يختفي وراءها الوزراء و يتحججون بها للتهرب من الاجابة، الشيء الذي يفقد السؤال فعاليته و محتواه، و إن كانت ضرورة إصلاح الوضع مستوجبة في ترتيب الجزاء أو حالة عدم الرد بإمكانية تحويل السؤال الى استجواب مع ممارسة ضوابط وشروط الطلب من العضو السائل طرحه و عند تحويل السؤال الى استجواب في ذات الجلسة التي تمت فيها الاجابة.

وانعدام جزاء الذي ترتيب على تجاوز المدة المطلوبة أورفض الاجابة أو جواب غير مقنع يؤدي الى نقص الممارسة في تقديم الاسئلة ما دامت النتيجة حتمية هي إما الاجابة بصفة سطحية أو غير مقنعة أو الامتناع عن الرد بمعنى ان آلية الرقابة عن طريق الاسئلة البرلمانية الشفوية و الكتابية لا يمكن ان تستخدم بأسلوب يسمح بالرقابة دائمة ومستمرة على الحكومة إن استعملت فقد تفقد فعاليتها و هدفها المنشود إذ ما قورنت بالتجارب البرلمانية المقارنة [1].

و مما سبق يبين أن هذه الألية لا تستعنل بالشكل الجيد من طرف النواب و أعضاء البرلمان رغم كونها الألية الأكثر إستعمالا من بين الأليات الرقابية الأخرى، مما يتطلب تطوير استخدامها وحبذا لو يعمل البرلمان على تدغيم هذه الألية بإدراج نوع الأسئلة الأنية نظرا لأهميتها وهذا الأمر لا يخص الجزائر فقط فبالمقارنة بين البرلمانات العربية و البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة، تبين أن البرلمانات العربية لا تستخدم السؤال كألية لرقابة إستخداما كافيا، و ذلك سواء من الناحية العددية أو من حيث تنوع الموضوعات و تعددها،رغم كونه الألية الرقابية الأكثر إستعمالا من قبل النواب العرب .

---

1 وليد شريط،.السلطة التشريعية من خلال النظام الدستوري الجزائري ،أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، 2012/2011، ص345.

ومن عوائق ممارسة ألية السؤال مسألة الإجابة عليه من طرف عضو الحكومة، و التي تبرز في صورتين :

الأولى : تتمثل في ظاهرة التأخير في الإجابة عن الأسئلة الشفوية في الجزائر و المطروحة من طرف الغرفة الأولى، وإن كان وزير العلاقات مع البرلمان أرجع ذلك إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني مؤكدا أن أزيد من 90 بالمئة أو أكثر من الأسئلة الشفوبة المبرمجة تم الإجابة عليها في وقتها، رغم ذلك لا ينكر تأخر بعض الوزراء عن الرد بسبب عوارض طائلة [1]، لكن لايمكن إعتبار مكتب المجلس الشعبي الوطني هو المسؤول وحده عن وضعية التأخير في الإجابة، وذلم لأن القانون منح للحكومة دور في داخل ايجراءات الأسئلة، و الوزارة المكلفة بعلاقات مع البرلمان خاصة، مما يجعل المشكل يتعلق بضرورة تنسيق بين المجلس و الحكومة من خلال الوزارة المعنية خاصة [2] .

أما الثانية : فهي مشتركة بين البرلمنات العربية و البرلمنات في الديمقراطيات الغربية، حيث بغض الدراسات التي أجريت توصلت الى ملاحظة ظاهرة إتسام أجوبة الحكومات بالعمومية و الإبتعاد عن إعطاء معلومات جديدة، و تجنب التطرق الى موضوعات حساسة خاصة على المستوى الوطني، الأمر الذي إدى الى أن كان أحد المحاور الرئيسية من محاور الإنتقادات التي و جهتها تقرير " سكوت" الشهير الى الحكومة البرطانية بخصوص الثقافة التعميمية و حقائق الناقصة التي طبغت الأجوبة التي قدمتها تلك الحكومة حتى بداية التسعينات .

إضافة الى ماسبق فإن من أهم عوامل نجاح ألية السؤال الشفوي أساسا هو حضور نواب وأعضاء البرلمان و أعضاء الحكومة الجلسات المخصصة له، غير أن بغض النواب يشتكي من غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة، كما أن رؤساء الحكومات لا يحضرون جلسات الأسئلة الشفوية في الجزائر [1] ، عكس ماهو موجود في فرنسا من يتولى الوزير الأول شخصيا

---

1 بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار،عنابة، 2007/2006، ص 119 .

2 بالرجوع الى المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 يناير 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان أسندت لهذا الوزير في المادة الأولى مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان، وفي المادة الثانية مهمة تنفيذ و تنسيق الأعمال الرامية الى ترقية العلاقات بين الحكومة و البرلمان و دعمها، و في المادة الرابة الفقرة الرابعة يتولى مهمة تنظيم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية و المكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، و كذلك الأجوبة الخاصة بها، و فقا لأشكال و الأجال المحددة، أنضر ج.ر للجمهورية الجزائرية، عدد 04 لسنة 1998.

1 بوسالم دنيا ، مرجع سابق، ص 120 .

حضور جلسات الأسئلة للحكومة ابتداءا من جوان 1997، و الذي سجل أكثر من 180 رد وبحضور شخصي في الفترة التشريعية المنتهية في 2002 [1] .

ثانيا: مواطن ضعف آلية الرقابة عن طريق قانون ضبط الميزانية

تتميز الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية بواسطة قانون ضبط الميزانية بأنها رقابة شاملة، كما تعتبر رقابة متأخرة تأتي في مرحلة أخيرة حيث تكون عمليات التنفيذ قد تمت بشكل نهائي فتأخر الحكومة في هذه الحالة عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية لا يخالف فقط القواعد الدستورية الواردة في المادة 179 من التعديل الدستوري، التي تقتضي بموجب أن السنة المالية تختتم بالنسبة للبرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة مالية معينة، و إنما يساهم إلى درجة كبيرة في تعطيل العمل الرقابي داخل المؤسسة التشريعية، فبدون وجود قانون ضبط الميزانية، لا يمكننا الحديث عن رقابة برلمانية لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية، بحيث لا يوجد طريقة أخرى يمكن أن تبين مسارات الاعتمادات المالية ، نتيجة السنة المالية غير أن هذا القانون الذي يعتبر الأداة الوحيدة و الناجحة و التي تبين للبرلمان كل تقصير أو اهمال من جانب السلطة التنفيذية.

وعن أسباب هذه التأخيرات فيمكن أن يكون سبب التقصير من قبل البرلمان و عدم اهتمامه بمناقشة مشروع ضبط الميزانية بحيث أن طرح المشروع على مكتب البرلمان لا يغني التصويت الأخير عليه و مناقشته نظراً لعدم وجود الزامية على البرلمان للتصويت عليه في مدة محدودة على خلاف ماهو عليه الحال في قانون المالية السنوي ، فيجب أن يتم تشجيل قانون ضبط الميزانية في نفس المدة التي تكون فيها الحكومة المعنية بالتنفيذ في إطار مزاولة العمل وإلا انقضى المعني من التصويت عليه لأن هدف القانون هو إثارة المسؤولية للحكومة [1] ، و التي في حالة عكسية أين يتم التصويت على قانون ضبط الميزانية للسنوات الأخيرة التي تكون الحكومة المعينة بالتنفيذ قد انتهت مهامها و حلت محلها حكومة أخرى فإن عقوبة سحب الثقة من الحكومة تكون نظرية أكثر منها حقيقية نظراً لأن الحكومة قامت بسحب الثقة، لم تعد موجودة فلا يمكن القيام بسحب الثقة من الحكومة الحالية، على أساس اختلاسات لم تقم بها و حتى و إن قامت الحكومة بإيداع مشروع قانون

---

1 Rullier Bernard: « Le parlement sous la onzième législature 1997-2002 », Revue Française de droit constitutionnel, N 54, 2003,p 431 .

1 لخطيب نعمان ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، طبعة سابعة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2011 ، ص 385 .

ضبط الميزانية، في الوقت المحدد لها في الدستور أي في نهاية السنة المالية فإن الممارسة أثبتت عدم الاهتمام الواضح للنواب في دراسة مباشرة عقب تقديم مكتب البرلمان، بحيث أن فترة تقديم القانون تختلف تماما عن الفترة التي تناقش فيها، و هذا ما أدى بالحكومة هي الأخرى في التأخر عن تقديم هذا المشروع في الوقت المناسب، المادة 179 من التعديل الدستوري[1].

صحيح أن البرلمان يملك السلطة لرفض التصويت على قانون ضبط الميزانية و بالتالي رفض المصادقة على الاعتمادات التي صرفت فعلاً، و إذا كان هذا الرفض ممكنا من الناحية القانونية، إلا أنه يبقى بدون جدوى من الناحية العملية على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن العمليات المالية سبق تنفيذها و لذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى توجيه اللوم إليها[2]، وما يمكن استخلاصه أن الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العمومية تعتبر عديمة الأثر.

إذا كان قانون ضبط الميزانية هو وسيلة رقابية لاحقة لتنفيذ مشروع المالية وسببا وجيها لمحاسبة الحكومة على التقصير أو المخالفة إلا أن المشرع الجزائري لم يحطها بعوامل النجاح، مع إهمال يقابله من غرف البرلمان وهو باحترام الآجال من البديهي معرفة أن أجل مناقشة قانون ضبط الميزانية يكون آخر السنة المالية وقد أقرت المادة 179 من التعديل الدستوري الأخير على أن تقدم الحكومة عرضا عن استعمال الاعتمادات التي أقرتها كل سنة، لكن في المقابل لم تقرر آجالا تحترمها الحكومة مثلما قررتها في التصويت البرلماني إجباريا ب 75 يوما ولم تقرر أي جزاءات مترتبة عن ذلك مثلما فعلت في المصادقة على الرخصة البرلمانية حيث تحيلها على رئيس الجمهورية كجزاء التأخر، وهذا ما عرقل العمل الرقابي بهذه الآلية ومنه ضياع الهدف من الرقابة.

ولا عجب أن تكون نتيجة ذلك التأخر في التصويت على قانون ضبط الميزانية سنة 1979 ولم يتم التصويت عليه إلا في ديسمبر من سنة 1983 ونفس الشيء بالنسبة لقانون ضبط الميزانية لسنة 1981 الذي لم يتم التصويت عليه إلا في سنة 1987، حيث تعتبر هذه القوانين بمثابة الممارسات التاريخية بالنسبة لقانون ضبط الميزانية في التشريع الجزائري[1] ، ثم إغفال أعضاء البرلمان هذا الحق

---

1 تنص المادة 179 " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون ضبط الميزانية السنة المالية المعنية من قبل غرفة من البرلمان ".

2 يلس شاوش البشير ، مرجع سابق ص 334 .

1 جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص 88.

الذي يمكنه من الممارسة الفعلية لهذه الرقابة مع تأدية أهدافها فلو أرادت إحدى غرفتي البرلمان سحب الثقة من الحكومة بعد مناقشة قانون ضبط الميزانية متأخر، أنه قد لا يمد بصلة للحكومة القائمة، لأن صاحبة القانون قد استقالت أو تغيرت.

ثالثا: مواطن ضعف الآليات المتمثلة في بيان السياسة العامة والاستجواب والتحقيق البرلماني

هذه الآليات الثلاثة تجمعها صفة الرقابة أثناء تنفيذ قانون المالية واللاحقة عليه، وتتم هي الأخرى بمظاهر قانونية أدت إلى إضعافها.

1/ بيان السياسة العامة

بالرغم ما فيه من أسباب الرقابة، إلا أن الحكومة غير ملتزمة بها وهناك محدودية كبيرة في ذلك فمنذ جوان 1997 إلا غالية الدورة الربيعية لسنة 2007 قدمت الحكومة مرتين بيانها عبر السياسة العامة الأولى كانت في خريف سنة 1998 حيث كان السيد أو يحي رئيسا للحكومة، والثانية في عهد السيد بن فليس في دورة الخريف لسنة 2003[1]، ثم أنه في سنة 2006 اضطر البرلمان هذه المرة للتخلي تماما عن حقه الدستوري في ممارسة الرقابة عن برنامج حكومة بلخادم وهذا يجعل لوائح وملتمس الرقابة التصويت بالثقة مجرد آلية دستورية لا تستخدم في حالات نادرة، فاللوائح لم يكن الدستور واضحا في محتواها ومدى تأثيرها فهي تبقى مجرد توجيه عناية الحكومة إلى النقائص أو تقصيرات دون ترتيب جزاءات.

أما ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة ولخطورتهما من الناحية القانونية والعملية فالمجابهة كانت قانونية بحتة هي أحكام المادة 147 من الدستور والتي تجعل المجلس الشعبي الوطني في موقف لا يحسد عليه أمام سلطة رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يقرر حل المجلس وإجراء انتخابات مسبقة لأن الحكومة معينة من طرفه وهي مجسدة لبرنامجه، وكل مواجهة أو اعتراض هو اعتراض على رئيس الجمهورية، وبهذا وبداعي الحفاظ على أمن واستقرار مؤسسات الدولة قد يؤدي إلى تفعيل المادة 147 واستعمال حقه الدستوري[1].

---

1 بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص12.

1 تنص المادة 147 على: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجرى انتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

ضف إلى ذلك فإن صعوبة استعمال ملتمس الرقابة ورفض التصويت بالثقة مرتبط بالشروط المنصوص عليها دستوريا والتي يمكن القول على أنها مستحيلة مع التشكيلة البرلمانية وتبعيتها الحزبية خاصة إذا ما علمنا أن الحكومة تحوز أغلبية في المجلس.

وبالتالي فهذه الآليات تفقد قيمتها الحقيقة بالإضافة غلى التشكيلة الحالية السائدة في البرلمان الجزائري، والتحالفات التي تشهدها الحياة السياسية[1] منذ وجود دستور 1996 إلى يومنا هذا، كما يلاحظ أيضا أن استخدام نواب المجلس لآليات الرقابة المختلفة، يظهر اتجاه نحو آلية السؤال بينما الآليات الأخرى وخاصة ما تعلق منها بملتمس الرقابة أو عدم التصويت عند طلب الثقة لم تلجأ إليه الأحزاب.

فالمشهد السياسي المالي لا مكن أن تتصور فيه سحب الثقة ولا ملتمس الرقابة، بما يضعف هذه الآليات ويجعلها مجرد وسائل قانونية دستورية وديمقراطية مفرغة من محتواها.

2/ الاستجواب البرلماني

انتهي التطور الدستوري الجزائري، على إفقاد الرقابة البرلمانية فاعليتها عن طريق الاستجواب، و جعل هذا الأخير مجرد طلب لمعرفة بيانات أو جمع الاستفسارات حول أمور يجهلها، لها علاقة بقضايا الساعة، دون ان ينتج عن ذلك قيام مسؤولية للحكومة الشيء الذي أدى بأعضاء البرلمان الى العزوف عن ممارسة الرقابة بواسطة الاستجواب و تفسير قلة اللجوء الى استخدام هذه الألية الى :

– أن الأمور واضحة و ليست معقدة و الحكومة لم تخطئ في تنفيذ برنامجها .

– تجنب استخدام هذه الآلية بحجة الحفاظ على لمناخ السياسي ، خاصة في ظل الحزب الواحد على أساس ان اعضاء البرلمان خاصة أن أعضاء مكتب المجلس هم اعضاء في القيادة السياسية للحزب الشيء الذي يمنح الأولوية للحكومة، و على اعتبار أن هذا الأخير غير مسؤول أمام البلمان طبقا للمادة 115 من دستور 1976.

– ضعف النواب خاصة المستقلين عدديا في ظل وجود أغلبية من ممارسة هذه الآلية .

– إيمان النائب بأن آلية الاستجواب قد جردت من محتواها ، و أصبحت عرجاء و لم تعد سوى مجرد طلب لجمع المعلومات أو الاستفسار عن أمور مجهولة له، مما حدا بهم اللجوء الى آلية السؤال .

وبالتالي فالأثر القانوني المفترض في ممارسة هذه الآلية – الاستجواب– من خلال التطور الدستوري الجزائري المفقود، إذ لا يقر البرلمان بمناسبته الى تحريك لانعقاد مسؤولية الحكومة حتى وإن

1 بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص14.

كانت مراحل التطور الدستوري متباينة على اعتبار ان علاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية قائمة على مبدأ واحد السلطة في ظل الحزب الواحد و انعدام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان[1] .

فالوضع يختلف في ظل التعددية الحزبية في ظل غياب الأثر القانوني المفترض، سواء على مستوى الدستور أو الأنظمة الداخلية للبرلمان، لشيء الذي جعل الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية [2] فالاستجواب لم يوضع في مكانته الأصلية في سلم الرقابة البرلمانية[3] .

كما يعد الاستجواب من اخطر وسائل الرقابة البرلمانية واستدعاء على الحكومة قساوة وذلك مرجعه الى أمرين : أولهما الية إجراء ذو وظيفة اتهامية بمعنى انه يحمل في كاتبته اتهاما للحكومة لأحد أعضاءها عن قصور في تصرفها او فعل مشين لأحد اعضائها والأخر أنه وسيلة ذات أثر رقابي ينهي اليه من تحريك مسؤولية الوزارة او طرح الثقة بأحد الوزراء[1] .

لكن تبقى الية الاستجواب غير مجدية ولا تؤدي للمسؤولية الفردية ولا جماعية كما يبقى غير ذي فعالية نتيجة اسناد الحكومة الى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارفة لها الا برضاها، وهذا ما يعكس اللجوء المحتشم الى استعمال هذه الالية، وكذلك يواجه الاستجواب معرفا اخر يتعلق بإمكانية ارجائه، بحيث اذا ما حال ميعاد نظرة تكون الظروف والاحداث قد تغيرت، ونجد حينها الحكومة مسلكا ممتاز من الانتقادات الموجهة لها , ومنه عامل الوقت قد يؤدي اختفاء الاستجواب , وحتى الغاءه لياس أصحابه من ان يكون له حقا اثر يذكر.

فبالرغم من أن آلية الاستجواب تحمل في طياتها عادة اتهام بالتقصير أو التبذير لموارد الأمة، فلم يأتي في المادة 151 من الدستور [2]، ما يمكن اعتباره ترتيب جزاء، فهو في هذه الحالة يكون

---

1 وليد شريط، مرجع سابق، ص359.

2 عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، (د.ط) ، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص194

3 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، (د.ط) ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص546.

1 وسيم حسام الدين الأحمدي، الرقابة البرلمانية والرئاسية،(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى ،(د.د.ن)، (د.ت.ن) ، ص325.

2 تنص المادة 151 من قنتون 01/16 على مايلي : " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة و يكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

يمكن للجان البرلمان أن تستمع لأعضاء الحكومة " .

شبيه بآلية السؤال الكتابي أو الشفهي وخاصة في بعض الآراء فإن العملية الإجرائية المتمثلة في إعطاء مهلة خمسة عشر (15) يوما ينقص عنصر المفاجئة، فالمعرفة المسبقة بنص الاستجواب وموضوعها يمكن الحكومة من تفادي الوقوع في فضائح خاصة المالية منها، لذا فعنصر الكتابة والإعلام المسبق يمكنها لاشك في تحضير إجابات مقنعة تغطي الكثير من الحقائق[1] وإن انتهاء الاستجواب إلى قرار بإدانة الحكومة كلها أو بعض أعضاءها، وهو ما لم في تاريخ الممارسة الجزائرية نتيجة الأسباب المذكورة سابقا، وهذا ما يعكس قله عدد الاستجوابات خلال الفترتين التشريعيتين حيث بلغ عدد الاستجوابات إحدى عشر استجوابا[2] فقط لمدة عشر سنوات، مقارنة بعدد الأسئلة المطروحة خلال نفس الفترة والتي تقدر بالمئات ومنها على سبيل المثال 733 سؤال بين الكتابي والشفوي خلال الفترتين التشريعيتين 2007/2002 و 1443 سؤال بين الكتابي والشفوي خلال الأربع سنوات من 2007 إلى غاية 2010، إن الغاية من الاستجواب لم تحقق في النظام الجزائري لانعدام عنصر الجزاء المترتب عن ممارسة الاستجواب والذي قضى على أهميته كآلية للرقابة البرلمانية[1].

3/ التحقيق البرلماني

إن إنشاء لجان التحقيق البرلماني وفي أي وقت في صيغة ومظهر قانوني يوحي بدور الرقابي بهذه الآلية للبرلمان على أعمال الحكومة، لكن بالمقابل فإن المظهر القانوني لترتيب الآثار والنتائج عن التحقيق ليست بالمستوى المطلوب حيث أن النتائج المتوصل إليها عبر لجان تحقيق هو دعوة المجلس للمصادقة على طلب إحالة الملف على الجهات القضائية، وحيث أنه وكمبدأ عام فالرقابة البرلمانية تكتسي طابعا سياسيا، فليس لها سوى إحالة التقرير والتوصيات التي يتضمنها على الحكومة، وتدعوها من خلالها لرفع دعوة قضائية، وللحكومة السلطة الأولى على نتائج التحقيق ولها في إعطاء حتى حق نشر البرلمان لنتائج التحقيق أو منعها منه، ولها أن تقرر رفع الدعوى أو حفظ النتائج.

ولعل عدة فضائح حدثت على الأموال العامة أنشأت لأجلها لجان تحقيق كثيرة منذ أكثر من عقدين ونصف ورغم نتائج الإدانة والتوصيات إلا أنه لم تؤدي آلية التحقيق البرلماني الأهداف المتوقعة منها كوسيلة رقابية ثم وقائية.

---

1 جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص65.

2 جمعاسي جميلة، مرجع نفسه، ص 66.

المرجع نفسه، ص67. 1

وما يمكن قوله بشأن دور اللجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي أنه لا يزال ضعيف ومحدود خاصة ولجان التحقيق تكسب طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها لا يتصمن ملاحظات و توضيحات شكلية لا تؤدي إلى نتائج قانونية واضحة وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة مصالح عليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق والتصرفات تشكل مساسا بإستقلالية البرلمان وتأكيد على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة وتجاوز خطير لمبدأ الفصل بين السلطات وإحباط المسار الديمقراطي[1] .

أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البلرمان، حيث لم يتجاوز عددها عشر لجان خلال أربعين سنة من الممارسة للبرلمالن ولعل الخلفيات والأسباب التي أدت الى قلة تشكيل لجان تحقيق هي:

إرتباط آلية تحقيق البرلماني في البداية بطبيعة النظام السياسي الذي كان قائما على الحزب الواحد الأمر الذي لم يجل النواب يتحمسون لمراقبة حكومة الحزب الذين ينتمون إليه و الذي بفضل تركيبته أي لجنة لا في عهد المجلس الوطني التأسيسي في ظل دستور 1963 و إن كان في عهد المجلس الوطني قد تدنى هذا العائق خلال الفترات التشريعية اللاحقة.

إن المشرع الجزائري و إن كان قد منح السلطة للبرلمان بإنشاء لجنة تحقيق متى استدعت ذلك المصلحة العامة ، فإنه قيد ذلك بالموافقة المسبقة للمجلس صاحب السلطة في تقدير مدى ملاءمة إقتراح اللائحة الشيء الذي يحد من المعارفة ما لم تتوفر على أغلبية النصاب القانوني حتى و إن كان إقرار اللائحة لا يتطلب أغلبية مشددة و الحق قد تقلل من المبادرة بها.

وإن المشرع لم يعطي لهذه الآلية صفة الرقابة الفاعلة بل أبقى عليها كإجراء سياسي محرج للحكومة و يتلخص عمل اللجنة القائمةبالتحقيق لطرح الوقائع و المبادرة بتقديم تقرير متضمن نصائح وتوصيات خاضعة لإعتراف المجلس المعني بالبث فيه على إثر مناقشة مغلقة، الشيء الذي يجعل الغرض من تشكيل لجنة تحقيق هو الوصول الى الحقيقة و الايضاح عن أمو تدخل في الاختصاص الحكومي.

عدم إضفاء طابع الجدية على تقارير اللجان خاصة التقارير التي تدين الحكومة و الكاشفة عن وجود أخطاء و تجاوزات أو سوء التصرف و التي تحول الحكومةة دون نشرها دون أن يكون للبرلمان

---

1 عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص153.

السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه ، حتى و إن كان التغيير اللفظي لا يشير الى إلزامية رأي الحكومة كما سبق ذكره، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم نشر التقرير.

إن البناء التشريعي للمواد المنظمة لآلية الرقابة مجرد بدأ بتقييدها دون أن يكون ذلك مطلقا ويدون قيود مفروضة فما تفرزه لجنة التحقيق من النتائج و توصيات خاضع لرغبة الحكومة هذا فضلا عن عدم الاستقلالية ، فقد تقحم الحكومة نفسها مع كتب المجلس في تعيين أعضاء لجنة التحقيق الأمر الذي قد يقلل من فعالية اللجنة و قد تجلى هذا خاصة في عهد احزب الواحد أن قد سمعت اللجنة إلى تبرئة حكومة الحزب الواحد من خلال تدعيم سياستها[1].

ما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق في مراقبة النشاط الحكومي، أنه لا يزال ضعيفا ومحدودا خاصة و أن هذه اللجان تكتسي طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بمجرد انتهائها من اعداد تقرير لا يتضمن إلا ملاحظات و توضيحات شكلية، كما أن كثرة الايجراءات و الشروط دليل قاطع على حدود فعالية لجان التحقيق [1] ، اضافة الى عدم تمكنها من الوصول الى النتائج المرجوة من عملها، اذ أن لجان التحقيق التي شكلت من طرف النواب لم يتمكن أغلبها من نشر تقاريرها [2]

ومما سبق ذكره يمكن القول أن الآليات السالفة الذكر محدودة و عديمة الأثر سواء تعلق الأمر بالأسئلة و الاستجواب و حتى لجان الحقيق فهي إجراءات سياسية متفاوتة الغرض منها إحراج الحكومة لا غير، هذا إن لم نقل أن الغرض منها الاستضاح عن الأمور و الوصول الى الحقيقة والاستفسار عندما يجهله البرلمان، و يدخل تحت غطاء الحصول على معلومات.

المطلب الثاني

المظاهر العملية لمحدودية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

إن الدور المنوط بالبرلمان كمثل لإرادة الشعب هو تسليط الرقابة السياسية على أعمال الحكومة بما فيها الميزانية العامة إلا أن هناك مظاهر عملية وواقعية أدت إلى تأزيم دوره الرقابي وشلل لوسائله وآلياته حتى لا يعرقل السلطة التنفيذية وهذا جراء عوامل تفوق تمسكت بها السلطة التنفيذية

---

1 وليد شريط ، مرجع سابق، ص378.

ميلود خريجة، آليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، (د.ط) ، دار الفكر و القانون لنشر و التوزيع، مصر، 2011، ص 64 . 1

عمران شهرزاد، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق ، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2015/2014، ص 25 . 2

على حساب السلطة التشريعية ومنها السلطة الواسعة لتنظيم على الهيئة التشريعية نفسها وعلى العملية التشريعية، التحايل عليها **(الفرع الأول)** ثم تلك العوامل اللصيقة بالهيئة التشريعية والمؤدية إلى محدودية الرقابة البرلمانية وتدليل هذا الدور مقابل الأداء المتفوق للسلطة التنفيذية ف شتى المجالات السياسية والاجتماعية والمالية **(الفرع الثاني)** .

الفرع الأول: هيمنة السلطة التنظيمية بما يحد من النشاط الرقابي للبرلمان

بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات فإن كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تقوم بالأعمال والوظائف الموكلة لها ضمن اختصاصها المتعارف عليه فقها وقانونا ويحضر كل تداخل في المهام بينهما ما لم يكن منظم بالدستور والقانون أو العرف.

وأن الحاصل في أن يقوم البرلمان في رقابة السلطة التنفيذية أو قيام هذه الأخيرة في تنظيم مشروع قانون (الميزانية مثلا) أو تسيير لقاءات مع البرلمان أو غيرها، إنما هو في إطار تكامل وظيفي بينهما لا يجب أن يسمو إلى تدخل في مهام ذات الاختصاص الأصيل لكل هيئة من الهيئتين السياديتين.

لكن في حقيقة الحال من الناحية العملية فإننا نجده ليس تدخلا فحسب بل هيمنة كاملة للسلطة التنفيذية.

أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي داخل البرلمان

إن هيمنة السلطة التنفيذية تظهر من الوهلة الأولى حيث قررت المادة 132 من الدستور بأن قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة[1]، وعليه صدر القانوني العضوي 12/16 مع خضوعه لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري (الذي يمثل السلطة التنفيذية) حيث يمثل ذلك وسيلة تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية حسم الموضوع لصالحها، فبالرغم من حصر المادة 186 من الدستور في فقرتها الثانية حق الإخطار في مجال القوانين العضوية على رئيس الجمهورية وبمعنى السلطة التنفيذية تضع لمستها في تنظيم العلاقة بينهما وبين البرلمان بما يرتب سطوتها على عمل البرلمان ، كما أن التسيير الحكومي

---

1 المادة 132 من قانون 01/16 " يحدد القانون العضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

- يحدد القانون ميزانية الغرفتين
- يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما داخلي و يصادقان عليهما " .

للعمل البرلماني، يتجلى في استشارة كل غرفة من غرف البرلمان بموجب القانون 12/16 في تنظيم النقاشات وتحديد المواضيع التي تروق للحكومة مناقشتها تقديما وتأخيرا مما يفقد البرلمان لسيادته أمام السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان وتحديد موضوع الاجتماع في دورات غير عادية هذا الحق لا يمتلكه البرلمان في تسيير نفسه إلا بطلب من النواب يفوق عددهم ثلثي عدد المجلس، ويمكن للسلطة التنفيذية حضور أعمال السلطة التشريعية وعلى مستوى اللجان وخاصة لجنة المالية بما يمكنها من متابعة جدول الأعمال وحتى توجيهه مما يؤكد تلك الهيمنة.

بالإضافة إلى أن المبادرة بالقوانين سواء قانون المالية أو القانون التكميلي رغم أنهما عمل تشريعي بحت، فالحكومة هي التي تعد للمشاريع وتحضرها وبذلك تتفوق على البرلمان بما تملكه من وسائل مادية ومعنوية تؤهلها للقيام بدل البرلمان بهذا العمل والتحكم في مصير القانون بالوسائل القانونية الأخرى في حالة ما إذا لم يوافق البرلمان أو لم يقيم بالتصويت في الآجال المحددة، مما يعزز دور الحكومة على حساب البرلمان.

ثانيا: تنامي الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

تتمثل السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية وهي صلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في كل مناسبة حيث يشرع رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية وفقا لمادتين107 و110 من الدستور[1] فيتولى جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية وإصدار القوانين ومن ضمنها قانون المالية، كما يشرع بأوامر رئاسية في الحالات العادية على ضوء أحكام المادة 124 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ومثال ذلك حل المجلس عن طريق رئيس الجمهورية ولمدة ثلاثة (3) أشهر حتى يتم انتخاب مجلس جديد أو في حالة العطلة البرلمانية[2].

---

1 تنص المادة 107 من قانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها".

و المادة 110:" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، و اذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد ووجوبا الى غاية نهاية الحرب ".

2 تنص المادة 1/142 من قانون 01/16 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة " .

بالإضافة إلى اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين هو من قبيل التشريع وافتكاك الاختصاص حيث أن رئيس الجمهورية سلطة التحكم في مصير القانون وهذا بالاعتراض الواقف أو المطلق على إصدار القانون[1].

فالمادة 145 من الدستور تمكن رئيس الجمهورية حق إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، وفي هذه الحالة لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبهذا فإن مصير مشروع القانون يمر وجوبا على رئيس الجمهورية باعتباره حامي لدستور والساهر على مصالح الأمة وهذا من خلال المادة 144 من الدستور والمادة 208 و 211 والتي في كل مرة تؤكد على سلطة رئيس الجمهورية لإصدار القانون، وبهذا يمكنه الاعتراض بطلب مداولة ثانية، وعليه فإنه يعترض على ما تم إقراره من المجلس مؤقتا، ويمكن أن يكون الاعتراض مطلقا إما بأن لا يصدر رئيس الجمهورية هذا القانون بعد مرور مهلة الثلاثين 30 يوما[2] علما أنه لم يتم إقرار أي جزاء أو تعقيب للدستور على هذه الوضعية بما يجعلها وسيلة التنفيذية أمام ضعف وسائل البرلمان، كما يمكن أن يعترض رئيس الجمهورية عن إصدار قانون بحل المجلس الشعبي الوطني بناءا على أحكام المادة 147 [1] بما يؤدي القبر النهائي للقانون دون أن تكون هناك وسيلة تمكن من تجاوزه .

ثالثا: التدخل الواسع لتنظيم في مجال قانون المالية

ويتمثل هذا التدخل للسلطة التنظيمية في إمكانية تحويل ونقل وإلغاء الاعتمادات التي المصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه مع ضعف هذا الأخير في مواجهة هذا التدخل بالرغم أنها هي صاحبة الترخيص بالإنفاق والتحصيل المدرج في ميزانية الدولة[2].

---

1 مزياني لوناسي، مرجع سابق، ص75.

2 المادة 1/145 من قانون 01/16 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب اجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ ايداعه " .

1 تنص المادة 147 على: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجرى انتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر".

2 مزياني الوناس، مرجع سابق، ص68.

1/ إمكانية نقل اعتمادات مالية

ويقصد بها تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحدد في قانون مالية التي صادق عليه البرلمان وخضعت لعملية المناقشة وتم الموافقة عليها بالشكل الذي صدرت به شرط عدم نقل الاعتمادات إلا داخل الفصول المتضمنة نفقات التسيير وهذا بناءا على المادة 32 من القانون 17/84 كما يجب نقل هذه الاعتمادات عن طريق بناءا على تقرير وزير المالية مع احترام الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين، وعن الدور الرقابي للبرلمان فإنه لا يتم إعلام البرلمان بهذا النقل عكس ما نجده في القانون الفرنسي 692/2001 لأهمية ومكانة الرقابة بصفة خاصة والبرلمان كسلطة علة وجه أخص، ولعل عدم وجود أي حق للاعتراض في هذا التغيير للرخصة فهذا مظهر من مظاهر المحدودية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وحتى على احترام رخصها.

2/ إمكانية تحويل الاعتمادات

وهذه العملية وتختلف عن الأولى في كونها لا تغير طبيعة النفقة إنما تغير المصلحة المسئولة عن التنفيذ ومنه فهذا التحويل عضوي وليس مادي هو مقنن كذلك بأحكام المادة 32 و 33 من قانون 17/84 بشرط أن يتم تحويل الاعتمادات عن طريق قرار من وزير المالية كإجراء بسيط ولضرورة تنظيمه فقط، و كونها لا تغير طبيعة النفقة فهذا يمكن أن يكون مبرر عادي، لكن من جانب أنه تعديل في الرخصة لكثرة التحويلات وبما يؤدي إلى إمكانية إلغاء خصوصية الرخصة البرلمانية، والتأثير حتى على الرقابة البعدية في حالات المقارنة بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية.

3/ إمكانية إلغاء الاعتمادات

وهي إلغاء أي عملية كانت مرخصة للإنفاق وأصبحت دون غرض لظروف عادية أو استثنائية عبر السلطة التقديرية يحكم المادة 22 ن قانون 17/84، والأكثر من ذلك يمكن استعمال هذه الاعتمادات المالية لتغطية نفقات أخرى ضمن الميزانية وهذا يعد تعديلا آخر على الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم ودون الرجوع إلى البرلمان صاحب هذه الرخصة، وتفوق آخر يضاف للسلطة التنفيذية وهيمنتها في مقابل محدودية الرقابة البرلمانية وتقلص دور السلطة التشريعية في مجاراة التقدم الحاصل والتطور المتسارع والمتنامي لدور السلطة التنفيذية[1].

1 مزياني الوناس، مرجع سابق، ص69.

الفرع الثاني: ضعف المعلومات البرلمانية وشكلية المناقشة

إن تأدية أي دور من الأدوار السياسية والاجتماعية وغيرها يناط بها أداء عملي وفعال من أجل إنتاج شيء ملموس وله تأثيره الخارجي على ما يحيط به، ولا تأتي ذلك إلا بتوفير عوامل مساعدة على ذلك وعدم توفرها يؤدي إلى إضعافها واضمحلالها وعدم تأدية وظائفها، وهذا ما تعانيه البرلمانات التي لم تستطع نفض الغبار عن نفسها وتحسين محيطها وتوفير شروط النجاح هروبا من التهميش والإقصاء والسطحية، ومن بين المظاهر التي أدت إلى محدودية الأداء هي ضعف المعلومة البرلمانية أمام هيمنة واسعة لها عند نظيرتها السلطة التنفيذية، ونظام الأفكار الحزبية الضيقة، شكلية المناقشات في تأدية دور سلطة ينتظر منها فرض نفسها، وبيس هذا على سبيل الحصر إنما هذا جزء من كل، فالعوامل التي أدت إلى تدني دور البرلمان أمام هيمنة السلطة التنفيذية إنما هو نتاج عوامل عدة تاريخية وسياسية وأمنية واجتماعية بالإضافة إلى عولمة فكرية ومسائل فطرية في طبيعة الإنسان نفسه لا يسع المجال إلى الخوض فيها[1].

أولا: ضعف المعلومات البرلمانية

إن المتعارف عليه أن اكتساب المعلومة الدقيقة يؤدي إلى اكتساب مركز جيد في المناقشة والمحاسبة والمراقبة وتأدية الوظيفة على أحسن وجه، وحيث أن خصوصية التركيبة البرلمانية أنها منتخبة فلا وجود للانتقائية فيها والتخصص، وهي زمنية مربوطة بعهدة أي أنها غير دائمة فتحتمل التطور والتقدم واكتساب الخبرة وليس لها قنوات ووسائل لحيازة المعلومة غير الاستجواب والتحقيق ونظام الأسئلة وقانون ضبط الميزانية، وكلها أدوات لا يمكنها تقديم المعلومات المفصلة والكاملة عن محتوى الميزانية، فهي تتصل بشق بسيط جدا من معاملات تقود بها السلطة التنفيذية و لا يمكن مجاراة كل حركة في الإنفاق الجباية والتدقيق فيها[1].

وبالرغم من وجود سلطة الاطلاع على الوثائق التي يعدها مجلس المحاسبة بما يساهم في الحصول على المعلومات دقيقة حول تسيير الأموال العمومية، وبالتالي يساهم مجلس المحاسبة في تفعيل دور البرلمان في الميدان الرقابي إلا أن هذا لن يحقق الرقابة الحقيقة نظرا لعدم توفر عنصر الحياد لدى مجلس المحاسبة[2]، حيث تكون تبعيته لصالح السلطة التنفيذية بحكم عدة عوامل منها

---

1 مزياني الوناس، مرجع سابق، ص 70.

1 المرجع نفسه ، ص 71.

2 جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص 95.

أسلوب التعيين، (وإن كان هذا القول جانب من الصحة إلا أن مجلس المحاسبة مكانة هامة لتمتعه بصلاحيات واسعة، إدارية وقضائية، إلى جانب تمتع أعضاءه بصفة القاضي وإمكانية تمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء [1] مما يضفي خصوصية وانتقائية لأعضائه)، وعدم وجود تنسيق وتعاون كافيين للبرلمان معه بما يؤدي إلى اكتساب المعلومة من مصدر صاحب الاختصاص الرقابي وله صاع في تنفيذ هذه المهام وخاصة وأن راقبته ضمن الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة أي أنه يمكن استغلالها بطريقة بناءة.

ثانيا: نظام الأفكار الحزبية والتركيبية البرلمانية

إن البحث في التوازن بين المجلسين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على هذا المستوى يعني أن الثنائية البرلمانية التي عرفتها الجزائر من خلال الدستور سنة 1996 لا تكتسي أهميتها و بعدها الحقيقي الا من خلال توضيح العلاقة بين المجلسين و الحكومة خاصة من الجانب الوظيفي و الواجب الرقابي الذي هو محل دراستنا..

فالملاحظ ان وسائل الرقابة المقررة للسلطة التشريعية أصبحت متقاسمة بين المجلسين الشعبي الوطني و مجلس الأمة مع الإشارة الى ضرورة التمييز بين المقتضيات المشتركة بينها و الاخرى التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني و هذا الاختلاف في توزيع وسائل الرقابة بين المجلسين و إن كان مؤسس على منطق معين فإنه أدى الى اختلال نسبي في التوازن بينهما في مواجهة الحكومة و الذي أدى بدوره الى إضعاف الرقابة[1].

1/ المقتضيات المشتركة بين المجلسين في مراقبة الحكومة

أسند دستور 1996 وظيفة مراقبة الحكومة للبرلمان بغرفتيه ، من خلال تخويل كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وسائل رقابية يشتركان فيها، بدأ من توجيه الاسئلة الاعضاء الحكومة شفوية كانت أو كتابية و كذلك حق إستجواب الحكومة في إحدى فضايا الساعة و كذا الحق في إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة [2]، و ما تجدر الاشارة إليه ان هذه الوسائل الرقابية سبق التكلم عنها وصنفت ضمن الآليات التي ترتب مسؤولية سياسية للحكومة و لا يمكن طرح

---

1 زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 261.

1 مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق،جامعة الجزائر، 2010/2009، ص211.

2 المواد 151 و 152 من قانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري ، مرجع سابق.

الثقة منها من خلال ممارستها و إن كانت ترتبه أثرا أدبيا على الحكومة فهذه الاخير تتحدى لها بكل الوسائل و تحضر إجاباتها و معلوماتها في وقت كاف لذلك و بوسائل تملكها تمكنها من ذلك.

وإن كان يخول لمجلس الأمة دستوريا استعمال هذه الوسائل الرقابية في عملية الرقابة البرلمانية على الحكومة إلا انه عمليا قد يتنازل عنها لصالح المجلس الشعبي الوطني، لا الرقابة مهما أهدرت صورها و آلياتها تبقى رقابة سياسية هي تكون بشكل جدي يرمي الى تحقيق الهدف المرجو منها إلا في المجالس المنتخبة مباشرة من طرف الشعب و هو حال المجلس الشعبي الوطني من جهة و كون أن هذا الاخير يتحمل مسؤولية الموافقة على مخطط عمل الحكومة الذي عرض عليه من جهة ثانية و انطلاقا من ذلك و بإعتبار أن تشكيلة مجلس الأمة و الذي يكون بإنتخاب ثلثيه عن طريق الانتخابية الغير مباشر و تعيين ثلثه من طرف رئيس الجمهورية على ممارسة و لجوء مجلس الامة الأليات الرقابية نظرا لأن هذا المجلس في كل الأحوال يعتبر مساندا لرئيس الجمهورية و حكومته التي تعكف على تطبيق برنامج للرئيس أضف الى ذلك فهو لا يتحمل مسؤولية الموافقة على مخطط العمل المقترح من الوزير الأول ضرورة يقتصر على تقديم ملاحضات و تحفظات على شكل لائحة بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول.

2/ المقتضيات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني في مراقبة الحكومة

يملك المجلس الشعبي الوطني آليات أخرى الرقابة ينفرد باللجوء إليها و ممارستها دون مجلس الأمة و ذلك من خلال النصوص الدستورية السابق الاشارة إليها، و لكن لن ياتي له ذلك إلى بمناسبة عرض البيان السنوي السياسة العامة للحكومة، بدأ من إمكانية لائحة أو تصويت على طلب الثقة التي تقتصرها الحكومة أو إبداع ملمس الرقابة بمبادرة من نوابه [1].

ويلاحظ في هذا الخصوص ان المؤسس الدستوري منح للنواب إمكانية واحدة و هذا كون أن الحكومة مسؤولية الموافقة علة مخطط عمل الحكومة أضف الى انها الغرفة لتي يمكن حلها من طرف السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية لكن ما تجدر الاشارة غيله أن امكانية لجوء النواب الغرفة الاولى المبادرة بلإقتراح ملتمس رقابة مقيد من ناحية الزمن و الذي لا يمكن إشارته الا بصدد العرض السنوي لبيان السياسية العامة للحكومة،مما يجعل هذه الغرفة غرفة للحل في أي لحضة طول السنة إذ إشتد الصراع بينها و بين الحكومة و يجعل الحكومة مقابل ذلك محصنة من إجراء الاسقاط طول هذه المدة.

---

1 المواد 153 154 155 من قانون 01/16، مرجع سابق.

ومن الناحية الاجرائية لإيداع ملتمس الرقابة وشروطها [1] بين أنها شروط يستحيل تحقيقها و إن نجحت مجموعة من النواب بإيداعها فإن للحكومة ما يجهض هذه المحاولة و يخفقها بهيمنة هذه الأخيرة على الأغلبية البرلمانية خاصة و ان التصويت على هذه الآلية يتطلب أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوظيفي ، و هي اغلبية مشددة لا يمكن تحقيقها في ظل الظروف السياسية التي تؤطر النظام الدستوري و السياسي للدولة.

وعليه فإن إختلاف في توزيع و تقاسم غرفتي البرلمان وسائل الرقابة أخل نسبيا في التوازن اللازم للسلطة التشريعية لمواجهة الحكومة ولا يملك مجلس الامة في سبيل ذلك إلا من الوسائل الرقابية غير فعالة التي لا تترتب أثرا قانونيا ولا تشير مسسؤولية الحكومة و حتى تلك الأليات الرقابية التي قد تحقق ذلك والممنوحة للمجلس الشعبي الوطني احاطها المجلس الدشتوري بشرط يستحيل تحقيقها فأصبحت وسائل رقابية مشكلة، منصوص عليها في الدستور لا يمكن اللجوء اليها من الناحية العلمية ، ما قد يعطي إنطباعا غير دقيقا عن النظام الدستوري المتبني من طرفه و هذا كله أثر بالدرجة الأولى على فعالية هذه الوسائل الرقابية و على الوظيفة الرقابية المخولة للسلطة التشريعية والتي تعتبر من صميم إختصاصها في ظل مبدأ التوازن المفروض بين السلطتين تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات[1] .

بالاضافة الى صعوبة تحريك البرلمان للسلطة الرقابية البرلمانية التي تتنوع ما بين الوسائل الفردية يقوم بها عضو واحد كالسؤال الشفوي الكتابي، ووسائل جماعية تتطلب توقيع عدد معين من أعضاء البرلمان 30 عضوا في حالة الاستجواب و 20 عضوا في حالة اقتراح لجان تحقيق، ووسائل تتطلب نسبة معينة 7/1 نواب المجلس الشعبي الوطني في حالة ملتمس الرقابة و إن كان يسهل على عضو البرلمان ممارسة منها تلك الوسائل الفردية التي تتوقف المبادرة بها على الارادة الشخصية له

---

1 المادة 153 من قانون 01/16 " يمكن المجلي الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

– ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النقاب على الأقل.

والمادة 154 من نفس القانون " تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي 3/2 النواب.

– ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ ايداع ملتمس الرقابة.

والمادة 155 " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومة الى رئيس الجمهورية".

1 مسراتي سليمة، مرجع سابق، 213.

والتي ليس لها أثر قانوني ترتبه من إشارة المسؤولية السياسية للحكومة و تنحيها عن السلطة بل يبقى الأثر الواقع على السلطة التنفيذية أدبيا.

بينما ينطوي أمر تحريك الوسائل اللرقباية تلك التي تعمل على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة على توافر شروط معينة و إجراءات مشددة [1].

فالبنسبة لملتمس الرقابة التي تكون لمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني فإن المؤسسة الدستوري الجزائري و ضمانا لإستقرار الحكومة أحاط إستعماله بشروط شبه مستحيلة تفاديا لكثرة اللجوء اليه فأحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة لتطبيق واقعيا .

إضافة الى اشتراط نسبة لتوقيع اللائحة قبل غيداعها فإن الدستوري يتطلب توافر أغلبية معينة داخل البرلمان لوضع هذه الوسلية الرقابية موضع تطبيق وهي أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وهي نسبة مشددة، و نظرا لأن الحكومة تشكل من أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية فإن توافر هذه الأقلية يصبح دربا من دروب المسحيل في مجال التطبيق العملي .

فتتمتع الحكومة بأغلبية برلمانية تستطيع أن تفرض على أعضاء حزبها في البرلمان نظاما رقابيا وولاءا تاما مما يبعد الحكومة عن الوقوع في الإحرج بسبب ضعف البرلمان و ارتباطه بالحكومة فيصبح تابعا و من ثم يفرغ مفهوم الرقابة و المسؤولية السياسية للحكومة من محتواها و نظرا لصعوبة لجوء الاغلبية اليها و عدم توفير المعارضة في ذلك كون أن طرق الوصول الى معلومات و الحقائق غير سهل جعلت من هذه الرقابة رقابة شكلية بحتة لا تضعها الحكومات نصب أعينها عند ممارسة إختصاصاتها .

وزيادة على ذلك فإن ربط إستعمال أدوات الرقابةالسابقة بيان السياسة العامة السنوي من شأنه أن يحصن الحكومة من التعرض الى أي محاولة للإسقاط و الازاحة من السلطة طيلة السنة هذا و إن قدمت الحكومة بيانها فعلا عند نهاية السنة الأمر الذي يؤدي بنواب المجلس الشعبي الوطني الى استعمال أسلوب أخر في معارضة الحكومة عن طريق إدخال تعديلات جوهرية على مشاريع قوانينها أو إقتراح قوانين بما يتماشى ورؤية أغلبيتهم[1].

كما أن الولاء حزبي يؤثر في عملية الرقابة البرلمانية قوة أو إضعافا أمام السلطة التنفيذية، وتبني منطق التعدد لا يعني بالضرورة وجود رقابة برلمانية حقيقة، فالرقابة السياسية تتطلب وجود

---

1 مسراتي سليمة، مرجع سابق ، ص 214 .

1 مسراتي سليمة، مرجع نفسه ، ص214.

أحزاب حقيقة لا أحزاب مصطنعة ولا يهم عددها إن كان ستون حزبا أو حزبين اثنين فالتجارب الوطنية والمقارنة بينت حقيقة الأمر فالرقابة البرلمانية يمكنها أن تنتج آثارا لها إذا ما كان الولاء الأول والأخير للمواطن والوطن، لأن منطق الولاء الحزبي قد يؤثر بالسلب في حالات عدة خاصة عند اقتران وجود أغلبية حزبية ضمن البرلمان بما يؤثر في نتائج التصويت عبر النصاب القانوني أو إثر تشكيل حكومة ذات أغلبية برلمانية بما يؤدي إلى التبعية التشريعية للحكومة، وانتقاء عملية الرقابة أو في الحالة العكسية بوجود معارضة ذات أغلبية ودخولها في صراع مع الحكومة وهدم استقرار الدولة والأوضاع بوجود الخلاف بين رأسي السلطة، وضياع فكرة الرقابة النزيهة ومنه ضياع مصالح الأمة، دون أن يخفي الدور الذي يلعبه تكوين أعضاء مجلس الأمة وأثره، حيث بالرغم من الحصر الظاهري لاختصاصات مجلس الأمة إلا أنه يلعب دورا هاما ليس في تعزيز العمل التشريعي بل كوسيلة لإيقافه، ثم كوسيلة لتعبير عن الامتياز الرئاسي[1].

وفي كلتا الحالتين يؤدي الأمر إلى محدودية الرقابة بمفهومها البناء والايجابي، وبطريقة آلية إطلاق أكيد لهيمنة السلطة التنفيذية في توجيه الأداء التشريعي والرقابي لما يخدم مصالحها.

ثالثا: شكلية المناقشة في أداء الدور الرقابي

اجتمعت عوامل كثيرة أدت بشكل أو بآخر إلى زيادة الهوة لقدرة الأداء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حين تستعمل الحكومة كل الوسائل المادية والمعنوية في إمالة الكفة إليها والالتجاء إلى المراوغة السياسية والإدارية واثبات وجودها، يبقى البرلمان مكتوف الأيدي متعاملا بالطرق التقليدية والمشاركة لمجرد المشاركة، وهذا راجع إلى اجتماع وتكدس كامل الأسباب القانونية والعملية والظروف السياسية والأمنية والاجتماعية، والأسس التي تم اختيار ممثلي الشعب عليها.

فمناقشة الميزانية منذ مرحلتها الأولى تصطدم بالإعداد من طرف السلطة التنفيذية وتقييد البرلمان من كل تعديل وعدم جدوى كل الوسائل التي تنتج آثارا لها ومع إمكانية إصدار قوانين المالية بأوامر رئاسية دون الحاجة إلى البرلمان وتلويح بحق رئيس الدولة في حل البرلمان، وخصوصية قانون المالية.

كل هذه الظروف مجتمعة جعلت من مناقشة البرلمان لقانون المالية والميزانية العامة بالخصوص فضفاضة خالية من محتواها، ومفرغة من قيمتها، ثم ضعيفة الجانب لضعف سندها المتمثل في نقطتين هامتين:

---

1 مزياني الوناس، مرجع سابق، ص 61.

1- السند الدستوري الجاد في تنظيم تعاون وظيفي بين السلطات دون النية المبيتة للحد من الرقابة السياسية والتي تمثل رقابة شعبية في مضمونها، فيحدد القانون الوسائل الجدية، ويرتب جزاءات رادعة كفيلة باحترام إرادة المشرع في وجود رقابة برلمانية.

2- وجود قوة الرأي العام لتعزيز الرقابة السياسية ودعمها وهذا لا يمكن إلا بوجود نية حقيقية في إطلاق ديمقراطية واقعية وليست بالصورية من أجل تحقيق أهداف الأمة وتقوية سواعدها بما لا يجعلها تغلب على أمرها في ظل عولمة تلتمس مواطن ضعف والقوة في الأمم فإما أن تكون أو لا تكون.

وعليه فإن المناقشة شكلية لا تفرز ولا تدل على وجود رقابة حقيقية يعتمد عليها في تحقيق أهدافها الرامية لمساعدة السلطة التنفيذية في صف واحد وبالتوازي وليس بالتنافس، فلا وجود لمنافسة ومسابقة فيها الناجح والخاسر فهي سفينة بطاقم كامل يعمل من أجل النجاة والوصول إلى بر الأمان، بالإضافة الى وجود إختلال في التوازن بين وسائل الرقابة في حد ذاتها كون الوسائل التي يمارس البرلمان رقابته في الحكومة فإن هذه الرقابة لا بد أن تفسر عن نتائج بما يوجب علينا التمييز بين الوسيلة و النتيجة، حتى لا تعامل الوسيلة كأنها نتيجة أو العكس فهناك ما يؤدي الى تحريكها الى الاستفسار أو المحاسبة أو الاتمام أو التحقيق دون إشارة مسؤولية الحكومة و منها ما يفضي الى إشارة مسؤولية السياسة للحكوة فيجد إختلاف وسيلة عن أخرى من حيث قوتها و النتائج التي تترتب عنها درجة التأثير في سلوك ووجود السلطة التنفيذية.

وهناك إختلال في التوازن بين المؤسسات الرقابية من حيث درجة الاعتبار المعطاة لكل منها و الوزن السياسي و الاعلامي الذي تمثله، و كذلك إقبال الأعضاء على تفعيل بعضها دون الآخر وعليه يهتم البرلمانيون بالوسائل الرقابية المباشرة كالسؤال و الاستجواب لما يتضمنه هذا الأخير من إهتمام موجه لسلطة التنفيذية و الذي يستعد له كل الوزراء المعنيين و الأعضاء المقدمين له، بالرغم من انه ليس لهما أثر فاعل يؤدي الى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة مباشرة و إزاحتها عن السلطة.

وحرص البرلمانيين على ممارسة الدور الرقابي خاصة يمثل الوسيلتين السابقتين لانه يدعم دورهم في دوائرهم الانتخابية فيرد كل عضو من البرلمان ان يظهر بموقف بطولي في مواجهة الحكوة و كشف الوزراء و تقصيرهم امام الرأي العام.

كما أن الحكومة تملك ن معلومات ما يملكها البرلمان، بإعتبارها المؤلوة على تنفيذ السياسة الاولى و برنامجها بالدرجة الأولى، مما يسمح لها بتحضير إجابتها و دراسة المواضع التي حركتها الرقابة البرلمانية بكل ما تملكه من طاقة ووقت، لأن الدستور يعطي دائما للحكومة فاصل زمنيا بين العملية ومراقبتها، و كذا بين تحريك الأداة الرقمية ووجوب رفض الحكومة عليها.

بالإضافة إلى هيمنة الحكومة أغلبية البرلمانية الفاعلة ، ما يجعل من البرلماني ليس شريكا قريبا في مسؤولية مع الحكومة ، نظرا لموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة شرطا ضروريا لدخولها مجال تطبيق . جهة و من جهة أخرى تظهر السيطرة الحكومية على الفعالية البرلمانية بالتصدي للوسائل الرقابية و التي قد تحرك عادة من طرف المعارف بحالتها و بسرعة على مرحلة التصويت و إجهاضها عن طريق الأغلبية المساندة لها و التي تستعمل على إسقاط اي محاولة لإزاحة الحكومة عن السلطة و إقامة مسؤوليتها السياسية بالتصويت لصالحها و جعلها كأنها لم تكن.

وستتبع ذلك أنه حتى مع قيام المسؤولية السياسية للحكومة و تقديم الوزير الأول إستقالة حكومتها لرئيس الجمهورية يبقى لهذا الأخير تقديرا ما إن يقبل استقالة أو يقبل على حل البرلمان، لذلك فإن البعض يرجح فشل أو نجاح الوسائل الرقابية التي ترتب مسؤولية سياسية للحكومة، لا يرجع بالأساس الى عقلنة البرلمان، بما يفرقه الدستور من شروط معينة لتحركها و إنما يرجع لرغبة البرلمانين في المحافظة على مجموعة الامتيازات التي يمنحها الدستور و القوانين الداخلية لمجالسيهم، لأن العودة الى الهيئة الانتخابية لا يتضمن إعادة انتخابهم مرة أخرى[1].

1 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص215 وما بعدها.

الخاتمـــــة

من خلال دراسة موضوع قانون المالية بين اختصاص السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية اتضحت لنا اهمية المالية العامة التي تعد المحرك الأساسي للاقتصاد و الأداة العملية في ادارة الحكم وتطبيق السياسات في مختلف الميادين ، حيث اتخذت في البداية من طرف الحكام قصد تثبيت سلطاتهم ، لكن تغير الأمر بتغير دور الدولة وتطور وظيفتها نتيجة تدخلها المتزايد في شتى المجالات مما استوجب الانفاق أكثر .

واذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية تعود الى السلطة التنفيذية لأسباب تاريخية وسياسية لعرضها فيما بعد على البرلمان ، الا أن ذلك لم يمنع الحكومة من التدخل عن طريق ادراج تدابير ذات طابع مالي من خلال قوانين المالية التكميلية و المعدلة و من ثم افراغها من محتواها .

حيث يتولى اعداد و تحضير مشروع قانون المالية و تبدا عادة من الواحدات العمومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة اعداد تقديراتها بشأن إعداد ميزانيتها و تقوم كافة الهيئات في الدولة بارسال هاته التقارير الى الوزارة التابعة لها ، وتقوم هذه الأخيرة بمواجهتها وتنقيحها و يكون من سلطتها اجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ، ثم تقوم باجراءها في مشروع متكامل لميزانية الدولة ،حيث يرفع مع الوثائق المالية الى السلطة التشريعية للاطلاع عليه واعتماده.

و باعتبار قانون المالية رخصة تشريعية ، يمنح بها البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الايرادات، فهو صنف قانوني يختلف عن التشريع العادي ، ويتميز عنه بالرغم أنهما ينتميان الى نفس المعيار القانوني "المعيار التشريعي"، ولعل ما يبرر تمييزه هذا اتساع محتواه واتسامه بالطابع التقني المحاسبي و الحيوي في نفس الوقت ، الناتج عن احتواءه لبرنامج الحكومة ظن ومنه سياستها ومخططاتها في مختلف الميادين ، المترجمة في شكل أرقام مدونة تحت عنوان الميزانية العامة للدولة والتي تعتبر أهم جزء فيه حيث يعرض مشروع قانون المالية على البرلمان بغرفتيه ، اذ تتم مناقشة وتقديم اقرتاحات لتعديله، ومن ثم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، ليعرض بعد ذلك على المجلس الشعبي الوطني ، ليعرض بعد ذلك على مجلس الأمة للمصادقة عليه، ومن ثم يتم التوقيع عليه من طرف رئيس الجمهورية ليصبح ساري المفعول ابتداءا من 01 جانفي للسنة المعنية .

كما تتكفل السلطة التشريعية بالرقابة على المالية العمومية و بعد الاطلاع على مختلف الآليات و الوسائل التي تمكن البرلمان من ممارسة أعماله عن طريق مراقبة نشاط الحكومة ، تبين لنا حيوية النشاط المالي ، و هذا باعتباره من أهم وظائف البرلمان و يظهر هذا من خلال السير الحسن

و تنفيذ مشروع الحكومة المصادق عليه ، و المتمثل أساسا في الرقابة البرلمانية ، فهي رقابة أصلية وأساسية و حتمية في وجودها و ممارستها في الدولة المعاصرة ، و نظرا لأهميتها فانها تؤدي الى تحريك مسؤولية الحكومة وإسقاطها و هي مقتصرة على المجلس الشعبي الوطني كغرفة أولى فقط دون مجلس الأمة لأن جميع نواب الغرفة الأولى منتخبون و يمثلون الارادة الشعبية .

و تبقى مراقبة مجلس الأمة من خلال الوظيفة المالية المتاحة لأعضاء البرلمان والتي يمكنهم من خلالها بسط رقابتهم و الاطلاع على الاعتمادات المالية للدولة، وهذا بالمصادقة على القوانين المالية السنوية و التكميلية بما فيها الميزانية العامة ، ومناقشة مختلف المواضيع المرتبطة بمالية الدولة إذن لممارستها يبسط البرلمان رقابته و هذا من خلال الآليات و الوسائل المتعددة لرقابة .

بحيث تتمثل الآلية الأولى في كون الرقابة السابقة على تنفيذ قانون المالية و الميزانية العامة، حيث وفقا لها يدرس و يناقش ويصادق البرلمان على مشروع قانون المالية و هذا بإيجازه للحكومة من صرف وجباية خاصة الاعتمادات المالية، وما يلاحظ على هذه الآلية ان الحكومة التي تحضر وتقوم باعداد مشروع قانون المالية ، لتقدمه أمام البرلمان ، الذي غالبا ما يصادق على ما ورد في المشروع ، فهذا ينقص من فعاليتها الرقابية ، حيث تنتقل بهذا المفهوم الى مجرد رقابة شكلية ، أما الآلية الثانية فتتعلق برقابة البرلمان أثناء تنفيذ قانون المالية و الميزانية العامة للدولة ، وفي هذه الآلية يمكن تقدير احتياجات الحكومة و ما تتطلبه من مواصلة تنفيذ برنامجها المالي خلال السنة المالية، وينحصر دوره بالمصادقة على مشروع القانون ، و يستنتج هنا أنه نفس مبررات المقدمة بخصوص الرقابة الشكلية في الآلية الأولى ، اما الآلية الثالثة فهي تكمن في كونها رقابة غير قابلة لتحقيق الأهداف المسطرة ، و ذلك وفقا لتأخير الحكومة أو في عدم تقديمها العرض السنوي على الاعتمادات المالية للغرفتين ، و هذا حسب ما جاء في نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال هذه الآلية الرقابية يتضح لنا ان المجال المالي هو حكر على الحكومة ، في ظل شكلية آليات الرقابة البرلمانية على المالية العمومية فهي ذات فعالية ضعيفة بالنسبة للآليتين الأولى و الثانية، وانعدامها في الآلية الثالثة هذا من ناحية ، ومن الناحية الأخرى نجد انه رغم تنظيم الدستور لمجموعة من الوسائل الرقابية والتي تعد حقا في يد السلطة التشريعية و التي يستعلما لبسط رقابتها على اعمال الحكومة عامة و العمليات المالية الخاصة.

فالرقابة البرلمانية نجدها فعالة شكليا و هذا على أساس التطبيق الجزئي للقواعد القانونية المنظمة لها ولكن من جهة أخرى ضعيفة الفعالية و هذا لعدم استعمالها بعض الوسائل في جوانبها الموضوعية وهذا وفقا لما جاء في الدستور و القانون المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة .

فالواقع العملي يفرض نفسه و أفرز مظاهر كانت سببا في محدودية هذه الرقابة التي تتطلع إليها الأمة و المصلحة العليا للبلاد ، منها ما كان سببا قانونيا و منها ما كان عمليا ظهر نتيجة تراكمات ايديولوجية و سياسية و اجتماعية و أمنية ، كانت عاملا في تعطيل العمل الرقابي و افراغه من محتواه الايجابي و البناء.

وبهدف سد بعض الثغرات التي تعتري المنظومة القانونية السارية، نقترح ما يلي:

- ضرورة تفعيل القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية و اصدار التنظيمات الخاصة بهذا القانون.
- تعزيز التنسيق والتعاون بين الهيئتين التشريعية و التنفيذية في جميع المستويات ، عن طريق تفعيل دور الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان التي تم انشاءها سنة 1997 لتكون همزة وصل تسهر على توفير كافة المعلومات اللازمة لنواب و أعضاء البرلمان حول مشاريع و اقتراحات النصوص التشريعية بصفة عامة ، بالقدر الذي يسمح لهم التغلب على المشاكل و الصعوبات الفنية المرتبطة بمحتوى بعض القوانين ، و يسهل عليهم التحكم أكثر في عمليتي التشريع و الرقابة .
- سد الثغرات التي تعتري بعض أحكام التعديل الدستوري الحالي لاسيما ما تعلق منها بأحقية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية.
- ينبغي ان يكون النقاش في لجنتي المالية بالبرلمان بتأطير فلسفة جديدة التي أرست دعائمها مقتضيات القانون التنظيمي للمالية و التي قوامها تكريس مبادئ القيم و المحاسبة و المساءلة وذلك حتى لا يتحول النقاش التقني الى نقاش عام فضفاض، فنقاش قانون المالية السنوي ينبغي أن يكون فرصة للتقييم و التدقيق لمؤشرات قاعدة المعطيات التي توفرها مختلف الهيئات والمؤسسات الحكومية للوقوف على الحصيلة الحقيقية لمختلف السياسات القطاعية ، لا أن يكون مناسبة للنقاش السياسي العام البعيد عن هواجس التدبير العمومي و تقييم السياسة العمومية .
- وجوب اعتماد أنظمة رقابية التي يسهل فهمها وتطبيقها لما يضمن الأداء الحسن والفعال والكفء عن الاستيراد الجاهز للقوانين بما لا يتلاءم مع واقعنا ولا أنظمتنا السائدة.

- ضرورة استقلالية ميادين المالية و المحاسبية و الرقابة و ذلك بعد تركها للتيارات السياسية تتجاذبها كل الى جهتها ، و تجسيد هذه الاستقلالية يكون بدعم الهيئات الحاصلة بالمزيد من الجدية و النزاهة في أداء مهامها و اضفاء الاستقلالية التامة على اعونها القائمين بها .
- احترام الحكومة للمدة القانونية المتعلقة بالمسائل التي تخص العلاقة مع البرلمان (الرد على الأسئلة ، تقديم بيان السياسة العامة ، ايداع مشروع قانون المالية ، تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية).
- نشر تقارير اللجان المكلفة بدراسة الميزانية العامة للدولة (اللجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بمجلس الأمة) ، وكذا تقارير مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية للرأي العام الوطني.
- نشر تقارير لجان التحقيق البرلمانية ذات العلاقة بالمسائل المالية قصد تحقيق الشفافية و معرفة ظروف تسيير الميزانية العامة للدولة.
- الاستعانة بمجلس المحاسبة و هذا عن طريق مدة التقارير اللازمة حول المالية العامة ، الذي يعتبر دوره ضئيل في المجال الاستشاري لهذا لابد من تعزيز مركزه عن طريق بسط رقابته السابقة والبعدية على المالية العامة ، و تقديم المساعدة للبرلمان ، و من خلال هذا فلابد من وجود هذا التعاون بين السلطات العامة للحفاظ على الأموال العمومية للدولة ، وهذا يقتضي تكثيف مختلف أنواع الرقابة التي تهدف الى حماية المال العام و بالتالي حماية حقوق المواطن الجزائري ، وهذا وفقا لحوار دستوري يهدف الى عقلنة الخيارات المالية، والتشريع المالي هوعبارة عن خلاصة لقيم الأمة ، وهذا ما يجب أن يعكس الدور الرقابي الذي تلعبه القاعدة القانونية في الدولة.

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

أ) الكتب :

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، الإسكندرية، 1993.
2. أحمد السيد عطاء الله ، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2010 .
3. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، الاطار القانوني والمضمون الاقتصادي مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، 1996 .
4. احمد وافي/ بوبكر لدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة و النشر، 1992.
5. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، الطبعة الأولى، جهينة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2006.
6. أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005
7. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ،عالم الكتاب 1983 .
8. بالعروسي أحمد التيجاني في قانون المحاسبة العمومية الطبعة الأولى دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001
9. باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، الطبعة الخامسة، الناشر مكتبة الأداب، القاهرة، 1998.
10. برحماني محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، 2015
11. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر مصر و فرنسا و بعض الأنظمة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية 2012.
12. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010

13. حامد محمود خالدي ، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الإنجلزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية القاهرة ، مصر ، 2009 .

14. حسن الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر.

15. حسن عواضة ، عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ،الطبعة الاولى ، دار الخلود للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان،1995 .

16. حسن محمد قاضي، الادارة المالية العامة، الطبعة الأولى، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،2014 .

17. حسين الصغير، المالية والمحاسبة العمومية ، دار المحمدية، الجزائر، 1999،/ 59

18. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2006

19. حمدي سليمان قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة لنشر والتوزيع،2010.

20. حمدي محمد صالح، توازن الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دراسة مقارنة بين الاقتصاد الإسلامي والوضعي، دار النقاش للنشر والتوزيع، عمان الأردن ،2013

21. خالد شحادة خطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن 2005.

22. خبابة عبدالله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر 2009.

23. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلودنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007

24. ديدني يحي، المالية العمومية ، دار الخلدونية ، الجزائر 2010 .

25. رمضان صديق، المالية العامة أصولها النظرية و تطبيقاتها المعاصرة ، دار النهضة العربية، القاهرة.

26. زهير أحمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي و تطبيقاته، الطبعة الأولى دار وائل للنشر الأردن، 2012.

27. زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006.
28. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في تنفيذ وإعداد الميزانية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2013 .
29. زينب كريم داودي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الاردن،2013
30. سالم محمد شوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن 2015 .
31. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع ، عين ميلة ، الجزائر ، 1993
32. سعيد سيد علي، القانون الدستوري، الاستجوابات و التحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، مصر، 2009.
33. سعيد عبد العزيز عثمان ، الاقتصاد العام ، دار الجامعية ، بدون سنة .
34. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، دار الجامعية، بيروت، 2008
35. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الطبعة الاولى، دار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 2003.
36. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة "النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2006
37. سعيد عبدالعزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، جزء الأول، دار الجامعة بيروت،2008
38. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر،1986 .
39. سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي (الإقتصاد العام بيت مال المسلمين)، الطبعة الأولى ، دار العربية للعلوم و النشر ، بيروت، 2001
40. سمير صلاح الدين حمدي، لمالية العامة، منشورات زين الحقوقية ، لبنان، بدون سنة.
41. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، دار الجامعية الاسكندرية ، سنة 2009 .
42. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 .
43. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، 2006 .

44. سيد طه بدوي، الوجيز في الميزانية العامة، الجزء الأول ،الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية القاهرة ، مصر 2017 .

45. صالح الرويلي ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1988.

46. صلاح الدين العيتي، تحليل أسس الادارة العامة، الطبعة الثانية، دار اليازوري للنشر والتوزيع الأردن، 2015

47. طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009.

48. طارق الحاج ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ،الأردن.

49. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي الضريبي ، الطبعة الأولى ، اثراء للنشر والتوزيع، 2009 مصر ، 2004 .

50. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي الضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2009.

51. عادل علي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الإثراء للنشر والتوزيع ،الأردن، 2009 .

52. عادل فليح العلي، المالية العامة و التشريع المالي الضريبي، الطبعة الاولى، دار حامد للنشر والتوزيع،2007 .

53. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر ، 2006.

54. عباس عمار، الرقابة البرلمانية، على أعمال الحكومة في النظم الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر2006

55. عبد الباسط علي/جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دار حامد.

56. عبد العزيز الجوهري، القانون و القرار الإداري ، ما بين الإصدار والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية 2005 .

57. عبد العزيز باري، دروس في المحاسبة العمومية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2004/2003

58. عبد العزيز سيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في فترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

59. عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان،الأردن،2009 .

60. عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق ،حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر 1986

61. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، 2002

62. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003

63. عبد المطلب عبد الحميد، الميزانية العامة ، دار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع

64. عبدالغني بسيوني عبدالله، السلطة والمسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، بيروت 1995.

65. عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري (لنشأة، تعريفا، فقها) دار الهدى الجزائر، 2005

66. عطية عبد الواحد، الإجتهادات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، دار النهضة العربية، مصر، 2003

67. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون رقم طبعة، دار الخلدونية، دون سنة النشر.

68. علي زغدود ،المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006.

69. علي عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005 .

70. عمار عباس، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى. دار الخلدونية ،2006 .

71. فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.

72. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق ،الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، 1990.

73. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت،1990 .

74. فوزي أو صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير ، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ،1994.

75. قاسم ابراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ، عمان ،الأردن،1999 ص100

76. قطب ابراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، الجزء الأول ، الطبعة الرابعة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ،1994.

77. لخطيب نعمان ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، طبعة سابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2011

78. لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2001

79. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة، دار الفجر للنشر و التوزيع، 2004 .

80. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع 2004.

81. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، النظرية المالية الدولية، السياسيات المالية للنظام الرأسمالي دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1999

82. محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة "النفقات العامة ،الايرادات العامة ،الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008.

83. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة لنشر، الإسكندرية، 1996

84. محمد الدرويش، الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومي، بدون دار نشر، 2008

85. محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم ، عنابة ، 2003

86. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تأصيلية على النظام السياسي الجزائري، بدون دار نشر، 1987

87. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأ المعارف، الإسكندرية

88. محمد طاقة ،هدى عزلاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الطلعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2007.

89. محمد طاقة، هدى عزلاوي، اقتصاديات المالية العامة ،الطبعة الثانية، دار المسيرة عمان، الأردن، 2010 .

90. محمد عبد الله الفلاح، التشريعات المالية والضريبية ،نفقات عامة، الايرادات العامة، التشريع الضريبي، الموازنة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2017 .

91. محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، لجنة التأليف و النشر ، مجلس النشر العلمي ، الكويت، 2007 .

92. محمد مسعودي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، 2003

93. محمود إبراهيم ، علم المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987 .

94. محمود حسن الدادي، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن 2007.

95. محمود رياض عطية ، الموجز في المالية العامة و تشريع الضرائب، مطبعة دار التأليف 1957

96. محمود محمد ، الميزانية العامة ، دراسة مقارنة ،

97. المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام (الموازنة العامة –ايرادات العامة –القروض)، دار الجامعية النشر،2009

98. مرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الموزانة العامة، الايرادات العامة، القروض، دار الجامعة للنشر، 2009 .

99. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاءا، الطبعة التاسعة، دار مطبوعات الجامعة الإسكندرية 1996.

100. مصطفى الفار "الإدارة المالية ، الطبعة الأولى، دار أسامة لنشر والتوزيع، عمان الأردن،2007

101. مصطفى معمر، مدخل لدراسة المالية، بدون دار نشر، 2005.

102. مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010

103. مولود ديدان ، مباحث في قانون الدستوري و النظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (6 مارس 2016) و النصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، طبعة 2017

104. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري ونظم السياسة، الطبعة الأولى، دار التجار للكتاب، جزائر، 2005

105. ميلود خريجة، آليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون لنشر والتوزيع، مصر، 2011 .

106. وسيم حسام الدين الأحمدي، الرقابة البرلمانية والرئاسية،(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى .

107. يلس شاوش بشير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013

ب) الأطروحات :

1. إيهاب سلام زكي ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 1982.
2. بن ربيح ياسين، الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون دستوري، جامعة على لونيسي، البليدة 02، 2017-2018
3. بورايوا أحمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ،2012
4. جيهان عبد اللطيف الرفاعي ، الرقابة على الموازنة العامة للدولة(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه جامعة طنطا كلية الحقوق قسم الاقتصاد 2010 .
5. زيوش رحمة ، الميزانية العامة لدولة في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2011 .
6. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر 1984 .
7. شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1 كلية الحقوق، 2013/2012 .
8. عطا الله سالم جويعد صرايرة ، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في النظام الأردني (دراسة مقارنة) النظامين المصري والانجليزي، أطروحة الدكتوراه كلية الحقوق، 1999.

9. فنينيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2012 .
10. مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 2010/2009
11. مولود ذبيح ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة لحاج لخضر باتنة .
12. نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ،دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق، بن عكنون، 2009/2008 .
13. نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ،دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2008، 2009 .
14. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، 2011/ 2012 .

ج) مذكرات الماجستير :

1. أحمد بوجلال، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الأغواط، مذكرة ماجيستر، 2010/2009
2. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008
3. بن يحي ابو بكر الصديق ،المركز القانوني لوزير المالية في الميزانية العامة للدولة، مذكرة
4. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007/2006
5. جمال برقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة الماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002/2001
6. جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية (دراسة مقارنة) ، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2012

7. دنش رياض، السلطة التنفيذية في ظل الدستور 1996، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2004/ 2005
8. زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاق اصلاحه مذكرة ماجيستر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر ، 2002
9. زيان الهواري، المسؤولية السياسية في النظام الإعلامي والنظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة ،كلية الشريعة والاقتصاد 2012 /2011
10. سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012-2013،
11. سكوتي خالد، الدور التمهيدي بين اعوان الخزينة واعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 01 يوسف بن خدة ،2013/2012
12. شلالي رضا، تنفيذ النفقات العامة ،رسالة ماجستير، كلية الحقوق بين عكنون جامعة الجزائر، 2002
13. صدارتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ماجستير، 2014/2013
14. عمران شهرزاد، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق ، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2015/2014
15. الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2016، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر،2011/2010.
16. الماجستير، جامعة سعد دحلب، كلية الحقوق ، البليدة ،2013-2014
17. محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 1996.
18. محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الاصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 1998-1999
19. مذكرة ماجستير ، جامعة عمار ثليجي الأغواط، 2009/ 2010

20. نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2007/2006

21. مزياني الوناس ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجيستر ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011.

22. نزيم أسي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003

23. وقاد أحمد، عمليات الميزانية و عمليات الخزينة، مذكرة نهاية دراسة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، مديرية التدريبات الميدانية، فترة تربص من 04 فيفري 2006 الى 04 أفريل 2006

24. يحياوي احمد ،إصلاح الميزانية العامة للدولة و اثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري في الجزائر 1995-2009، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، 2011- 2012

د) المقالات :

1. أمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، 2005

2. أمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارن، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد الثالث، ، جوان 2003

3. اونسي ليندة/ يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية و الممارسة البرلمانية، العدد الخامس، جانفي 2016.

4. بكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستور الجزائري، مجلة الإدارة، العدد 2، 2000

5. دور البرلمانات في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24، جانفي 2010

6. سالم شوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، خطة علمية محكمة تصدر عن النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 13 سبتمبر 2005

7. طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، 2010.
8. عاشور نصر الدين، نسبغة فيصل ، علاقة البرلمان بالحكومة في التعديل الدستوري، 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة
9. عزيزة الشريف، الاستجواب الوزاري، نظرة تقييمية، مجلة الحقوق، العدد الثاني، الكويت، جوان 2001.
10. عزيزة شبري، انماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد الثامن و العشرون ، نوفمبر 2011 .
11. عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد الثالث والعشرون، جويلية 2009 طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصلدية والسياسية، العدد الرابع، 2010.
12. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثاني مارس 20013
13. فيصل الشنطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال الفترة 2003–2009، مجلة جامعة الأبحاث (العلوم انسانية) مجلد الخامس والعشرون (9)، 2011.
14. مجلة علوم الاقتصاد والتسيير التجارة، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ،العدد 23، المجلد 01–2001
15. مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، العدد الثاني،2000
16. مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصاد والسياسة، العدد 03، 2010
17. مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في عملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، 2003

18. نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النواب ، المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع ، السنة الثانية 2004
19. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية، العدد الأول، 2008
20. نفاذي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014.
21. هيئة تحرير المجلة، البرلمان وقوانين المالية العامة، مجلة الفكر البرلماني الدولي، العدد24، جانفي 2010

هـ) المداخلات في الملتقيات الوطنية و الدولية :

1. بن ناصر بوطيب، مداخلة في إطار ملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، فيفري 2011 .
2. بوزيد لزهاري، مداخلة في الملتقى الوطني، حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 07/06 ديسمبر 2004، نشر الوزارة المكلفة مع البرلمان.
3. طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ، ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة (29-30) أكتوبر 2002 ، وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني

و) النصوص التشريعية و التنظيمية :

1. الدستور الجزائري لسنة1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64 مؤرخة في 1963/09/10.
2. الدستور الجزائري لسنة 1989، المنشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 1989/2/28 المتعلق نشر نص التعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 09 مؤرخة في 1989/03/01 .

3. الدستور الجزائري لسنة1976، الصادر بأمر رقم 76-97 مؤرخ في 1976/11/22 المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادر بتاريخ 1976/11/24
4. الدستور الجزائري لسنة 1989، المنشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 1989/2/28 المتعلق نشر نص التعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 09 مؤرخة في 1989/03/01 .
5. الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 1996/12/07 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 76 مؤرخة في 1996/12/8 المعدل و المتمم
6. القانون 17/84 المؤرخ في 07 /1984/07 المتعلق بقوانين المالية.
7. القانون 15/18 المؤرخ في 2018/09/02 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية، العدد 53.
8. قانون 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية 35 ، لسنة 1990
9. القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 .
10. قانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج. ر عدد 10 .
11. قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 متعلق البلدية الجريدة الرسمية عدد 37
12. قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية الجريدة الرسمية، عدد 12
13. قانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، متضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 .
14. القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية العدد 28 المعدل والمتمم بقانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية

العدد 02 سنة 1988 المعدل و المتمم بقانون رقم 24/88 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية العدد 01 لسنة 1990

15. القانون 93/46 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 الموافق 06 فبراير سنة 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات البيانات التنفيذية واجراءات قبول القيم المنعدمة.

16. المرسوم الرئاسي رقم 13/ 312 مؤرخ في 05 ذي القعدة عام 1434 الموافق 11 سبتمبر 19/2013

17. المرسوم رقم 237/82 المؤرخ في 25 رمضان عام 1402 الموافق 17 يوليو 1982، يحدد صلاحيات وزير المالية.

18. المرسوم رقم 237/82 المؤرخ في 25 رمضان عام 1402، الموافق ل17 يوليو سنة 1982 يحدد صلاحيات وزير المالية

19. المرسوم التنفيذي رقم 111/81، المؤرخ في 1981/05/30 الذي يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات والموازنات إلى مجلس المحاسبة، ج. ر عدد 22

20. المرسوم التنفيذي رقم 189/90 المؤرخ في أول ذي الحجة 1410 الموافق ل23 يونيو 1990، يحدد صلاحيات وزير الاقتصاد

21. المرسوم التنفيذي رقم 129//91 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية و صلاحياتها و عملها.

22. المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميون و إعتمادهم ،ج.ر عدد43 الصادرة 1991 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 41/03 المؤرخ في 19 يناير 2003 الجريدة الرسمية العدد 04 الصدارة في 2003

23. المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 فيفري 1993 ، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية و إجراء قبول القيم المعدومة

24. المرسوم التنفيذي رقم 81/93 المؤرخ في 03 جانفي 1993، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 118/81 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية للخزينة وشروط التعيين فيها وتطبيقاتها، الجريدة الرسمية عدد 20

25. المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق ل15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1995

26. المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 1996/01/22 يحدد انتقالية الاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، عدد 06 .

27. المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 يوليو 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمر بالصرف ومسؤولياتهم الجريدة الرسمية العدد 48 ،1997 .

28. المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 يناير 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04 لسنة 1998

29. المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد كيفيات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيتها ومحتواها. الجريدة الرسمية ،عدد 43 الصادرة في 18 سبتمبر.

30. المرسوم التنفيذي رقم 81 / 111 المؤرخ في 30 ماي 1981، يحدد الأحكام المتعلقة بآجال وشكل تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 22 لسنة 1981

31. المرسوم التنفيذي رقم 364/07 يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 ، الجريدة الرسمية ، العدد 75

32. الآمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 2006/07/16.

33. الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 50.

34. من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فبراير سنة 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية ، الجريدة الرسمية عدد 15.

35. المؤرخة في 2011/07/03 .

36. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

37. النظام الداخلي لمجلس الأمة .

الدساتير الاجنبية

1. الدستور الفرنسي لسنة 1958، الصادر في 1958/10/04 المعدل و المتمم.

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

أولا : باللغة الفرنسية :

-livres:

1. Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma ,Alger, 2004.
2. Ardant Philipe, institutions politiques et droit constitionnel ,L.G.D. j, paris 1995.
3. Ben Maarouf Abdel Kader Intrduct Aleconomie des Finances Publiques Université Alger, 1993.
4. Christen Bigaut, Finances publiques droit budgétaire et le budget de l'État, éd ,Ellipses ,paris 1995 .
5. Deruel D, Buisson j, Finances publique, Budget et pouvoir financier, Dolloz, 2001
6. George Bardeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.j, paris 1972
7. Jaque Magnet, Lescomptables Publics, L.G.D.J, Paris 1995 .
8. Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta; droit budgetaire, litec, 3eme ed, France, 1999 .
9. Jean Claude Martinez, Pierre Di malta, Di malta ,Droit budgétaire , 3e édition, L.I.T.E.C, paris, 1999
10. Jean Longatte, Passal vanbove, Christophe, viprey Economie Générale, 3eme edition,Paris, Dounod, 2002
11. LoIc Philip ,dictionnaire encyclopedique des finances publiques, Economica , Paris 2000 .
12. Loïc Philip, finances Publiques, 3eme édition ,Paris, Cugais, 1989,
13. Marwa bahungu Bujumbure, cours surle contrôle parlementaire de l'administration , 2013.
14. Michel AMELLE R , Les question usurairement du contrôle parlementaire , paris : L.G.D.J , 1964 .
15. Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, jean Pierre Lassale, finances publiques, L.G.D.J, Paris, 7 éme édition 2004 .
16. Michele Borurer , Marie – chrustine , et Jeanpierre Harsale , Finance publique 6 édition L.G.D.J Paris 2002 France .

17. Mourice duverger hnstituions poltiques droit constitutionnel paris puf 1973.
18. Naima ABA . Droit budgetaire , universite Hassani FQES Mahammedia.
19. Oliva Eric, Finances publiques, édition, pub sud, Paris 2001.
20. Philippe ARDANT , instution politique et droit , Constitionnel , 16 eme ed , L.G.D.J , paris , 2004.
21. Yahia Didiéni .la pratique du système budgétaire de l'État en Algérie Office des publications universitaires Algerie.2002.

-Doctorat et mémoire :

1. BOUARA(MT) La loi de finances en Algérie, Doctorat d'état, Université d'Alger, 2006.p32
2. Mouchant Henri , la commission des finances de la chambre des de putes,
3. T.BOURA K, La loi de finance an Algérie , thèse pour le doctorat d'Etat en droit , université de Alger , Algérie , 2005/2006 .

Articles :

1. ARTHUIS jean, la première discussion budgetaire (en mode LOLF)Un pouvoir d'arbitrage exerce par le parlement .R.F.F.P.N 94 2006 .
2. Augustin loada , Lecontrole de l'action gouvernementale , 2002 .
3. LMiMouni Mimoun ,la réforme du contrôle administratif des dépenses de dépenses de l'État ,R.F.F.P N102 , 2008 .
4. MATHIEU Bertrand, la procedure(LOLF. Un modele pour lelaboration des lois ordinaires R.F.F.P, N97 , 2007.
5. Rullier Bernard: « Le parlement sous la onzième législature 1997-2002», Revue Française de droit constitutionnel, N 54, 2003.

ثانيا : المراجع باللغة الانجليزية

1. David Loombos,, The Power of Purse: The Role of The European Parliament In Budgetary Decision, London : George Allen and Unwinlik, 1999 .

Résume

Le concept d'État est lié à des éléments fonctionnels, politiques, sociaux et économiques qui lui confèrent une courbe et une forme particulières à chaque fois. Il remplit ses différentes fonctions afin de satisfaire les divers besoins de la société et les besoins du public.

L'intervention croissante de l'État a obligé l'Autorité à adopter une politique fiscale pour se tenir au courant des développements économiques et financiers de l'État ,Cette politique s'est traduite par l'élaboration de la loi de finances qui oblige cette dernière, par le biais de ses autorités, à suivre certaines procédures et mécanismes,Les pouvoirs exécutif et législatif sont obligés de les exercer, en tenant compte des règles approuvées par la loi de finances,Et augmenter les pouvoirs accordés au Parlement dans le contrôle de la gestion des fonds publics et l'importance des fonds dans toute économie.