

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر قانون اداري
تتضمن محاضرات في مقياس :

قانون الميزانية والمحاسبة العمومية

اعداد:- ا.د/ لجلط فواز

- د/ بوضياف الخير

السنة الدراسية 2024/2023

مقدمة:

تعتبر الأموال العمومية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لضمان السير الحسن للمرافق العمومية و تحقيق التنمية في شتى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فهي الحجر الأساس في تنفيذ السياسات العمومية وعصب الحياة العامة للمجتمع، وعليه فتسيير المالية العمومية مسألة جد حساسة ويجب أن تحظى بتأطير قانوني يضمن الفاعلية والنجاعة وتحقيق الأهداف المخطط لها بعيدا عن كل مظاهر التبذير والتبديد والاختلاس.

ونتيجة لذلك سعت معظم الدول إلى دسترة المالية العمومية لضمان تأطير العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال تسيير ورقابة ميزانية الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان الحقوق الدستورية للأفراد في مجال التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية ولاسيما مسألة احترام قواعد فرض الضريبة و ضمان التوزيع العادل للثروة.

وفي هذا الصدد توجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى ترقية النصوص المؤطرة لمالية الدولة لتصبح ذات قيمة معيارية من خلال ما تضمنه دستور 1976¹، حيث تم تعزيز الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة من خلال منح المجلس الشعبي الوطني صلاحيات التصويت على مشروع الميزانية وكذا المصادقة على قانون ضبط الميزانية، ليتم فيما بعد صدور القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية²، ليشهد هذا الأخير العديد من التعديلات بهدف تمكين البرلمان من صلاحياته في مراقبة استعمال الأموال العمومية، ولأجل إضفاء مرونة في التسيير نظرا لتحولات وظائف الدولة ولاسيما تدخلها في النشاط الاقتصادي³.

مع ضرورة الإشارة أن القانون 17/84 رغم انه كان يعتبر قانون إطار لقوانين المالية إلا انه يبقى مجرد قانون عادي مثله مثل أي قانون، حيث انه يمكن لقوانين المالية أن تعدل أحكامه أو تلغيها، وعليه لا يمكن القول أن القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية انه قانون عضوي لان دستور 1976 لم ينص على إمكانية التشريع بموجب قوانين عضوية أصلا، كما لم ينص

¹- انظر المواد 149، 151 و 187 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي بتاريخ 19 نوفمبر 1976، ج.ر.ع 94 المؤرخ في 24/11/1976.

²- القانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 28 المؤرخ في 10/07/1984، المعدل والمتمم بموجب القانون 05-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، ج.ر.ع 02 المؤرخ في 13/01/1988، و القانون 24-89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، ج.ر.ع 01 المؤرخ في 03/01/1990.

³- بوضياف الخير، ميزانية الدولة (المفهوم والمبادئ) دراسة في ظل تحول وظائف الدولة، دار المتنبى للطباعة والنشر، المسيلة، الجزائر، ص 37 وما يليها.

على ضرورة إصدار قانون خاص يوطر قوانين المالية، فالقانون 84-17 جاء نتيجة اتفاق سياسي بين البرلمان والحكومة.¹

ليؤكد فيما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996² والذي تضمن جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية على ضرورة الارتقاء بالقانون المتعلق بقوانين المالية إلى مصف القوانين العضوية، حيث صدر القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية،³ مكرسا لمشروع إصلاح النظام الميزانياتي القائم على النتائج وتقييم الأداء، وفقا لنظم التسيير العمومي الحديث والذي يقضي بالمرونة والصدق والشفافية في التسيير، وتعزيز سلطة البرلمان في مجال المصادقة على الميزانية ومراقبة تنفيذها من خلال تحديد أجال وإجراءات تقديم مشروع قانون المالية وبنيته و إثارته بملاحق تفسيرية وتقارير وجداول تساعد نواب البرلمان في إجراء مناقشات مستفيضة لميزانية الدولة، وتحديد مضمون قانون تسوية الميزانية والأجال والإجراءات المتعلقة بتقديمه والتصويت عليه بهدف تفعيل دور البرلمان في تقييم عمل الحكومة.

وفي إطار استكمال الإصلاحات المتعلقة بعصرنة نظام الميزانية تم إصدار القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي،⁴ والذي ألغى بدوره القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بهدف إعطاء صورة واضحة ومقروءة حول الذمة المالية للدولة والوصول إلى الأهداف المنشودة و المتعلقة بالرقابة وتقييم نوعية التسيير.

بناء على ماسبق، والتزاما بالبرنامج المفصل الخاص بمقياس قانون الميزانية والمحاسبة العمومية ، سنتضمن هذه المطبوعة المحاور التالية:

الفصل الأول: مدخل لقوانين المالية والميزانية.

الفصل الثاني: إعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها.

الفصل الثالث: تنفيذ ميزانية الدولة.

¹- Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie" ,Doctorat d'Etat, Fac du droit-Université d'Alger,2006., p357.

²- المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتضمن نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ع 76 المؤرخ في 12/08/1996..

³- القانون العضوي رقم 15/18 مؤرخ في 2018/09/02 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 53 مؤرخ في: 2018/09/02 معدل و متمم بموجب القانون العضوي 09/19 مؤرخ في: 2019/12/11 ، ج.ر.ع 78، مؤرخ في 2023/09/18.

⁴- القانون رقم 07/23 المؤرخ في 2023/06/21، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر ع 42 المؤرخ في 2023/06/25.

الفصل الأول: مدخل لقوانين المالية والميزانية

نتطرق من خلال هذا الفصل إلى تحديد مضمون القانون العضوي 15/18 باعتباره قانون إطار لتسيير مالية الدولة، وكذا التعريف بأهم القواعد والمبادئ المستحدثة في مجال التسيير العمومي (المبحث الأول)، بالإضافة إلى ذلك الإحاطة بمختلف المفاهيم المرتبطة بقوانين المالية والميزانية والمبادئ الأساسية المتعلقة بإعدادها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مضمون القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري منذ 1996 فكرة تأطير العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في مجال تسيير المالية العمومية بموجب نصوص دستورية تكفل إحداث التوازن بين السلطات في إطار تكريس دولة القانون، كما أن تطور وظائف الدولة وتحديات تحقيق التنمية في شتى مجالاتها فرض على المشرع تحديد آليات قانونية تضمن الاستعمال الأمثل لموارد الدولة وفق ما تقتضيه مبادئ التسيير والرشاد في الإنفاق وتكريس رقابة كفيلة بحماية الأموال العمومية.

المطلب الأول: القانون العضوي 15/18 باعتباره قانون إطار لمالية الدولة

يعتبر الدستور الوثيقة الأساسية في تحديد شكل الدولة ونظام الحكم ولاسيما تنظيم السلطات السياسية وتشكيلها وطبيعة العلاقة فيما بينها، إضافة إلى ذلك إقرار وحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة السلطة تكريسا لدولة القانون، وبما أن مسألة تسيير الأموال العمومية والرقابة عليها هي من صميم عمل السلطات السياسية فهي تتطلب قواعد سامية لتنظيم العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تسيير أموال الشعب وتوجيهها لخدمة الصالح العام وتحقيق التنمية وتلبية حاجيات المواطنين، حتى أن ظهور فكرة البرلمان لأول مرة وتحديدًا بانجلترا والذي كان يعرف بمجلس العموم، أساسه ضمان تحقيق الرقابة الشعبية بواسطة ممثلين منتخبين من طرف الشعب كسلطة موازية أو مضادة للملك بهدف كبح سلطته و عقلمتها في مجال فرض الضرائب وضمان تحقيق التوزيع العادل للثروة.

وباعتبار البرلمان ممثلا للشعب في مراقبة عمل الحكومة فمن باب أولى مراقبة تسيير الأموال العمومية لأن نشاط الحكومة في أي مجال متوقف على مضمون قوانين المالية، فهي التي تحدد طبيعة الإيرادات ولاسيما الضرائب ونسبها وكذا المبالغ المالية المخصصة لكل قطاع حسب أهميته الاقتصادية أو الاجتماعية.

وبالتالي يجب أن تخضع الأموال العمومية إلى نظام قانوني يحدد صلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في تسيير المالية العمومية حتى يكون هناك تسيير عقلاني

للأموال العمومية بشكل يساهم في التنمية الاقتصادية وتلبية حاجيات المجتمع مع وجود رقابة برلمانية فعالة تساهم في عقلنة الضرائب المفروضة على المواطنين وتتابع مدى التزام الحكومة بالرخصة المالية في تنفيذ العمليات المالية.

وعليه فإن تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي إجراء من شأنه ضمان الممارسة القانونية السليمة في مجال المالية العمومية، حيث تتحدد موارد وأعباء الدولة ونظام برمجة وعرض ميزانية الدولة وكذا مضمون قوانين المالية وإجراءات إعدادها وتقديمها، وبالتالي تنظيم عمل السلطات السياسية وضمان التوازن في هذا المجال، بالإضافة إلى ذلك تحديد قواعد تنفيذ الميزانية والتقييد المحاسبي لها ونطاق وإجراءات الرقابة عليها بشكل يضمن استقرار الممارسة التشريعية وتحديد المسؤوليات في مجال تسيير الأموال العمومية.¹

وقد تضمن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في هيكله ستة (06) أبواب كمايلي:

الباب الأول: أحكام عامة (وتتعلق بمفهوم قوانين المالية والمبادئ التي تحكمها).

الباب الثاني: موارد الدولة وأعباءها وحساباتها. (حيث يتضمن مصادر الإيرادات وأقسام النفقات ومختلف حسابات الدولة، كما يشمل هذا الباب حالات تخصيص الإيرادات، وموارد الخزينة وأعباؤها).

الباب الثالث: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها.

الباب الرابع: تنفيذ قوانين المالية.

الباب الخامس: القانون المتضمن تسوية الميزانية.

الباب السادس: أحكام انتقالية وختامية.

المطلب الثاني: القانون العضوي 15/18 كإطار لتكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث

لقد سعى المشرع الجزائري كغيره من التشريعات إلى تكريس المعايير الدولية في مجال إعداد الموازنة العامة والرقابة عليها، حيث توجه إلى تحديث المنظومة القانونية المتعلقة بتسيير المالية العمومية من خلال اعتماد نظام ميزانية قائم على منطوق النتائج و

¹ - حيث ورد في التقرير التكميلي الصادر عن لجنة المالية والميزانية بمناسبة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، " أن نص القانون العضوي يرمي إلى إصلاح تسيير المالية العمومية حيث سيوجه للبحث عن الفعالية والنتائج والى تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقرونية أفضل وتعزيز شفافية المعلومات والأرقام الخاصة بالميزانية وتقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي"، مجلة أخبار المجلس، ع 11، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2018.

يكرس مبادئ التسيير العمومي الحديث، ولاسيما شفافية المعلومات المتعلقة بإعداد الميزانية وتحسين بنية قانون المالية للسنة وإثرائه بشكل يساهم في مقروئية الميزانية ووضوحها ويعبر على صدق وشفافية المعلومة الميزانية.¹

حيث تسعى الحكومة من خلال قانون المالية تخصيص الموارد اللازمة لتسيير المرافق العمومية وتمويل المشاريع التنموية مع مراعاة المرونة في التسيير لتحقيق أهداف الإنفاق العمومي وتحقيق النتائج المطلوبة، أما بالنسبة للبرلمان فهو يراقب عمل الحكومة في إعداد ميزانية الدولة من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة مع حرصه على حماية القدرة الشرائية للمواطن والتخفيف من العبء الضريبي قدر الإمكان، ولتحقيق هذا المسعى يجب تكريس الشفافية والوضوح والصدق في إعداد ميزانية الدولة.

ومن أهم المبادئ الحديثة التي كرسها القانون العضوي 15/18 في إطار إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، نذكر مايلي:

أولاً: مبدأ الشفافية

حيث صدر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) سنة 2001 دليل "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة"، وفي نفس الإطار اصدر صندوق النقد الدولي (FMI) سنة 2007 دليل "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة" والذي يركز على ضرورة وضوح الأدوار والمسؤوليات وتوخي الشفافية في عمليات إعداد الموازنة وإتاحة المعلومات للاطلاع العام، حيث تضمنت هذه الوثائق إطار مرجعي يكرس الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المتعلقة بالمالية العمومية في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة، وتتضمن مجموعة من أفضل الممارسات في المجالات المعنية بأهم تقارير إعداد الموازنة، والمعلومات المحددة التي يتعين الإفصاح عنها، وجودة البيانات، ونزاهتها، لتمكين الجمهور ولاسيما المستثمرين الأجانب منهم والوطنيين من معرفة استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والوضع المالي للدولة.²

وفي هذا الصدد نصت المادة 72 من القانون العضوي 15/18 نص على ضرورة تقديم الحكومة قبل نهاية الثلاثي الأول في إطار إعداد ميزانية السنة المقبلة تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، كما نصت المادة 73 على بنية وهيكل مشروع قانون المالية والذي يجب أن يتضمن أربعة أجزاء توضح بشكل صادق

¹- للتفصيل راجع تقرير ممثل الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان بمناسبة الجلسة العلنية لمناقشة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني المنعقدة بتاريخ 23 ماي 2018، الجريدة الرسمية للمناقشات، عدد 74، المؤرخ في 2018/06/24، ص 04.

²- FMI, **manuel sur la transparence des finances publiques(2007)**, [on line], disponible sur: {<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>}, p12.

وصريح مبالغ الإيرادات المقدر تحصيلها والأحكام المتعلقة بها، وكذا أسقف النفقات المقدر تنفيذها والأحكام الناظمة لها سواء ماتعلق بالميزانية العامة للدولة أو ماتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة ، وقد تضمن الجزء الرابع جداول توضح ما ورد في الأجزاء الثلاثة فيما يخص توزيع مبالغ الإيرادات والنفقات.

ولأجل إثراء مشروع قانون المالية أكثر وتمكين نواب البرلمان من إجراء مناقشات مستفيضة حول خيارات الحكومة في مجال إعداد الميزانية فقد نصت المادة 75 من القانون العضوي 15/18 على الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة والمتمثلة في تقارير وملاحق تفسيرية ووثائق تشمل ثلاثة أحجام تعكس بصورة صريحة مجالات الإنفاق وتخصيصات الموارد العمومية لتكون أكثر مقروئية ووضوح.

ثانيا: مبدأ التسيير القائم على النتائج

حيث نصت المادة 02 من القانون العضوي 15/18: " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم، كما تضمن نص المادة 06 " يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

وبناء على ما ورد فقد أعاد المشرع الجزائري هيكله الميزانية وطريقة عرض النفقات العمومية، من خلال تقسيم أعباء الميزانية أولا حسب النشاط إلى برامج تشمل برامج وتقسيماتها، ثم تصنيفها حسب الطبيعة الاقتصادية إلى أبواب تشمل أيضا عدة أقسام، بالإضافة إلى تقسيم يشمل الوظائف الكبرى للدولة أي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف الكبرى، وأخيرا التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد وتنفيذ الميزانية أي توزيع الإعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.¹

وعليه فالمقاربة الجديدة في مجال تنفيذ النفقات العمومية لا يجب أن تنحصر في ضرورة مطابقة النصوص القانونية أو الالتزام بمشروعية النفقة بل تتعدى ذلك إلى ضرورة تحديد الأهداف المرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية و ربطها بمؤشرات كمية ونوعية لقياس الأداء و تقييم النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة.

ثالثا: مبدأ المرونة والمساءلة

¹ - انظر المادتين 28، 29 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

لا يكتفي نظام الميزانية القائم على منطق النتائج على تصنيف النفقات إلى برامج فقط بل يتطلب أيضا تقديم مخطط سنوي للأولويات والأهداف الخاصة بكل دائرة وزارية يرفق مع الملاحق التفسيرية لمشروع قانون المالية للسنة،¹ وهنا تظهر فكرة "المسير المسؤول"، أي أن مسؤول البرنامج له دور كبير في إعداد المشروع السنوي للأداء من خلال تحديد الأهداف الميزانية والمؤشرات الكمية والنوعية وكذا النتائج المتوقعة، وبالتالي له دور كبير في تقدير حجم النفقات المناسبة لتحقيق هذه الأهداف، كما له الحرية في تسيير وتحويل الإعتمادات المالية داخل نفس البرنامج أي بين الأنشطة التي يتكون منها البرنامج،² وممارسة سلطته السلمية على المسؤولين المفوض لهم تسيير اعتمادات الأنشطة، وفي المقابل هو مطالب بتبرير كل اقتراحاته أمام البرلمان سواء في إطار إعداد المشروع السنوي للأداء أو معلق بتحويل الإعتمادات بين الأنشطة التابعة للبرنامج المكلف به.

كما أن مسؤول البرنامج مطالب بتقديم تقرير سنوي للمردودية يرفق لمشروع قانون تسوية الميزانية،³ والذي يسمح لنواب البرلمان معرفة النتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة، ومساءلته-مسؤول البرنامج- على حجم التجاوزات والانحرافات المثبتة.⁴

رابعاً: مبدأ تقييم الأداء

لقد تضمن القانون العضوي 15/18 رقابة مستحدثة تتعلق مباشرة بتتبع السياسات العمومية وتقييمها وتحليل تكلفتها المالية، وخاصة على مستوى الوثائق والتقارير التي ستكون الحكومة ملزمة بتقديمها للبرلمان من قبيل التقارير الوزارية حول الأداء وفعالية التسيير، وهي آليات ستسمح بتتبع دقيق لإنجاز وتنفيذ السياسات العمومية ودراسة آثارها الاقتصادية والاجتماعية، وهذه الآلية تجعل المناقشة البرلمانية ذات أهمية بالغة، وعلى الرغم من أنها نظريا تنصب بالأساس الأول على تحليل التكلفة المالية للمخططات والبرامج، إلا أن هذه المناقشات لا تقتصر على حصيلة تنفيذ هذه المخططات والبرامج وإنما تمتد لمناقشة طرق إعداد وتنفيذ السياسات العمومية التي ترتبط بها هذه البرامج الإستراتيجية وكذا الأثر المتوقع والمفترض وحصيلة تنفيذ هذه السياسات.⁵

1- المادة 75 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

2- المادة 33 ومايليها من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

3- المادة 87 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

4- المادة 81 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

5- حيث أشار ممثل الحكومة بمناسبة مناقشة أهم محاور مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، انه "على الحكومة عرض أمام البرلمان، قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، تقريرا حول الإستراتيجية المتعددة السنوات لجميع الإدارات العمومية، حيث يكون لديها تقييم شامل لتمويل السياسات العمومية، ويمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني، ويقوم البرلمان بجعل دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية لحظة تقييم السياسات العمومية، وفي هذه المناسبة سيكون تحت تصرف البرلمان جميع تقارير مردودية الوزارات التي توضح الظروف التي تنفذ بموجبها البرامج المدرجة في الميزانية، ودرجة بلوغ الأهداف المخطط لها. والنتائج التي تم

ولالإشارة فان تقييم البرلمان لعمل الحكومة في مجال تنفيذ الميزانية يستند أساسا على تقرير مجلس المحاسبة المرفق مع مشروع قانون تسوية الميزانية، حيث يتضمن هذا الأخير تقييم لنتائج تنفيذ الميزانية مقارنة بالأهداف المسطرة مسبقا.¹

المبحث الثاني: مفهوم قوانين المالية ومبادئ إعداد الميزانية

يعتبر قانون المالية الإطار التشريعي لتسيير الذمة المالية للدولة، حيث يتم إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة بشقيها الإيجابي والسلبي (الإيرادات والنفقات) في إطار قوانين المالية، وعليه يعتبر قانون المالية وثيقة تشريعية يتضمن في جوهره ميزانية الدولة.

ومن خلال مايلي سنوضح مفهوم قوانين المالية(مطلب أول)، وكذا مفهوم الميزانية وقواعد إعدادها(مطلب ثاني).

المطلب الأول: المقصود بقوانين المالية

لقد نصت المادة 02 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية" يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون،² ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم".

كما تضمن نص المادة 03 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية" يحدّد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد، تمتد السنة المالية لسنة مدنية....".

وعليه يعتبر قانون المالية الإطار القانوني الخاص بالنشاط المالي للدولة، حيث ترخص السلطة التشريعية للحكومة سنويا بتخصيص موارد مالية لتغطية أعباء ناجمة عن تنفيذ السياسات العمومية والمشاريع التنموية وفق خطة اقتصادية معينة.

الحصول عليها وكذا تفسيرات الفوارق المعابنة"، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

¹ - المادة 88 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² - لقد نصت المادة 05 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية" يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء. يمكن مراجعة التطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى،....".

و بالرجوع إلى نص المادة 04 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية يكتسي طابع قانون المالية : قانون المالية للسنة، قوانين المالية التصحيحية، القانون المتضمن تسوية الميزانية.

أولاً: قانون المالية للسنة

عرفته المادة 06 بنصها "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

ثانياً: قانون المالية التصحيحي

عرفته المادة 07 بنصها " يهدف قانون المالية التصحيحي إلى تعديل أو تكميم أحكام قانون المالية للسنة، خلال السنة الجارية"، كما انه يتم المصادقة في إطار قانون المالية التصحيحي على الاعتمادات الإضافية في حالة تكفل الحكومة بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية للسنة وذلك حصرياً في حالات الاستعجال القصوى.¹

ثالثاً: القانون المتضمن تسوية الميزانية

عرفته المادة 08 من القانون العضوي 15/18 بنصها " القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة"، وقد نصت المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على انه "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".²

ومن خلال نص المادة 86 القانون العضوي 15/18 وما يليها نجد أن القانون المتضمن تسوية الميزانية هدفه ضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، وبالتالي تمكين البرلمان من مساءلة الحكومة حول مدى التزامها بمضمون الرخصة المالية والأهداف المسطرة والملتزم بها أمام البرلمان.

المطلب الثاني: مفهوم ميزانية الدولة ومبادئ إعدادها

لقد اهتمت المالية الكلاسيكية بالجانب المحاسبي للميزانية باعتبارها عمل قانوني يوضح ضوابط تسيير الأموال العمومية وصلاحيات كل من البرلمان والحكومة في

¹ - للتفصيل أكثر انظر المادة 27 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، ج ر ع 82، المؤرخة في 2020/12/30.

مجال إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة،¹ غير أن تطور وظائف الدولة واتساع مجالات تدخلها أحدث تغيير في مفهوم المالية العمومية،² حيث لم تعد تنحصر في الموارد والوسائل اللازمة لسير المصالح الإدارية و فقط بل أصبحت الميزانية عبارة عن خطة مالية تركز سياسة الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما تعتبر إحدى أهم أدوات السياسة المالية والنقدية.³

ونتيجة لذلك فقد شهدت المبادئ والقواعد التقليدية المتعلقة بإعداد الميزانية والتي كانت تهدف أساسا إلى تجسيد الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للحكومة تراجعا واضحا من خلال إدخال العديد من الاستثناءات بهدف مسايرة المبادئ المستحدثة في التسيير.

وعليه سنتطرق إلى تعريف الميزانية (أولا)، ودراسة المبادئ والقواعد المتعلقة بإعداد الميزانية والاستثناءات الواردة عليها (ثانيا)

أولا: تعريف الميزانية

تتمثل المالية الكلاسيكية للدولة في نظر الأستاذ "موريس دوفارجي" في مجمل الوسائل التي تتمكن بموجبها الدولة والجماعات العمومية الأخرى بتحصيل الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العمومية وذلك بتوزيع الأعباء على الأفراد.⁴

كما تعرف ميزانية الدولة في ظل المالية الكلاسيكية أنها بيان رقمي تقديري لفترة مستقبلية محددة تقدر أعباء الدولة ومختلف إيراداتها وترخص بتنفيذها،⁵ فهي وثيقة محاسبية تسهل عملية الرقابة على المبالغ المخصصة للوحدات الإدارية لاقتناء اللوازم والوسائل المتعلقة بوظائفها من حيث مدى احترامها لتخصيص النفقات وعدم تجاوز المبالغ المرخص بها.⁶

¹-Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, O.P.U, Alger, 1990, p27: «... le budget constitue un acte législatif, un document officiel».

²-يلس شاوش بشير، **المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص، ص09، 07.

³-L'OCDE, "**Réformer les finances publiques pour mieux servir la croissance**", revue études économiques de L'OCDE, 2005/13 (n°13), p201. Article disponible en ligne à l'adresse: <http://www.Cairn.info/revue-études-économiques-de-l-OCDE-2005-13-page-201.htm>.

⁴-Cf, Maurice Duverger, **Finances Publiques**, Edition P.U.F, Paris, 1988, p15.

⁵-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2006, p233: «... Le règlement générale sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 a donne une définition classique du budget" Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'état au des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles"..."».

⁶-Aurélien Baudu, **Droit des finances publiques**, 1^{ère}éd, Dalloz, Paris, 2015, p39:«...Le respect de la neutralité budgétaire, sous l'influence de la doctrine économique libérale, a

لذلك اصطلح عليها بـ"ميزانية الوسائل" لأن إعدادها قائم على ضمان المدخلات وليس على تقييم المخرجات،¹ حيث تتضمن الميزانية التقليدية نفقات إدارية تتمثل أساسا في وسائل ومستلزمات متكررة تحتاج لها الوحدات الحكومية في أداء مهامها،² وبالتالي يستند غالبا في إعدادها على ميزانية السنة السابقة،³ بمعنى أنها لا تعكس أي وظيفة تنموية ولا تترجم بتاتا تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية،⁴ وإنما هي وثيقة تتضمن فقط تقديرات الأعباء الخاصة بتسيير الهيئات الإدارية، وبالتالي تعتبر ترجمة لحياة الدولة وعدم تدخلها في الحياة الاقتصادية.

لذلك فالميزانية هي وسيلة رقابة لأن هيكلها وطريقة عرضها تسهل عمل البرلمان والهيئات الرقابية في مراقبة مدى التزام الوحدات الإدارية ببند الميزانية والإعتمادات المخصصة لها من حيث مدى احترام تخصيصات النفقات وكذا أسقف المبالغ المرخص بها.

إن إعداد ميزانية الدولة وفق منطق الوسائل يركز أساسا على ضمان الموارد المالية اللازمة لتغطية لوازم وحاجيات الوحدات الإدارية وكيفية توزيعها وتخصيصها ومراقبة الانضباط في استعمالها واحترام أسقف النفقات المرخص بها وضمان التوازن المالي، ونتيجة لذلك تقسم النفقات العمومية وفق منطق الوسائل وفق معيارين، التقسيم الأول إداري يحدد الجهة الإدارية المكلفة بتنفيذ النفقة، أما التقسيم الثاني فهو تقسيم حسب البنود يحدد طبيعة وموضوع كل نفقة، وكذا أسقف النفقات التي لا يمكن تجاوزها.⁵

indubitablement participé à la levée de la nébulosité budgétaire et comptable, et le contrôle des comptes en a été amélioré...».

1- لقد ورد مصطلح "ميزانية الوسائل" في الدليل الصادر عن وزارة المالية والخصوصية للمملكة المغربية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة المعنون بـ: "إصلاح الميزانية- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي" سنة 2005، ص 27: «...أساس منطق الوسائل هو أن الأهداف تحدد انطلاقا من الموارد، والرقابة تكون على مدى احترام تخصيصات الإعتمادات واحترام المساطر».

2- يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 13: « يقال عن دولة القرن التاسع عشر أنها تستهلك ولا تنتج، ويظهر هذا جليا من خلال ميزانيتها التي يقتصر مضمونها على نوع واحد من النفقات وهي النفقات الإدارية المخصصة لتسيير المرافق التقليدية».

3- Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, pp74-75.

4- رشيد الميساوي، المالية العامة، ط2، مطبعة سبارطيل، طنجة، المملكة المغربية، 2014، ص 13: «...يعني حياد المالية العامة (neutralité des finances publique) أن تكتفي الدولة بحفظ النظام العام واحترام قانون العرض والطلب وعليها أن تمتنع عن استعمال الأدوات المالية (الإعانة أو الدعم أو الإعفاء الضريبي، أو الزيادة في سعر الضريبة) للتأثير في قرارات الأفراد والمقاولات».

5- انظر في ذلك: عمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة-المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 2004، ص ص 178-180.

غير أن تطور وظائف الدولة وانتقال هذه الأخيرة من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة المتدخلة صاحبه تغير في مفهوم المالية العمومية، فخصائص الميزانية الحديثة مخالفة تماما لخصائص الميزانية الكلاسيكية.¹

لقد أصبح لميزانية الدولة وظيفة منتجة بحيث تلعب دور هام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عكس الميزانية الكلاسيكية والتي تميزت بالحياد، وبالتالي فهيكلم ومضمون ميزانية الدولة الحديثة أكثر حجم وأوسع من مضمون الميزانية الكلاسيكية وذلك نتيجة توسع وتزايد حجم النفقات العمومية.²

والمشرع الجزائري من خلال تعريفه لقانون المالية اخذ بالمفهوم الحديث لميزانية الدولة باعتبارها وثيقة رسمية ترخص لسنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لانجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة ، مع مراعاة التوازن الميزاني والاقتصادي الناتج عنه.

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن من خصائص الميزانية:

1- خاصية التقدير: بمعنى أن إعداد الميزانية يكون بهدف تنفيذها لفترة مستقبلية وبالتالي لا تعتبر عمل نهائي بل مجرد توقعات أولية للإيرادات المفترض تحصيلها والنفقات المقدر تنفيذها.

2- خاصية الدورية: باعتبار أن الميزانية عمل قائم على التنبؤ والتوقع لفترة مستقبلية ولكي تكون عملية التقدير قريبة للصحة والصواب وجب أن يكون إعداد الميزانية ذو طابع دوري أي لفترة زمنية محددة ومعقولة وهذا يسهل عمل التقييم والرقابة الدورية على الأموال العمومية.

3- وثيقة ترخيص: حيث انه لا يمكن للحكومة مباشرة تنفيذ الميزانية إلا بعد مصادقة البرلمان عليها وإعطائها الطابع الرسمي من خلال إصدارها في شكل نص قانوني يعرف بقانون المالية.

ثانيا: مبادئ وقواعد إعداد الميزانية

لقد كرس مختلف الدول في تشريعاتها المتعلقة بتسيير الميزانية مبادئ وقواعد كبرى توّطر ميزانية الدولة منها ما تعلق بأسباب فنية ومنها ما يرجع لأسباب سياسية تسهل

¹ - يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص15.

²-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, Op.Cite, pp47-48:" Les dépenses publiques et leur évolution".

عمل البرلمان في مراقبة الحكومة فيما يخص استعمال الأموال العمومية ومدى التزامها بالرخصة الممنوحة في إطار تنفيذ ميزانية الدولة.

ومن أهم هذه المبادئ نذكر مايلي:

1 – مبدأ السنوية: حيث يتم إعداد ميزانية الدولة لتنفيذ خلال مدة زمنية محددة غالبا بسنة مدنية،¹ بمعنى أن الرخصة الميزانية صالحة لمدة سنة والسلطة التنفيذية ملزمة بتنفيذ العمليات المالية المرخص بها في حدود سنة.

حيث يهدف مبدأ السنوية إلى تكريس الرقابة البرلمانية على استعمال الأموال العمومية بصفة منتظمة ومتكررة وفعالة،² كما أن إعداد الميزانية لمدة سنة يسهل عملية التقدير على السلطة التنفيذية وتكون اقرب للصواب، وبالتالي التحكم في مبالغ تخصيصات النفقات العمومية والموارد المالية اللازمة لتغطيتها.³

غير أن التزايد المستمر للنفقات العمومية نتج عنه ظهور مشاريع عمومية كبرى تتطلب في انجازها مدة زمنية تتجاوز سنة مدنية،⁴ كما أن الجهاز الإداري من الناحية العملية لم يعد باستطاعته تنفيذ كل النفقات العمومية المتزايدة في سنة واحدة، وعليه تم استحداث رخص البرامج الاستثمارية والتي تفتح لأكثر من سنة وتنفذ عن طريق اعتمادات الدفع السنوية.⁵

كما تعتبر قوانين المالية التصحيحية استثناء على مبدأ السنوية كونها تتضمن تعديلات في التقديرات الأولية الواردة ضمن قوانين المالية للسنة كما أنها تتعلق بالتصديق على اعتمادات إضافية تتعلق بنفقات طارئة واستعجالية لم ينص عليها قانون المالية.

وللإشارة فقد اعتمدت العديد من الدول في إطار عصرنة أنظمة الميزانية إطار النفقات المتعدد السنوات، وبالتالي أصبح هناك تراجع واضح لمبدأ السنوية في إعداد وتنفيذ الميزانية.⁶

¹-Cf, Yelles Chaouche(B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, pp133-135: «L'annualité budgétaire signifie que l'autorisation budgétaire donnée est valable pour une année seulement».

²-Aurélien Baudu, Op.Cite, p39:«...L'autorisation financière accordée par le parlement, pour demeurer effective, doit être temporaire et limitée dans le temps...».

³-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, Op.Cite, pp269-270.

⁴- انظر في ذلك المادة 30 من القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

⁵-Cf ,Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales** ,Op.Cite, pp137-138.

⁶-Cf, Michel Bouvier, "**Les nouveaux chantiers de l'état territorial-programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès**", RFFP,n°103,L.G.D.J, France,2008, pp03-04.

2 – مبدأ الوحدة: حيث تظهر ميزانية الدولة في شكل وثيقة واحدة تتضمن كل موارد الدولة ونفقاتها،¹ بمعنى أن كل الموارد المالية للدولة مهما كان مصدرها وكذا كل النفقات ومهما كانت طبيعتها تظهر في الوثيقة نفسها.

يهدف مبدأ وحدة الميزانية إلى تسهيل العمل الرقابي للبرلمان في مراقبة مبالغ الإيرادات ومصادرهما ومجالات الإنفاق وطبيعتها في آن واحد، هذا من جهة، ولتسهيل عملية الموازنة بين إيرادات الدولة ونفقاتها من جهة أخرى.²

غير أن طبيعة بعض النفقات العمومية واتساع مجالاتها وفي ظل تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث، انفصلت عن الميزانية العامة للدولة العديد من الميزانيات والإ اعتمادات أو الحسابات لتقدم في وثائق مستقلة، ونذكر على سبيل المثال في النظام الميزاني الجزائري الحسابات الخاصة بالخرينة.³

3- مبدأ الشمولية: يفيد مبدأ الشمولية (العمومية) أن تقيّد جميع إيرادات الدولة المتوقع تحصيلها في شق الإيرادات لتغطية جميع نفقات الدولة المقدر صرفها في شق النفقات، بحيث لا يتم إجراء مقاصة بين أي إيراد أو نفقة معينة كما لا يتم تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة محددة.⁴

وعليه فكل إيرادات الدولة تغطي في مجملها كل نفقات وأعباء الدولة وهذا ما يعرف بأسلوب الحاصل الخام وعدم التخصيص.⁵

إن مبدأ الشمولية يسهل على البرلمان مراقبة المبالغ الإجمالية سواء في شق الإيرادات أو في شق النفقات وكذا جميع العمليات المالية المرتبطة بهما، وبالتالي معرفة مصادر الإيرادات ومبالغها ومبالغ النفقات وطبيعتها وإجراء الموازنة بين إيرادات الدولة و نفقاتها.

¹-Aurélien Baudu, Op.Cite, p40: «...La question de l'unité budgétaire qui désigne l'obligation pour l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat de figurer dans un compte unique..., la règle de l'unité budgétaire c'est la réunion dans un même document prévisionnel et comptable des recettes et des dépenses de l'Etat, ce compte unique a été imposé par le législateur, ...».

²-Idem, p41: « En effet à nomenclature budgétaire constante, un document financier unique permet au Parlement d'exercer un meilleur contrôle car la comparaisons d'une année sur l'autre sont plus faciles à effectuer...».

³-Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, p78 et s.

⁴-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, Op.Cite, pp261-262:«...La règle de l'universalité est implique, à cet égard. Deux exigences distinctes: le principe de non-compensation et le principe de non-affectation».

⁵- انظر في ذلك: يلس شاولش بشير، **المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص 82-83.

غير أن هذا المبدأ شهد هو الآخر استثناءات تتعلق ببعض العمليات المالية المنفصلة على الميزانية العامة للدولة أي تخصيص مبالغ إيرادات لتغطية نفقات معينة كما هو الحال بالنسبة لحسابات التخصيص الخاص، الهبات والوصايا المتنازل عليها للدولة، المبالغ المستردة من طرف الخزينة والمدفوعة بدون وجه حق.¹

4- مبدأ تخصيص النفقات: يتمثل مبدأ تخصيص النفقات في ضرورة تقسيم المبلغ الإجمالي للنفقات العمومية حسب الوحدات الإدارية المكلفة بتنفيذها، وكذا توزيعها على بنود تعكس أوجه الإنفاق ومجالاته و الأسقف المرخص بها، بحيث يلتزم في صرف كل نفقة بموضوعها والحد الأقصى للمبلغ المخصص لها، ولا يمكن نقل أو تحويل أي مبلغ مرخص به من بند لآخر إلا بترخيص.²

تساعد قاعدة تخصيص النفقات في ضمان تغطية أوجه الإنفاق المرخص بها، كما تتيح للبرلمان متابعة ومراقبة الإنفاق العمومي ومجالاته وفق ما تم الترخيص به.³

غير أن متطلبات المرونة في التسيير بهدف تحقيق الأهداف المسطرة تم إحداث استثناء على هذا المبدأ من خلال ما يعرف بشمولية الاعتمادات، كما تفتح بعض الاعتمادات غير المخصصة باعتبارها نفقات غير متوقعة ويسمح للمسؤولين بإجراء عمليات تحويل ونقل للاعتمادات حسب المستجدات المتعلقة بتنفيذ الميزانية.⁴

5- مبدأ التوازن المالي: يعتبر هذا المبدأ في ظل المالية الكلاسيكية أمر مقدس، بحيث يعتبر التوازن المالي للميزانية دلالة على حسن التسيير،⁵ وعليه يجب أن تكون إيرادات الدولة المقدر تحصيلها تساوي مبلغ النفقات المقدر صرفها بدون أي زيادة أو نقصان.⁶

لقد برر الكلاسيكيون ضرورة احترام التوازن المالي على أساس أن عجز الميزانية يدفع بالدولة إلى الاستدانة والقرض أو زيادة الضرائب وهذا يؤثر سلبا على مالية الأفراد، كما أن

¹ - المادة 38 ومايليها من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.
² - انظر في ذلك: عسو منصور، قانون الميزانية العامة، ط01، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ص 64 ومايليها.

³ - Aurélien Baudu, Op.Cite, p43: «...La volonté du parlement de contrôler de plus en plus étroitement l'activité gouvernementale s'est traduite par une multiplication du nombre de chapitres...».

⁴ - المادتين 24، 33 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.
⁵ - Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, p10: « la règle de l'équilibre budgétaire est une règle d'or...».

⁶ - Idem, pp10-11: «... pour les classiques, un bon budget, est celui qui dégage un solde positif symbolique...».

وجود فائض في الميزانية أمر غير مقبول لأن مصادر الإيرادات ما هي إلا ضرائب يتحملها الأفراد ومن غير المنطقي إقرار ضرائب غير مبررة.¹

ومع ذلك فقد تضطر الدولة إلى إحداث عجز في إعداد الميزانية في إطار حل بعض المشكلات الاقتصادية ولا سيما المتعلقة بمعالجة التضخم وتدعيم الطلب الكلي إلى غير ذلك، وهذا ما يعرف بالتوازن الاقتصادي باعتبار ميزانية الدولة جزء من الخطة الاقتصادية للدولة.

الفصل الثاني: إعداد ميزانية الدولة و المصادقة عليها

نتطرق من خلال هذا الفصل إلى دراسة العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الميزانية والتي تتم في إطار المصادقة على قوانين المالية للسنة، من خلال تحديد السلطة المختصة بتحضير مشروع قانون المالية وبنيته وإجراءات تقديمه (المبحث الأول)، وكذا الإجراءات المتعلقة بالتصويت والمصادقة عليه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السلطة المختصة بتحضير مشروع قانون المالية وإجراءات تقديمه

تختص الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية للسنة (المطلب الأول)، وتتبع في ذلك العديد من الإجراءات المتعلقة بتحضيره وطريقة تقديمه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطة المختصة بتحضير مشروع قانون المالية للسنة

لقد حدد الدستور الجهة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية للسنة، وهذا ما أشارت إليه المادة 146 الفقرة 02 من الدستور والتي نصت على: "... في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وقد أكدت على ذلك المادة 69 من القانون العضوي 15/18 بنصها: "يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء".

إن مسألة إسناد عملية تحضير مشاريع قوانين المالية للسلطة التنفيذية يرجع أساسا لكون عملية إعداد الميزانية مسألة تقنية تتطلب أجهزة إدارية مختصة في تقييم الوضع الاقتصادي للبلاد وتحوز المعلومات والمعطيات اللازمة لتقدير موارد الدولة ونفقاتها بشكل يتناسب مع التوازنات الاقتصادية والمالية ومتطلبات ترشيد النفقات العمومية.²

¹- انظر في ذلك: بلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص94.

²- بلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص67.

مع ضرورة الإشارة أن القانون العضوي 15/18 في إطار إصلاح نظام الميزانية ومن خلال نص المادة 72 ألزم الحكومة بأن تعرض على البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية،
- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وهذا يعتبر تكريس لمبدأ الشفافية من خلال تمكين نواب البرلمان من معرفة الوضع الاقتصادي للدولة، كما يعتبر تكريس للديمقراطية التشاركية في التسيير بإشراك البرلمان في تحديد أولويات الإنفاق والتخطيط للبرامج التنموية.

المطلب الثاني: إجراءات تحضير مشروع قانون المالية وتقديمه

بالرجوع إلى نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 403/20 المؤرخ في 2020/12/30 المحدد لشروط نضج وتسجيل البرامج " يعد الوزير المكلف بالميزانية في إطار تحضير مشروع ميزانية الدولة، مذكرة توجيهية يرسلها إلى الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المعنية، في أجل أقصاه نهاية شهر مارس للسنة المالية السابقة للسنة المالية المعنية، تشير على الخصوص إلى:

- كيفية تحديد أقسام البرنامج ومحيطه،
- كيفية تقييم الإعتمادات المالية حسب الأبواب،
- رزنامة مناقشات الميزانية.

كما تتضمن المذكرة التوجيهية أسقف النفقات المحددة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى والتي يجب أن يلتزم بها من طرف الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية في تقدير النفقات العمومية¹.

وبمجرد تلقي كل وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية المذكرة التوجيهية الصادرة عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية) يحولها إلى مصالحه المختصة لتحديد التكاليف المتعلقة بالبرنامج بما في ذلك المؤسسات العمومية تحت الوصاية لتحديد احتياجاتها المالية والوثائق المبررة لها، وبعد أن يتم ضبط جميع التقديرات وتجميعها على مستوى الإدارة المركزية

¹ - انظر في ذلك المادة 06 ومايليها من المرسوم التنفيذي 335/20 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المحدد كيفية تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، ج ر ع 71 المؤرخ في 2020/12/02.

يصادق عليها الوزير أو المسؤول المعني ويرسلها إلى وزارة المالية مع احترام الآجال الواردة في المذكرة التوجيهية، ليتم فيما بعد إجراء مناقشات وجلسات تحكيم مع مختلف ممثلي الدوائر الوزارية.¹

وبعد أن يتم تجميع تكاليف وأعباء ميزانية الدولة على مستوى وزارة المالية ويلحق بها المبلغ الإجمالي للموارد المالية المقدر تحصيلها من طرف الأجهزة الإدارية التابعة لوزارة المالية يتم إعداد مشروع تمهيدي لقانون المالية، حيث تتم عملية مناقشة مشروع ميزانية الدولة على مستوى مجلس الحكومة من خلال الدور الهام الذي يقوم به الوزير الأول من أجل تنسيق العمل الحكومي وتنفيذ مخطط عمل الحكومة المتضمن السياسات العمومية في شتى القطاعات.

وفي هذا الصدد يقوم الوزير الأول رفقة الوزير، الأمين العام للحكومة وبالتنسيق مع ديوان رئيس الجمهورية بإعداد جدول أعمال يتعلق بمناقشة مشروع ميزانية الدولة، ويتولى الوزير، الأمين العام للحكومة بتبليغ كل عضو من أعضاء الحكومة بجدول الأعمال مرفقا بنسخة من مشروع قانون المالية.²

وفي إطار مناقشة وتحليل مشروع ميزانية الدولة تتم عملية التحكيم للإعتمادات المقترحة محل الخلاف بين وزير المالية و باقي الوزراء والمسؤولين ليتم الفصل فيها بناء على ما تضمنه الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

ثم يأتي دور مجلس الوزراء كمحطة أخيرة لضبط مشروع الميزانية والمصادقة عليه، حيث ينعقد بنفس الإجراءات التي ينعقد بها مجلس الحكومة غير أن الفارق يكمن في كون رئيس الجمهورية هو من يترأس مجلس الوزراء³ وليس الوزير الأول كما هو الحال بالنسبة لمجلس الحكومة.⁴

وفي هذا الصدد يتفحص رئيس الجمهورية مشروع الميزانية ويطلب من الوزراء تقديم التوضيحات اللازمة لينظر فيما مدى انسجام المشروع مع برنامج الرئيس ومخطط عمل الحكومة ويبيدي ملاحظاته في ذلك، ليتم في نهاية اعتماد ميزانية الدولة في إطار مشروع قانون المالية للسنة ،

¹- انظر في ذلك: المادة 17 من المرسوم التنفيذي 403/20 المؤرخ في المؤرخ في 2020/12/30 المحدد لشروط نضج وتسجيل البرامج، ج ر ع 80 المؤرخ في 2020/12/29.

²- [HTTPS://WWW.JORADP.DZ/TRV/ASGG.Pdf](https://www.joradp.dz/trv/asgg.pdf), Consulté Le: (05-02-2017).

³- المادة 91 ف 04، من الدستور الجزائري لسنة 2020، مرجع سابق.

⁴- المادة 112 ف 02 ، من الدستور الجزائري لسنة 2020، مرجع سابق.

وأخيرا يقوم الوزير الأول بعد اخذ رأي مجلس الدولة،¹ بإيداع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية وفقا لما نصت عليه المادة 71 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

المبحث الثاني: بنية مشروع قانون المالية وإجراءات المصادقة عليه

نتطرق من خلال هذا المبحث إلى بنية وهيكل مشروع قانون المالية وكذا مختلف الوثائق المرفقة به وشرح محتواها، ثم دراسة إجراءات المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية.

المطلب الأول: بنية مشروع قانون المالية والوثائق المرفقة به

يقدم مشروع قانون المالية للبرلمان ويعرض وفق هيكل واضحة وشفافة ومقروعة تسمح لنواب وأعضاء البرلمان بإجراء مناقشات مستفيضة على ضوء المعلومات المتوفرة، كما يرفق مشروع قانون المالية بملاحق وتقارير تبرر خيارات و أولويات التخطيط والإنفاق للحكومة.

أولاً: بنية قانون المالية

يتضمن مشروع قانون المالية للسنة وفقا لنص المادة 73 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية أربعة (04) أجزاء متباينة:

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

ويحتوي الجزء الثاني:

- بالنسبة للميزانية العامة، حسب كل وزارة و مؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع،
- مبلغ اعتمادات الدفع، و عند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص،
- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

ويتضمن الجزء الثالث:

¹ - المادة 143 ف 02 ، من الدستور الجزائري لسنة 2020، مرجع سابق.

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها،
- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها،
- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها .
ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرّف في المادة 3 من هذا القانون،
- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ و رقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

يتضمن الجزء الرابع الجداول الآتية:

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

ثانيا: الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية

يرفق بمشروع قانون المالية وفقا لنص المادة 75 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الوثائق التالية:

- 1- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية،
- 2- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لا سيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى،
- 3- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يأتي:

- الحجم 01 : مشروع ميزانية الدولة،
- الحجم 02 : تقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محافظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه. ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، لا سيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الإشارة لاسيما لقائمة المشاريع الكبرى،
- الحجم 03 : التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

حيث يتم إعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسب كل برنامج، والمتمحورة حول النتائج. وتكتسي الميزانية حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

4- جدول استحقاق الإعتمادات المتعلقة برخص الالتزام،

5- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص،

6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية، ويعد حسب كفيات محددة عن طريق التنظيم.

وللإشارة يتم تقديم البيانات والمعلومات المرتبطة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبال دفاع الوطني، في وثائق على شكل ملائم، ويجب أن يتم نشرها مع مراعاة حساسيتها.

المطلب الثاني: إجراءات المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية

يتمر مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) بعدة مراحل تنتهي بالمصادقة عليه، حيث تشمل كل مرحلة من هذه المراحل جملة من الإجراءات تعكس مكانة البرلمان في مجال تسيير ومراقبة الأموال العمومية.

أولا : المناقشة والتعديل

بعد أن يستلم مكتب المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية يقوم رئيسه مباشرة بإحالته على اللجنة المختصة والمتمثلة في لجنة المالية والميزانية، ونفس الإجراءات بالنسبة لمجلس الأمة غير أن اسم اللجنة يختلف حيث تدعى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لتتم المناقشة من طرف أعضاء اللجنة المختصة بحضور ممثل الحكومة وتنتهي المناقشات بإعداد تقرير تمهيدي يعرض من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه أمام نواب أو أعضاء المجلس حسب الحالة في جلسة عامة.

حيث تفتح الجلسات وترفع من طرف الرئيس الذي يملك صلاحيات إدارة الجلسات وحفظ النظام العام طبقا للنظام الداخلي، تبدأ المناقشة العامة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم قائمة المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويجب أن تنصب التدخلات على مضمون مشروع قانون المالية، بعد الانتهاء من المناقشات ورفع الجلسة تقدم التعديلات موقعة من طرف عشرة 10 نواب على الأقل من غير أعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة المختصة.

يبتّ مكتب المجلس في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، حيث تُحال اقتراحات التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على نواب أو أعضاء المجلس حسب الحالة و تُدرَسُ هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها بحضور ممثل الحكومة.

ثانيا: التصويت والمصادقة

يكون التصويت في جلسة عامة بنظام الاقتراع العام ورفع اليد وتوفر النصاب القانوني للنواب أو الأعضاء الحاضرين حسب الحالة، حيث يتم التصويت بموافقة الأغلبية، مع ضرورة الإشارة أن عملية التصويت على الميزانية العامة للدولة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو بالنفقات تكون موضوع تصويت إجمالي.

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 12/16 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة انه يمنح للبرلمان اجل 75 يوم للمصادقة على مشروع قانون المالية منذ تاريخ إيداعه، تخصص 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة و08 أيام للجنة متساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين، وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في اجل 75 يوم يصدره رئيس الجمهورية بأمر.

الفصل الثالث: تنفيذ ميزانية الدولة

يعتبر نظام المحاسبة العمومية الإطار القانوني الخاص بتنفيذ ميزانية الدولة(الوزارات) و الجماعات المحلية(البلدية والولاية)و كل هيئة عمومية ذات طابع إداري(المؤسسات الجامعية، المؤسسات الصحية، المؤسسات التربوية،...)، كما يشمل كل شخص معنوي مكلف بتنفيذ كل أو جزء من ميزانية الدولة.

وفي هذا الصدد يشمل نظام المحاسبة العمومية التزامات ومسؤوليات الأعوان المكلفين بالتنفيذ ، بالإضافة إلى تحديد القواعد المطبقة على عمليات الإيرادات والنفقات العمومية وعمليات الممتلكات وعمليات الخزينة ونظام المحاسبة والرقابة المتعلق بها.

وفي إطار مواكبة الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية والمتمثلة أساسا في تبني منهج التسيير القائم على النتائج وتقييم الأداء، فقد توجه المشرع الجزائري نحو تبني نظام محاسبة عمومية يتماشى مع متطلبات هذا الإصلاح الميزانياتي كرسه القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي،¹ والذي ألغى بدوره القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم.

وعليه سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى دراسة الإطار القانوني لأعوان التنفيذ والتزاماتهم ومسؤولياتهم (مبحث أول)، وكذا القواعد المطبقة على عمليات الميزانية والمالية (مبحث ثاني).

المبحث الأول: التعريف بأعوان التنفيذ

تهدف قواعد المحاسبة العمومية إلى تقييد عمليات الميزانية وعمليات الخزينة وتنظيم طريقة عرض المعلومة المالية لتسهيل عمليات الرقابة وإعطاء صورة صادقة حول وضعية الممتلكات و نتائج تنفيذ الميزانية والعمليات المالية وتكلفة الأنشطة والخدمات العمومية.

وفي إطار ضمان تطبيق قواعد المحاسبة العمومية وتنفيذ ميزانية الدولة حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر أعوان التنفيذ (الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين) المكلفين بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية والصلاحيات المنوطة بهم، بما في ذلك التزاماتهم والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم في حالة ارتكابهم مخالفات في التسيير.

لذلك سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى التعريف بالأمرين بالصرف وأصنافهم والأحكام المتعلقة باعتمادهم واستخلافهم (مطلب أول)، ثم المحاسبين العموميين وأصنافهم والتزاماتهم وشروط تسخيرهم (مطلب ثاني)، وأخيرا مسؤوليات أعوان التنفيذ (مطلب ثالث).

المطلب الأول: الأمر بالصرف

يختص الأمر بالصرف بتنفيذ عمليات الميزانية باعتباره الشخص المؤهل قانونا دون سواه بالتسيير المالي للهيئة الإدارية الموضوعة تحت سلطته وفقا للأهداف المسطرة وطبقا للقوانين والأنظمة، وقد ميز المشرع الجزائري بين أصناف الأمرين بالصرف وفقا لمكانتهم في الهرم الإداري للدولة وكذا حسب طبيعة الإعتمادات المالية المكلف بتنفيذها.

أولا: تعريف الأمر بالصرف وأنواعه

¹ - القانون رقم 07/23 المؤرخ في 21/06/2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر ع 42 مؤرخ في 25/06/2023.

إن صفة الأمر بالصرف تمنح المسؤول الإداري صلاحيات تسييرية تضمن استمرارية المرفق العمومي وضمان تقديم الخدمة العمومية وكذا تحقيق الأهداف المسطرة ، وفي نفس الوقت له صلاحيات رقابية تضمن تنفيذ الميزانية وفقا للرخصة المالية ووفقا لما تقتضيه القوانين والأنظمة.¹

وقد عرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف من خلال نص المادة 04 من القانون 07/23 انه كل شخص معين أو منتخب أو مكلف مخول قانونا بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية وتسيير ممتلكات الدولة والجماعات المحلية و الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وهو مكلف بالمهام التالية:

- إثبات الحقوق والالتزامات،
- تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها،
- ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع، في حدود الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الإعتمادات التقييمية،
- إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والمواد الخاصة بالدولة والهيئات العمومية ،
- الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه،
- كما يضمن الأمر بالصرف برمجة الإعتمادات المالية وتوفيرها وتوزيعها.

ويصنف الأمور بالصرف حسب المادة 05 من القانون 07/23 إلى أمرين بالصرف رئيسيون،أمرون بالصرف ثانويون و أمرين بالصرف إقليميين لميزانية الدولة.

حيث يعتبر أمر بالصرف رئيسي كلا من:²

- الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الإعتمادات باسمهم.
- مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي.
- الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولون المعيّنون وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹-Cf, Bissaad Ali, **Comptabilité publique: Budgets, Agents et Comptes**, Polycopié pour les étudiants de Ecole Nationale des Impôts, 1^{ère} éd, Algérie,2001, pp48-49.

²- المادة 06 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

أما الأمرون بالصرف الثانويون فهم الأشخاص الذين يتلقوا تفويضاً لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص:¹

- توزيع الإعتمادات المالية للبرنامج وفروعه،
- الإعتمادات المالية للبرنامج محل تفويض التسيير.

ويعرف الأمرون بالصرف الإقليميون لميزانية الدولة بأنهم مسيرو برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج كله أو جزء منه.²

ثانياً: الأحكام الخاصة باعتماد الأمرين بالصرف واستخلافهم وتفويض الإمضاء

يقصد باعتماد الأمر بالصرف أي إشعار المحاسب العمومي بمقرر تعيين أو محضر مداولة المتعلقة بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي للمحاسب العمومي المختص مرفقا بنموذج الإمضاء، حيث يقوم هذا الأخير بفتح سجل خاص يتضمن رقم تسلسلي، اسم ولقب الأمر بالصرف، وظيفته، ترميزه والهيئة الإدارية المعنية.

أما الاستخلاف فيكون في حالة الغياب أو المانع، أين يتم استخلاف الأمر بالصرف بمستخلف يقوم بمهام هذا الأخير، و يتم بموجب مقرر تعيين ويشمل جميع مهام الأمر بالصرف المستخلف ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهل.³

أما في حالة شغور مؤقت لمنصب الأمر بالصرف، يعين الأمر بالصرف المكلف من طرف السلطة الوصية في انتظار استكمال إجراء تعيين مسؤول في هذا المنصب، ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهل.⁴

كما يمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين بموجب مقرر تفويض أن يفوضوا الإمضاء للأعوان العموميين المؤهلين الخاضعين لسلطتهم المباشرة، ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهل.⁵

المطلب الثاني: المحاسب العمومي

لا يمكن للأمر بالصرف أن ينفرد بتنفيذ الميزانية وذلك عملاً بمبدأ تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، حيث أن هناك عمليات خاصة بتنفيذ النفقات

¹ - المادة 07 من القانون 07/23 المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

² - المادة 08 من القانون 07/23 المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

³ - المادة 10 من القانون 07/23 المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

⁴ - المادة 11 من القانون 07/23 المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

⁵ - المادة 12 من القانون 07/23 المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

وكذا بتحصيل الإيرادات تعتبر ضمن المهام الحصرية للمحاسب العمومي ولا يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بها ، والعكس، وهذا لضمان الرقابة المتبادلة بين أعوان التنفيذ، وفي هذا الإطار لا يمكن، بأي حال من الأحوال، للأزواج والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى للآمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين عموميين مختصين لهم¹.

والمحاسب العمومي يأخذ عدة أنواع وأصناف وذلك حسب المهام المنوطة به ، كما حدد المشرع الجزائري صلاحيات المحاسب العمومي، وكذا علاقته بالأمر بالصرف وحالات وشروط تسخيرها بما في ذلك نظام المسؤولية المترتبة عليه في حالة ارتكابه مخالفات في التسيير .

أولاً: تعريف المحاسب العمومي وأنواعه

يعتبر محاسباً عمومياً كل عون عمومي معيّن أو معتمد قانوناً للقيام بتحصيل الإيرادات و/أو دفع النفقات و حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكّلف بها، ويتداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات، بالإضافة إلى ذلك مسك مختلف السجلات المحاسبية وحفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية².

يتم تعيين أو اعتماد المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله المؤهل قانوناً، وتنتهي المهام بنفس كفاءات التعيين، باستثناء حالة الوفاة أو التخلّي عن المنصب، يترتب على إنهاء مهام المحاسب العمومي إعداد محضر تسليم المهام.

وينقسم المحاسبون العموميون حسب نص المادة 18 من القانون 07/23 إلى عدة أصناف، كمايلي:

- المحاسبون المختصّون هم المخوّل لهم التقييد النهائي في كتاباتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم.
- المحاسبون المفوضون هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المختصين.
- المحاسبون الرئيسيّون هم الذين يقدّمون حساباتهم مباشرة لمجلس المحاسبة.
- المحاسبون الثانويون هم الذين تكون عملياتهم متركزة من طرف محاسب رئيسي، كما يقدّمون حساباتهم لمجلس المحاسبة.
- محاسبو الأموال والقيم هم المكلفون بالتداول والحفاظ على الأموال والقيم والسندات.
- محاسبو التركيز المحاسبي هم الذين يقومون بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفّذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم وحساباتهم.

¹ - المادة 32 ومايليها من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

² - انظر المادتين 15،24 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

ثانياً: التزامات المحاسب العمومي

يقع على عاتق المحاسب العمومي في إطار تنفيذ عمليات الميزانية جملية من الالتزامات وفقاً لما نصت عليه المادتين 26،27 على التوالي ، وتتمثل فيما يلي:

1- فيما يخص أوامر الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف يجب التأكد من الشروط التالية قبل تحصيلها :

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

2- فيما يخص النفقات الواجب تسديدها يجب التأكد من توفر الشروط التالية:

- احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،
- صفة الأمر بالصرف،
- توفر الإعتمادات المالية،
- توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- تبرير أداء الخدمة،
- دقة حساب مبلغ الدين،
- دقة التقييد الميزانياتي،
- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة.

ثالثاً: تسخير المحاسب العمومي

يلتزم المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات بعد التأكد من صحتها في الآجال المحددة قانوناً، وإذا امتنع عن ذلك يمكن للأمر بالصرف استعمال حق التسخير كتابياً بتجاوز هذا الرفض عملاً بنص المادة 61 من القانون 07/23، وفي هذه الحالة تبرأ ذمة المحاسب العمومي من المسؤولية الشخصية والمالية وتحول إلى الأمر بالصرف.

وفي حالة امتثال المحاسب العمومي للتسخير يرسل عرض حال لكل من الوزير المكلف بالمالية وكذا مجلس المحاسبة وفق الشروط والآجال المحددة قانوناً.

غير أنه يجب على كل محاسب عمومي أن يرفض الامتثال للتسخير في الحالات الآتية:¹

- عدم توفر الإعتمادات المالية،
- عدم توفر السيولة، ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- انعدام إثبات أداء الخدمة،
- الطابع غير الإبرائي للدفع،
- عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتمزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصة عندما تكون مثل هذه التأشيرة منصوصاً عليها في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: مسؤوليات أعوان التنفيذ

أولاً: المسؤولية السياسية

يقصد بالمسؤولية السياسية مساءلة أعضاء الحكومة (الوزراء) من طرف نواب وأعضاء البرلمان من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية والاستجابات ولجان التحقيق البرلماني والتي من شأنها الكشف عن الانحرافات والمخالفات المرتكبة في إطار تنفيذ الإعتمادات المالية الموضوعة تحت سلطة الوزراء سواء نتيجة عدم احترامهم لمضمون الرخصة المالية الممنوحة في إطار المصادقة على قانون المالية أو من خلال تقصيرهم في تحقيق النتائج المطلوبة من خلال البرامج التنموية المسندة للقطاعات الوزارية، كما قد يترتب على المساءلة السياسية إقالة الوزير من طرف رئيس الجمهورية.

ثانياً: المسؤولية الجزائية

تتمثل المساءلة الجزائية في العقوبات ذات الطابع الجزائي المنصوص عليها في قانون العقوبات وبعض القوانين الخاصة مثل قانون الصفقات العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يتعرض أعوان التنفيذ في إطار تنفيذ الميزانية عند ارتكابهم لأخطاء ومخالفات ذات وصف جزائي أي تشكل جريمة وفقاً للقانون إلى متابعة قضائية قد تنتهي بالسجن أو الحبس و/أو الغرامة المالية في حالة ثبوت الإدانة.

ثالثاً: المسؤولية التأديبية

إن تعرض أعوان التنفيذ للمساءلة الجزائية لا يحول دون تعرضهم للمساءلة التأديبية وفقاً لما تضمنه الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك والنصوص التنظيمية الخاصة بإجراءات

¹ - المادة 62 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.

تأديب الموظف العمومي ، حيث قد توقع الهيئة الإدارية الوصية التي ينتمي إليها عون التنفيذ عقوبة إدارية قد تشمل التحويل أو الإنزال في الرتبة و قد تتجاوز ذلك إلى التسريح في حالة الإدانة الجزائية أو الخطأ الجسيم.

رابعاً: المسؤولية المالية والشخصية

حيث نصت المادة 112 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي " المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم والوكلاء الماليون مسؤولون شخصياً ومالياً عن العجز الحاصل في الصندوق، يعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات عبر إصدار قرارات تصفية باقي الحساب من طرف مجلس المحاسبة أو قرارات تصفية باقي الحساب صادرة عن الوزير المكلف بالمالية. لا يوقف الطعن المقدم من قبل المدينين عملية التحصيل.

وعليه يتحمل المحاسب العمومي نتيجة عدم احترامه لالتزاماته في مجال تنفيذ الميزانية إلى تعويض المبالغ المالية التي ألحقت ضرراً بالخزينة العمومية، مع ضرورة الإشارة انه في حالة امتثال المحاسب العمومي لأمر التسخير الصادر عن الأمر بالصرف في هذه الحالة تتعقد المسؤولية المالية والشخصية لهذا الأخير.¹

المبحث الثاني: عمليات الميزانية و المالية

المطلب الأول: عمليات الإيرادات

أولاً: المرحلة الإدارية

ثانياً: المرحلة المحاسبية

المطلب الثاني: عمليات النفقات

أولاً: المرحلة الإدارية

ثانياً: المرحلة المحاسبية

¹ - المادة 62 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مرجع سابق.